

656

Я 496

В.И. ЯКУНИН

**ПОЛИТОЛОГИЯ
ТРАНСПОРТА**

Москва


656
Я 496

В.И. Якунин

ПОЛИТОЛОГИЯ ТРАНСПОРТА

**Политическое измерение
транспортного развития**

Москва

 **Экономика**

2006

УДК656: 32.001

ББК 39.1

Я 49

Научные рецензенты:

Гаман-Голутвина О.В., доктор политических наук, профессор;
Сморгунов Л.В., доктор философских наук, профессор

Якунин В.И.

Я 49 Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. — 432 с.

ISBN 978-5-282-02721-1

244246

В работе предложен междисциплинарный подход к анализу и формированию государственной политики транспортного развития на основе синтеза с общей внешней и внутренней политикой государства. Транспорт, являясь, с одной стороны, технократической структурой, вместе с тем выступает важнейшим инструментом политического процесса, геополитического развития страны, инструментом гарантирования императивных защищенных Конституцией прав и свобод граждан на свободу передвижения, достойную жизнь. В стране, простирающейся на пространстве в 11 часовых поясов, роль и значение транспорта с неизбежностью входят в поле политических процессов и развития политических институтов. Включение России в мирохозяйственные связи, глобальная конкуренция за грузопассажирские потоки также вводят транспортную тему в область политических проблем развития страны.

В целом формулируется новая междисциплинарная область научных и практически необходимых знаний, которую можно обозначить как политология транспорта или, иными словами, политическое измерение транспортного развития.

Государственный
университет
водных коммуникаций
Отдел научно-
технической литературы

© Якунин В.И., 2006

УДК656: 32.001

ББК 39.1

ISBN 978-5-282-02721-1

© ЗАО «Издательство «Экономика», 2006

Оглавление

Введение	5
Глава 1. Политология транспорта: теоретические основы концепции	11
§ 1. Истоки политологии транспорта как научной дисциплины	11
§ 2. Политико-управленческий характер политологии транспорта.....	21
§ 3. Особенности транспортной проблематики и новая дисциплина	29
Глава 2. Политические, правовые и экономические источники и основания транспортного развития.....	43
§ 1. Система принятия политических решений в области транспортного развития	43
§ 2. Государственное бюджетирование в транспортной сфере.....	74
§ 3. Государственно-частное партнерство на транспорте.....	99
§ 4. Актуальные правовые проблемы транспортного развития	144
Глава 3. Конституционное право свободы передвижения и транспортные ограничения	188
§ 1. Экономические ограничения реализации конституционного права на свободу передвижения	188
§ 2. Социальная мобильность.....	211
§ 3. Конкуренция на транспорте	230

Глава 4. Транспортная политика	248
§ 1. Транспорт как макрофактор развития страны.....	248
§ 2. Транспорт и безопасность.....	262
Глава 5. Транспортная геополитика	293
§ 1. Транспорт и внешняя политика.....	293
§ 2. Транспорт и политика пространственного развития страны.....	326
§ 3. Транспорт и глобальный контроль.....	351
Заключение	376
Список использованной литературы	380

Введение

Распад Советского Союза и окончание эры биполярной конфронтации коренным образом изменили международные отношения в Европе и во всем мире. В очередной раз в глобальной истории страны не в лучшую сторону изменилось политико-географическое, экономико-географическое и транспортно-географическое положение России.

Однако Россия является одной из крупнейших стран мира с многовековой историей и богатыми культурными традициями. Несмотря на сложную международную обстановку и проблемы переходного периода внутреннего характера, она в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах. Выход России на международную арену как обновленного независимого государства в новых для нее условиях со всей остротой поставил перед российским политическим руководством, всем обществом необходимость определения ее дальнейшей судьбы, поиска наиболее эффективной модели политического и социально-экономического развития, национальной идентичности, четкой внешнеполитической стратегии, основанной на ясном понимании долгосрочных национальных интересов и адекватной оценке собственных возможностей для их обеспечения.

Формирование внешне- и внутривнутриполитических стратегий реализации национальных интересов само по себе представляет собой нелегкий процесс осознания потребностей человека, общества и государства, в переломные же моменты истории этот процесс приобретает особую сложность. «В каждую эпоху оказываются такие особые обстоятельства, каждая эпоха является настолько индивидуальным состоянием, что в это время возможно и необходимо принимать лишь такие решения, которые вытекают из самого этого состояния. В сутолоке мировых событий не помогает общий принцип или воспоминание о сходных обстоя-

тельствах, потому что бледное воспоминание прошлого не имеет никакой силы по сравнению с жизненностью или свободой настоящего»¹. Повестка политических проблем применительно к развитию страны весьма напряжена.

Часто под политическим развитием, политическими проблемами и процессами понимают те из них, которые имеют отношение только к состоянию государственных институтов и субъектов политики. Такой подход порой недооценивает очевидную взаимосвязь политического, экономического и социального в общественном развитии. Достаточно принять, казалось бы, финансово-экономическое решение о так называемой «сurgency board», как российская экономика потеряла более триллиона долларов, оборонная промышленность лишилась миллиардов на инвестиции и развитие, российская внешняя политика утратила колоссальные ресурсы, необходимые для реализации внешнеэкономических приоритетов. Политические последствия, как и иные примеры, очевидны.

В то же время в ряду экономических отраслей можно выделить одну и особенную, занимающую значимое место в системе целей и средств реализации национально-государственных интересов как во внешней, так и во внутренней политике, в общественно-политическом процессе в целом. Это транспорт. Транспорт — это не только комплекс инженерно-технических сооружений и средств, служащих для перемещения грузов и пассажиров в пространстве. Транспорт — это, прежде всего, сетевые структуры, которые, подобно нервной системе, пронизывают и связывают города и регионы, страны и континенты. Не случайно политика высшего напряжения — война определяет в числе приоритетных целей именно транспортные коммуникации. Стройка века БАМ рождалась как мобилизационный геополитический проект. Радикальная шоковая реформа начала 1990-х гг., сделав недоступными для многих граждан перемещения по стране, уже одним этим спровоцировала сильнейшие сдвиги в моделях социальной мобильности, поведения и поли-

¹ Гегель. Философия истории. Соч. М.; Л., 1935. Т. VIII. С. 7.

тического сознания, едва не приведшие в 1993 г. к гражданской войне. Сетевые нефте- и газотранспортные системы трансконтинентального назначения превратились в прямые инструменты международной политики. Транспортные блокады регионов (Армении, Ирака, Приднестровья) являются печальными реалиями современной политики.

Применительно к транспортной политике задача заключается в том, чтобы определить место и роль России в «постбиполярной» системе международных отношений, осознать и сформулировать ее национальные интересы и последовательно реализовывать и защищать эти интересы на международной арене, в том числе в пространстве коммуникаций, в котором, наряду с глобальными информационными, финансовыми, телекоммуникационными, разведывательными и военными системами, значимое место занимает транспорт.

Сегодняшняя международная обстановка характеризуется пяти-шестиполярным разделением сил: США, Латинская Америка, Евросоюз, Китай, Япония, Россия. При этом заметна активизация усилий ряда государств, направленных на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях, актуализируются новые вызовы и угрозы, связанные как с укреплением позиций НАТО на западных рубежах страны, так и с усилением традиционных геополитических соперников на Востоке. Все более заметными становятся попытки центров силы изолировать Россию от динамично формирующихся грузовых и транспортных потоков мировой экономики. Акцентируемая западными политическими кругами угроза «энергетической зависимости», якобы исходящая от России, в основе своей имеет прямое отношение к сфере нефте- и газотранспортной политики. В риторике политического руководства России все чаще звучат доктринальные идеи энергетической державы, а ведь без развития транспортной инфраструктуры такая стратегия заведомо обречена на провал. Все ведущие мировые игроки начинают отчетливо понимать, что транспортная проблема энер-

готранзита — одна из ключевых проблем политического и социально-экономического развития в XXI в., по своей природе и последствиям выходящая далеко за рамки сугубо технологических вопросов.

В сложившейся ситуации, усугубляющейся возрастающим напряжением в конкурентной схватке за контроль над мировыми энергетическими ресурсами, Россия просто не имеет права игнорировать необходимость как минимум адекватного, а в идеале и опережающего развития собственных, и не только внутренних, транспортных систем.

Географическое положение нашей страны, расположенной на своего рода «перекрестке» Европы и Азии, неизменно оказывало и продолжает оказывать влияние на ее геополитическую эволюцию. В совокупности с колоссальным экономическим, политическим и культурным потенциалом России эти обстоятельства являются объективными предпосылками для проецирования национального влияния не только в Европе и своем ближайшем окружении, но также во многих других регионах, имеющих жизненно важное значение, — на Ближнем Востоке, в Южной, Центральной и Восточной Азии, Латинской Америке.

Очевидно, что максимально эффективное развитие, в условиях серьезного отставания в самых разных сферах, возможно только при использовании естественных геополитических преимуществ, составляющих огромный латентный потенциал страны. Транспортное измерение, будучи важнейшей составляющей геополитических стратегий, является одним из приоритетов развития России, реализации ею своего потенциала в динамично меняющейся конкурентной среде.

Транспорт — это не только важнейший компонент продуктивной инфраструктуры, самостоятельная отрасль экономики страны и мирового хозяйства в целом, но и инструмент государственной политики (в том числе геополитических стратегий). Надежная и эффективная работа транспортного комплекса, по словам Президента РФ В.В. Путина, «обеспечивает территориальное и экономическое единство страны, развитие и углубление межрегиональных связей,

формирование полноценного внутреннего рынка и освоение природных богатств». В конечном счете, «политика и экономический вес страны не в последнюю очередь определяются доступом к глобальным транспортным коридорам»².

В России с ее огромной территорией именно транспорт объединяет в единый комплекс буквально все отрасли экономики и социальные структуры. Развитая транспортная инфраструктура обеспечивает не только нормальную жизнедеятельность государства, но и его национальную безопасность и целостность, способствует решению таких важных политических задач, как ликвидация экономического отставания окраинных районов, преодоление неравенства в доступе к благам современной цивилизации городских и сельских жителей, расширение связей народов России, укрепление их дружбы, обмен достижениями во всех отраслях народного хозяйства и в культуре.

Таким образом, развитие и модернизация транспорта с учетом реалий и особенностей социально-экономического и политического развития России являются факторами, стимулирующими социально-экономическое развитие страны, укрепляющими ее федерализм и территориальную целостность, а это все суть политические факторы.

Формирование международных отношений, в свою очередь, сопровождается возрастающей конкуренцией, вполне естественным стремлением ряда государств усилить свое влияние на мировую политику. Роль транспортного развития в этом отношении трудно переоценить. Мировая торговля формирует постоянно растущие потоки капиталов, товаров и рабочей силы между странами, регионами и континентами, при этом международные перевозки обслуживают национальные перевозчики различных стран, использующие для этого свой подвижной состав, транспортные сети и транспортные узлы. В результате транспортная среда в глобальном масштабе обретает свои национальные и регио-

² Рассмотрена стратегия транспортного развития России // Железнодорожный транспорт. 2003. № 11.

нальные особенности, выступает объектом и одновременно инструментом экономического и политического влияния.

Актуальность назревших внешнеполитических и внутренних проблем, таким образом, ставит в повестку дня необходимость безотлагательного принятия комплекса мер, объединенных единой системой политических приоритетов, сбалансированным сочетанием государственных интересов и прав личности, продуманной стратегией транспортного развития.

Очевидно также, что традиционный подход к решению проблем транспортной политики с позиций дисциплинарно разграниченного и узкоспециализированного экспертного знания в области права, экономики, инженерно-технического и логистического обеспечения, с учетом требований сегодняшнего дня, не может быть результативным. Значимый интеллектуальный вызов видится в необходимости комплексного изучения современных проблем транспортного развития в его связи с политическим процессом, проблемами внутренней и внешней политики, факторами социальной мобильности и дифференциации, конституционного и нормативно-правового обеспечения через призму политологического анализа.

Востребованность соответствующих исследовательских программ, подходов и моделей в рамках комплексного информационно-аналитического обеспечения государственной политики в области транспорта на сегодняшний день исключительно высока, о чем свидетельствует как отечественный, так и зарубежный опыт. Сегодня нам представляется возможным, предваряя итоги представленного в данной монографической работе исследования, с уверенностью заявить о необходимости формирования самостоятельной научной дисциплины, посвященной изучению политологических аспектов транспортной проблематики, или другими словами — «политологии транспорта».

Глава 1. Политология транспорта: теоретические основы концепции

§ 1. Истоки политологии транспорта как научной дисциплины

В современном мобильном мире трудно встретить человека, который бы не имел дела с различными видами транспорта, их преимуществами и недостатками в повседневной жизни. Транспортные проблемы и поиски их решений, «транспортная политика» в различных ее проявлениях все чаще оказываются областью взаимодействия и столкновения интересов социальных, экономических и политических субъектов на всех уровнях — от сельских поселений до межгосударственных объединений. Предметом актуальных вызовов становятся проблемы управления, в частности, стратегии устойчивого развития, приватизации, структурных реформ, строительства инфраструктуры, устойчивости развития, социального неравенства в доступе к общественным благам. Вместе с тем, на фоне многочисленных исследований транспортной проблематики, осуществленных инженерами, экономистами, юристами, социологами и даже представителями таких, казалось бы, далеких от проблем транспорта гуманитарных наук, как история и социальная психология, до последнего времени данная область человеческой деятельности для политических наук представляла собой весьма ограниченное поле научного интереса.

Ситуация на самом деле достаточно парадоксальна. С одной стороны, столь разноплановые зарубежные исследователи, как М. Кастельс³, Дж. Урри⁴ и Ф. Ашер⁵, каждый по-своему, убеждают в том, что фактор мобильности в современном

³ Castells M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1996.

⁴ Urry J. Sociology beyond Societies. — Mobilities for the Twenty first Century. Routledge, 2000.

⁵ Ascher F. Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs: essai sur la société contemporaine. — La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube, 2000.

постиндустриальном обществе приобретает все более определяющий характер, и эта тенденция, сопровождаемая значительным ростом скоростного потенциала современных транспортных систем, превращается, как утверждает в свою очередь З. Бауман⁶, в мощный вектор социального изменения. С другой стороны, несмотря на актуальность и значимость данной области исследования, публичная политика в сфере транспорта получает явно недостаточное внимание со стороны представителей политологических дисциплин.

Практические потребности в систематизации накопленных знаний, опыт теоретического развития аналогичных научных дисциплин позволяют увидеть ряд трудностей при определении предметного поля политологического анализа транспортной сферы, определении когнитивных стратегий, методов и технологий исследования этого сложного комплексного объекта. Во многом они сопряжены с известными барьерами в междисциплинарных исследованиях, сложностями позиционирования прикладных дисциплин и теорий среднего уровня в научном пространстве России, недостаточным знанием мирового опыта и традиций.

Предметное поле политологии транспорта в настоящее время пребывает в стадии формирования и определения своих границ.

На сегодняшний день степень разработанности этого направления находится на стадии пионерных исследований. Не случайно в освещении политических аспектов транспортной проблематики все еще отсутствуют более-менее единая теоретическая база, системный и комплексный подход, а отдельные элементы политологического анализа разбросаны в таких сложившихся, но не политологических направлениях исследований, как история транспорта, экономика транспорта, экономическая география транспорта, транспортное право.

В содержательном плане геополитическая, политико-экономическая и социально-политическая организующая

⁶ Bauman Z. Liquid Modernity. Cambridge: Polity Press, 2000.

роль железных дорог России как связующего элемента современной государственности, в том числе в региональном аспекте, показана в работах О.В. Белого⁷, В.Б. Кондратьева⁸, Ю.М. Копылова и Р.Г. Леонтьева⁹, Т.В. Кулаковой¹⁰, Ф.С. Пехтерева¹¹, А.П. Хоменко¹² и др. Системный анализ транспортной стратегии России, проблем реформирования отрасли,

⁷ Белый О.В. Стратегия развития транспортной отрасли в условиях системного кризиса страны // Бюллетень транспортной информации. Август 1999 (50); Белый О.В. Проблемы развития транспорта (научный подход) // Бюллетень транспортной информации. Сентябрь 1988 (50); Белый О.В. Транспортная стратегия как инструмент развития экономики России. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004).

⁸ Особенности инвестиционной модели развития России / Под ред. В.Б. Кондратьева; М.: ИМЭМО, 2003; Кондратьев В.Б. Транспорт как фактор глобальной конкурентоспособности. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004).

⁹ Копылов Ю.М., Леонтьев Р.Г. Государственная транспортная политика начала XXI в.: Реформирование железнодорожного транспорта России. — М.: ВИНТИ РАН, 2003; Копылов Ю.М., Леонтьев Р.Г. Глобализм и общественно-экономические трансформации в региональном измерении: Научное издание. — Хабаровск: Изд-во ДВГУПС, 2003; Леонтьев Р.Г., Стрельник А.А. Транспорт Дальнего Востока в системе международного транзита: Часть 1. Государственная транспортная политика. М.: ВИНТИ РАН, 2000; Леонтьев Р.Г. Формирование единой региональной транспортной системы (Программно-целевой подход). М.: Наука, 1987.

¹⁰ Дунаев О.Н., Кулакова Т.В. Крупный регион в системе евроазиатских транспортных коридоров // Евроазиатские транспортные связи. История, современность, перспективы: Историко-документальное издание. — СПб.: Лики России, 2003; Дунаев О.В., Кулакова Т.В. Интеграция российской транспортной системы в Евроазиатское экономическое пространство // Бюллетень транспортной информации. Март 2006 (129).

¹¹ Пехтерев Ф.С. Роль железнодорожного транспорта в обеспечении внешнеэкономических связей России. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004); Терещина Н.П., Лapidус Б.М., Пехтерев Ф.С. Регионалистика: Учебное пособие для вузов. М.: УМК МПС России. 2000.

¹² Геополитические и социально-экономические проблемы создания международных транзитных транспортных коридоров / Под ред. А.П. Хоменко. — Иркутск, 2004.

приватизации, повышения инвестиционной привлекательности представлен в работах А.Л. Браславского и В.Н. Лившица¹³, В.И. Галахова и Б.А. Левина¹⁴, М.К. Зябина¹⁵, Б.М. Лapidуса и А.С. Мишарина¹⁶, В.И. Суслова¹⁷, С.М. Резера¹⁸, Н.А. Рипинен¹⁹, Н.П. Терешинной²⁰ и др. Проблематика при-

¹³ Лившиц В.Н., Браславский А.Л., Позамантур Э.И. Реформирование федерального железнодорожного транспорта: экономические и институциональные проблемы. Препринт Международной академии организационных наук. ЦЭМИ, 2003; Лившиц В.Н., Браславский А.Л., Позамантур Э.И. Реформы на железнодорожном транспорте России // Транспорт (наука, техника, управление). ВИНТИ, № 4. М., 2003; Лившиц В.Н., Белоусова Н.И., Васильева Е.М. Реформирование естественных монополий в России (на примере транспорта) // Вестник университета, серия «Управление на транспорте», изд. ГУУ, № 1 (3), 2003.

¹⁴ Левин Б.А., Галахов В.И. Концептуальные основы развития железнодорожного транспорта в новых экономических условиях (учебное пособие). М.: РАПС МПС РФ, 1997; Левин Б.А., Галахов В.И. Стратегия развития железнодорожного транспорта и кадровой политики // Экономика железных дорог. 1999. № 5; Левин Б.А., Галахов В.И. Человек в транспортной среде. М.: Наука, 2000; Человеческие ресурсы корпорации: Стратегия и практика управления. Левин Б.А., Галахов В.И., Заречкин Е.Ю., Усманов Б.Ф. / Под общ. ред. Б.А. Левина. М.: ИКЦ «Академкнига», 2005.

¹⁵ Зябин М.К. Стратегия транспортного строительства в России // Бюллетень транспортной информации. Апрель 1999 (46); Зябин М.К., Рипинен Н.А., Гришин А.А., Филимонов А.И. Институционально-технологические альтернативы коммуникационного обеспечения Сибири // Сибирь в XXI веке: альтернативы и прогнозы развития: Материалы науч.-практич. конф. — Красноярск: КГУ, 2003. — Ч. 1.

¹⁶ Аксененко Н.Е., Лapidус Б.М., Мишарин А.С. Ред. О.А. Дудорова. Железные дороги России: от реформы к реформе. М.: Транспорт, 2001. Мишарин А.С., Шаронов А.В., Лapidус Б.М., Чичагов П.К., Бурносков Н.М., Мачерет Д.А. Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте с комментариями. М.: МЦФЭР, 2001; Лapidус Б.М. Актуализация Стратегической программы развития ОАО «РЖД» // Железнодорожный транспорт. 2006. № 8.

¹⁷ Экономические аспекты разработки транспортной стратегии России: Науч. докл. / Рук. В.И. Суслов. — ИЭОПП СО РАН. — Новосибирск, 2003.

¹⁸ Резер С.М. Управление транспортом за рубежом. М.: Наука, 1994.

¹⁹ Рипинен Н.А. Транспорт Сибири // Экономика Сибири: Ресурсно-экономический потенциал Сибири: Учеб. пособ. — Новосибирск: СибАГС, 1996.

²⁰ Экономика железнодорожного транспорта / Под ред. Н.П. Терешинной, Б.М. Лapidуса, М.Ф. Трихункова. М.: [УМК МПС России], 2001; Управление конкурентоспособностью железнодорожных перевозок / Н.П. Терешина, А.В. Шобанов, А.В. Рышков; Рос. АН, ВИНТИ. М.: ВИНТИ РАН, 2005; Терешина Н.П., Богомолова О.А. Приоритеты транспортной политики и развитие внешней торговли России // Бюллетень транспортной информации. Июль 2000 (61).

нятия решений в области транспортной политики отражена в исследованиях Н.И. Горбунова²¹, Т.Н. Сакульевой²², С.А. Семенова²³ и др.

Следует отметить наработки по методологии анализа политико-управленческого цикла, которые представлены в работах специалистов в области государственного управления, политико-административных дисциплин, теории принятия решений, политического анализа и иных смежных направлений. К этому кругу работ следует отнести труды А.А. Дегтярева²⁴, В. Козбоненко²⁵, г.Л. Купряшина²⁶, В.С. Комаровского и Л.В. Сморгунова²⁷, Б.Г. Литвака²⁸, В.В. Лобанова²⁹, А.И. Соловьева³⁰, С.Г. Туронока³¹ и др.

Зарубежная источниковая база в части политологического измерения отраслевых экономических процессов представлена работами Дж. Андерсона³², Т. Биркланда³³, г. Брувера и П. де Леона³⁴, Д. Веймера и А. Вайнинга³⁵, Л. Гана и

²¹ Горбунов Н.И. Научное обоснование принятия решений при совершенствовании железнодорожной техники. — Луганск, 2002.

²² Сакульева Т.Н. Качество управленческих решений на транспорте // Бюллетень транспортной информации. Октябрь 2001 (76).

²³ Семенов С.А. Методы сбора транспортной информации и принятия решений при создании новых дорог и системы общественного транспорта, германский опыт. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004).

²⁴ Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004.

²⁵ Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. Козбоненко. М., 2001.

²⁶ Купряшин г.Л., Соловьев А.И. Государственный менеджмент. — М., 2005.

²⁷ Политико-административное управление // Под ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004.

²⁸ Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения. М., 2000.

²⁹ Лобанов В.В. Анализ государственной политики. М., 2001.

³⁰ Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М., 2004.

³¹ Туронок С.Г. Политический анализ. М., 2005.

³² Anderson J. *Public Policymaking. An Introduction*. Boston. — 1994.

³³ Birkland T. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. M.E. Sharpe, 2001.

³⁴ Brewer G., de Leon P. *The Foundations of Policy Analysis*. — Homewood, 1983.

³⁵ Weimer D., Vining A. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. — Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992.

Б. Хогвуда³⁶, Л. Герстона³⁷, У. Данна³⁸, Э. Куэйда³⁹, Д. Лернера и г. Лассвелла⁴⁰, М. Мангера⁴¹, П. Сабатье⁴² и др. Что же касается более специализированных исследований, посвященных собственно транспортной проблематике в политико-административном ракурсе, то здесь следует упомянуть новаторские работы К. Баттона⁴³, Д. Бэнистера⁴⁴, Дж. Вайгара⁴⁵, Дж. Гиббса⁴⁶, С. Глейстер⁴⁷, С. Грант⁴⁸, О. Дженсена⁴⁹, К. Доннелана⁵⁰, С. Коль⁵¹, К. Нильсена и Т. Отте⁵², А. Пирмана⁵³, П. Рит-

³⁶ *Hogwood B. W., Gunn L.A. Policy Analysis for the Real World. London: Oxford University Press, 1984.*

³⁷ *Gerston L.N. Public policy making: process and principles. N.Y. L., M. E. Sharpe, 1997.*

³⁸ *Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction, Prentice-Hall, 1981.*

³⁹ *Quade E. Analysis for Public Decisions, 2nd ed., N.Y., 1982.*

⁴⁰ *Lerner D., Lasswell H., eds. The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford, 1951.*

⁴¹ *Munger M. Analysing Policy. Concepts, Conflicts, and Practices. W.W. Norton & Co. 2000.*

⁴² *Sabatier P. Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process // Political Science: Looking to the Future. Vol. 2. Ed. by W. Crotty, 1991.*

⁴³ *Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions. V. 6 Ed. by Kenneth J. Button, David A. Hensher, 2003.*

⁴⁴ *Banister D. Transport, the Environment and Sustainable Development. — Routledge, 1993.*

⁴⁵ *Vigar G. Transport, Environmental Politics & Public Safety. — Routledge, 2001.*

⁴⁶ *Hibbs J. Transport Economics and Policy: A Practical Analysis of Performance, Efficiency and Marketing Objectives. — Kogan Page Ltd. 2003; Hibbs J. The Railways, the Market and the Government. — Institute of Economic Affairs (IEA), 2006.*

⁴⁷ *Glaister St., Burnham J., Stevens H., Travers T. Transport Policy in Britain (Public Policy & Politics). — Palgrave Macmillan; 2Rev Ed. 2006.*

⁴⁸ *Grant S., Bamford C. Transport Economics 4th Edition (Studies in Economics & Business). — Heinemann Educational Publishers; 4Rev Ed. 2006.*

⁴⁹ *Jensen O. B., Richardson T. Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity. — Routledge, 2004.*

⁵⁰ *The Transport Issue (Issues S.) Ed. by Craig Donnellan. — Independence Educational Publishers, 2003.*

⁵¹ *Cole S. Applied Transport Economics: Policy, Management and Decision Making. — Kogan Page Ltd; 3Rev Ed. 2005.*

⁵² *Railways and International Politics. Ed. by T.G. Otte and K. Neilson. — Routledge, 2006.*

⁵³ *Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities (In Association With Iccr Contemporary Trends in European Social Sciences). Ed. by A. D. Pearman, Peter J. Mackie, John Nellthorp. — Ashgate Publishing, 2004.*

велда⁵⁴, Дж. Росса⁵⁵, Р. Толли⁵⁶, Р. Формана⁵⁷, П. Чикантелла⁵⁸ и др.

Отдельного упоминания заслуживают инновационные работы ряда упомянутых авторов, закладывающие, на наш взгляд, концептуальные основания политико-административных исследований транспорта. Так, О. Дженсен и Т. Ричардсон в работе «Создавая европейское пространство: мобильность, власть и территориальная идентичность»⁵⁹ предлагают философско-социологический подход к вопросам политики и власти в их связи с факторами, трансформирующими физическое пространство Европы: развитие высокоскоростных трансграничных потоков мобильности, формирование сетевых урбанистических структур и т. д. Авторы анализируют комплексное влияние этих факторов на такие разнородные явления и процессы, как национальная и наднациональная идентичность, городская и сельская субкультура, взаимоотношения центральных и периферийных регионов Европы, политика полицентрического развития и устойчивого развития в контексте актуальной европейской транспортной политики в настоящем и будущем.

Упомянем работу Дж. Вайгара «Политические аспекты мобильности. Транспорт, окружающая среда и публичная политика»⁶⁰, в которой автор показывает, каким образом резко возросшая мобильность современной западной цивилизации повлекла за собой переоценку политического

⁵⁴ *Rietveld P. Barriers to Sustainable Transport (Transport development and Sustainability). — Routledge, 2004.*

⁵⁵ *Ross J. Linking Europe: Transport Policies and Politics in the European Union. — Praeger Publishers, 1998.*

⁵⁶ *Sustainable Transport. Ed by Rodney Tolley. — CRC, 2003.*

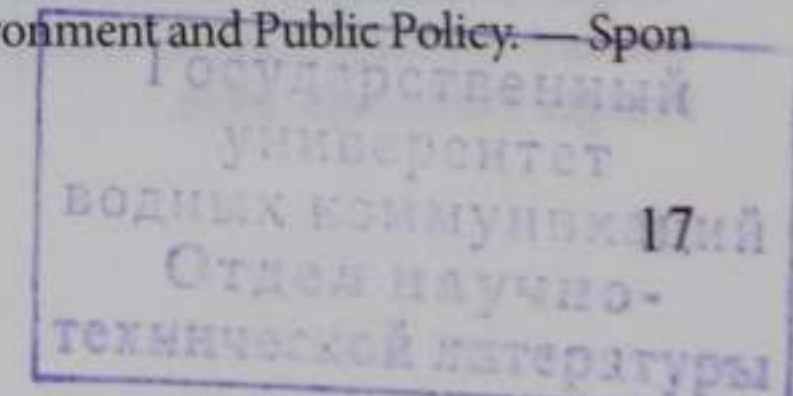
⁵⁷ *Forman R.T. Road Ecology: Science and Solutions. — Island Press, 2002.*

⁵⁸ *Space and Transport in the World-System (Contributions in Economics and Economic History). Ed. by Paul S. Ciccantell (Editor), Stephen G. Bunker. — Greenwood Press, 1998.*

⁵⁹ *Jensen O. B., Richardson T. Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity. — Routledge, 2004.*

⁶⁰ *Vigar G. The Politics of Mobility. Transport, the Environment and Public Policy. — Spon Press, 2001.*

244 246



и общественного восприятия транспортных проблем. Автор формулирует заслуживающую внимания методологическую и теоретическую программу исследования, подходы к определению стратегических целей, расширению границ «проблемных аудиторий» транспортной политики. Предлагаемые идеи направлены на достижение целей, связанных с суверенитетом государств, качеством жизни, экологической ответственностью, устойчивым развитием.

В работе того же автора «Транспорт, экологическая политика и общественная безопасность»⁶¹ в контексте актуального для европейской транспортной политики дискурса «устойчивого развития» подвергается анализу инновационная парадигма «управления спросом» (*demand management*), призванная прийти на смену традиционному подходу, ориентированному на рост предложения транспортных услуг. Заметим также, что эта работа содержит заслуживающий внимания ретроспективный анализ процесса выработки, принятия и реализации национальной транспортной политики в Великобритании за период 1987–2000 гг., раскрывающий политические механизмы продвижения и противодействия транспортным инициативам в процессе формирования публичной повестки. Новаторский подход автора заключается в попытке решения этих задач за счет привлечения методологических и теоретических разработок, почерпнутых из социальных и политических наук.

Скажем несколько слов о работе Дж. Росса «Связывая Европу: транспортная политика и политический процесс в Европейском союзе»⁶². В ней предложен анализ развития транспортной проблематики в качестве одной из областей публичной политики ЕС, вызывающей все более острые публичные трения и дебаты. Рассматривая четыре вида транспорта, а именно железнодорожного, автомобильного, воздушного и морского, автор открывает дискуссию на

⁶¹ Vigar G. *Transport, Environmental Politics & Public Safety*. — Routledge, 2001.

⁶² Ross J. *Linking Europe: Transport Policies and Politics in the European Union*. — Praeger Publishers, 1998.

тему фундаментальной роли транспорта в совокупной европейской политической экономике в прошлом, настоящем и будущем.

Крайне интересна и полезна для настоящего исследования книга «Барьеры на пути устойчивого транспорта (Развитие транспорта и концепция устойчивого развития)»⁶³, вышедшая под редакцией П. Ритвелда. Она посвящена актуальной для современной европейской науки теме негативных социальных и экологических последствий развития транспорта. Основное внимание авторы уделяют роли институтов и регулятивных систем в развитии транспорта, их воздействию на поведенческие модели граждан с точки зрения продвижения идеологии устойчивого развития. Выполненное с участием ведущих представителей мировой академической науки исследование предлагает интернациональный взгляд на проблемы национальной транспортной политики, местных инициатив в этой области, а также на вопросы международной транспортной кооперации.

Известный вклад в обсуждаемое тематическое поле вносит работа «Пространство и транспорт в Мир-системе»⁶⁴, изданная под редакцией П. Чикантеллы. В ней предлагается анализ влияния пространственных, топографических и транспортных факторов на организацию и функционирование мировой системы. На примере ряда прецедентов показано, каким образом трансформация пространственных и транспортных измерений воздействует на страны ядра, полупериферии и периферии мировой системы. При этом в центре внимания авторов оказывается роль морских, наземных и воздушных транспортных систем в формировании и реструктурировании моделей сырьевого и промышленного развития, экономического и социального поведения в капиталистической мировой экономике. Исследование в

⁶³ Rietveld P. *Barriers to Sustainable Transport (Transport development and Sustainability)*. — Routledge, 2004.

⁶⁴ *Space and Transport in the World-System (Contributions in Economics and Economic History)*. Ed. by Paul S. Ciccantell (Editor), Stephen G. Bunker. — Greenwood Press, 1998.

значительной мере обогащает существующие мир-системные теории, концепции мировой политической экономики и глобализации, которые традиционно уделяют весьма ограниченное внимание вопросам организации пространства, мобильности и транспорта.

Отметим тонкости употребляемой авторами многочисленных работ терминологии. Транспортная политика не тождественна понятию политики в связи или в области транспортных отношений. Первая имеет более узкое поле применения, имея в виду развитие транспортного комплекса: путей сообщения, инфраструктуры, транспортных объектов, логистических схем, конкуренции видов транспорта и т. д.

Предметом же, который акцентируется в настоящем исследовании, является участие и влияние транспорта на политические процессы и явления в классическом их содержании. Особенностью, казалось бы, экономико-отраслевого и технократического комплекса и связанной с ним системы отношений является повышенная способность транспорта вторгаться и влиять на область, традиционно исследуемую политическими науками. Это связано с качественными содержательными отличиями транспорта, скажем, от строительного или промышленного комплекса. Имманентно сетевая структура и характер транспорта, почти тождественная связь транспортных и пространственных параметров развития человеческих обществ и властных систем, с ними связанных, определяют особое право выделить в области политических наук такую дисциплину, как политология транспорта. Поэтому очевидно должна быть понятна позиция автора настоящего исследования, который считает обоснованным пользоваться термином не «транспортная политика», а именно «политология транспорта». «Пространство — политика — транспорт» — такова формула исследования. В нашей постановке именно политические сферы прежде всего проецируются на транспорт, и лишь во вторую очередь транспорт становится и играет роль классического инструментария политических процессов.

Сказанное выше об отечественных и зарубежных исследованиях, посвященных различным аспектам транспорт-

ной политики, в указанном категориальном смысле со всей очевидностью свидетельствует, что в последние годы растет научный интерес представителей социально-политических дисциплин к транспортной проблематике. Предпринимаются попытки на новой междисциплинарной методологической базе осмыслить взаимодействие транспортных и общественно-политических факторов, выявить механизмы и методы формирования научно обоснованной транспортной стратегии, выходящей далеко за рамки узкоспециальных инженерно-технических целей и задач. Вместе с тем, в сложившемся на сегодня корпусе научных исследований, концептуальных подходов и моделей анализа явным образом ощущается дефицит системного, комплексного, а главное, предметно определенного политологического видения проблематики.

Учитывая обозначенные выше концептуальные и теоретические наработки, можно предметно определить политологию транспорта как особую дисциплину в области политических наук с определенной областью изучения, обладающую своим исследовательским аппаратом, специализированными стратегиями изучения транспортно-политических процессов.

В целом, характеризуя место и статус политологии транспорта в системе политологических дисциплин, мы будем исходить из того, что данная дисциплина призвана преодолеть существующий разрыв между реальной транспортной политикой государства и социально-политическим научным знанием.

§ 2. Политико-управленческий характер политологии транспорта

Перефразируя замечание одного из ведущих отечественных специалистов в области политического анализа М. Хрусталева, можно сказать, что политология транспорта может «успешно выполнять функцию “моста”, связующего звена между предельно абстрактным и предельно конкретным, уникальным, только при достаточной степени операциональности, которая, кроме того, позволяет ей

обеспечивать решение конкретных аналитико-прогностических задач. В свою очередь достижение необходимой степени операциональности требует преобразования ее в прикладную теорию»⁶⁵.

По своей когнитивной природе политология транспорта, призванная на междисциплинарной основе объединить корпус исследований социально-политических аспектов разнообразной, как показано выше, проблематики, как геополитической, так и внутривнутриполитической, может быть отнесена к семейству политико-управленческих или политико-административных дисциплин. Последние отражают тот субдисциплинарный уровень познания общественных процессов, который сравнительно недавно получил признание отечественным академическим сообществом и пока еще пребывает в состоянии самоопределения и поиска границ предметного поля, размежевания с родственными гуманитарными науками в экономической, юридической, исторической и других сферах.

Как таковая, политико-управленческая терминология была введена в научный оборот в середине XX в. американскими политическими исследователями Г. Лассвеллом и Д. Лернером. В опубликованной в 1951 г. основополагающей работе «Политико-управленческие науки: Современные тенденции в предмете и методе», Лассвелл отмечал, что «политико-управленческие науки» (*policy sciences*) не ограничены традиционными целями научного познания, обладая практической ориентацией. Более того, целью таких наук провозглашается не просто содействие принятию более эффективных решений, но также производство знания, «необходимого для совершенствования практики демократии»⁶⁶. «Научная дисциплина, — писал он, — может быть отнесена к политико-управленческим наукам, если она

⁶⁵ Хрусталева М.А. Политология и политический анализ // Очерки теории и политического анализа международных отношений. М., 2002. С. 11.

⁶⁶ Lerner D., Lasswell H. The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford, 1951.

разъясняет процесс выработки и принятия политических решений в обществе или же обеспечивает необходимыми данными разработку рациональных способов разрешения политико-управленческих вопросов»⁶⁷.

Таким образом, предметное поле политико-управленческих дисциплин вбирает в себя, с одной стороны, теории, описывающие и объясняющие процесс выработки, принятия и реализации политических решений, а с другой — прескриптивные теории, посвященные тому, как воздействовать на этот процесс с тем, чтобы повысить его эффективность⁶⁸.

Благодаря комплексному характеру политико-управленческие науки представляют собой прикладное направление общественных наук, объединяющее в себе достижения целого ряда традиционных общественных дисциплин, таких как экономическая наука, психология, социология и, естественно, политология. В отличие от фундаментальных общественных наук, ориентированных на поиск научной истины в форме теоретически и эмпирически валидных утверждений по поводу окружающей нас социальной реальности, прикладная ориентация политико-управленческих наук предполагает в первую очередь производство знания, обладающего политически и практически применимым значением.

Занимая эту дисциплинарную нишу, политология транспорта тем не менее содержит в себе разноуровневые представления, обладающие теоретико-фундаментальным, инструментально-эмпирическим и практически прикладным характером⁶⁹. Эти измерения данной отрасли политического знания раскрывают ее структурную и функциональную дифференциацию.

Так, теоретико-фундаментальное измерение охватывает базовые концептуальные характеристики транспортной сферы с точки зрения ее атрибутивных характеристик, в част-

⁶⁷ Lasswell H. Power and Personality. N.Y., 1948. P. 120.

⁶⁸ Encyclopedia of Policy Studies. Nagel S. (ed.) N.Y., 1994. P. 872.

⁶⁹ Десятнев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития // Полис. 2004. № 1.

ности, власти, а равно внутреннего строения данной сферы и процессуального характера ее изменений. В соответствии с этим измерением политология транспорта неизменно связана с характеристикой государственных и межгосударственных акций по перемещению ресурсов, изменению функций транспортной сферы, ее соотношением с другими отраслями экономики и областями общественной и международной жизни. В данном контексте актуализируется связь динамики транспортной сферы с национальными интересами, типом правящего режима, характером включения отрасли в мировые политические (геополитические) связи, а также другими ее макрополитическими характеристиками.

В конечном итоге это измерение транспортной политики выводит исследователя на проблематику власти, политического влияния, на трактовку и реализацию национальных интересов в среде, характеризующейся жесткой конкуренцией и борьбой за контроль над распределением потоков товаров, услуг, капиталов и информации. В практическом же плане и применительно к отечественным условиям этот политологический, а равно и геополитический, анализ транспортной проблематики является необходимым условием комплексного информационно-аналитического обеспечения принятия ключевых государственных решений, призванных обеспечить приоритетные задачи встраивания России в формирующиеся трансконтинентальные и региональные потоки и сети активности, утвердить законное место нашей страны в динамично меняющейся мировой системе XXI века.

Во втором, инструментально-эмпирическом измерении акцентируется роль системообразующих процессов для данной отрасли, прежде всего, принятия политических (государственных) решений. В данном случае политология транспорта призвана раскрыть особенности целеполагающей деятельности, связанной с формированием государственной политики во всех связанных с транспортом областях.

Как можно понять, в данном аспекте политология транспорта связана с описанием хозяйственно-распорядительной деятельности различных акторов, действующих в

данной сфере, в которой определяющую роль играют национальные правительства. В этом контексте содержание данной дисциплины включает в себя разнообразные связи властей с их устойчивыми, работающими в этой сфере контрагентами и, как следствие, предметную характеристику их совместных программ и проектов.

Учитывая, что к этому направлению относятся сбор, описание, систематизация и обработка первичных данных, настоящее измерение в рамках политико-управленческих дисциплин в целом приобрело институциональный характер, выделившись даже в особую дисциплину «Методы и методики политологических исследований». В противовес теоретическому направлению, где основной аналитической единицей является «концепт», отражающий причинно-следственные, функциональные и прочие связи «внутри» политических (транспортно-политических) процессов, исходной единицей здесь выступает первичная информация о том или ином событии политической жизни. Поэтому, если в первом случае главным вектором политического анализа предстает дедуктивный вывод, то во втором — индуктивное обобщение.

В третьем измерении политология транспорта предполагает описание урегулирования конкретных проблем, решения практически прикладных задач. Главным содержанием этого уровня знаний выступают знания о конкретных приемах и технологиях политико-административного проектирования, способы оценки и решения насущных общественно-политических проблем. В данном виде анализа нередко соединяются дедукция и индукция, хотя доминирует «схватывающий» всю картинку ситуации в целом ретродуктивно-экспертный стиль мышления.

В отличие от «теоретика», конструирующего абстрактные модели политики, и «инструментальщика», занимающегося их операционализацией на уровне эмпирических данных, «прикладник» строит рабочую модель уникальной в своем роде проблемной ситуации, заимствуя для этого концептуальные знания у первого и фактическую инфор-

мацию у второго. Поэтому преобладающей для «прикладника» является прескриптивная функция (предписание), тогда как для «теоретика» — экспликативная (объяснение), а для «инструментальщика» — дескриптивная (описание)⁷⁰. Это же измерение вводит в мир политики «обыденное знание» и рутинные практики⁷¹.

Названные уровни представлений в политологии транспорта при всем своем содержательном различии имеют общие теоретико-методологические черты: все эти знания — и совершенствующие теорию, и раскрывающие особенности целеполагания, и освещающие решение конкретных проблем — направлены на систематическое описание практических действий управляющих и управляемых в сфере транспорта. В зависимости же от продуманности и аккуратности, с которой может осуществляться отбор проблем для исследования, а также состояния научно-экспертного сообщества данная политико-управленческая дисциплина способна рассчитывать на успех⁷².

Независимо от того, что политология транспорта по содержанию включает все три компонента знаний, безусловно, ее когнитивный профиль определяется вторым измерением, и потому она выступает как политико-управленческая дисциплина, демонстрирующая по преимуществу практически прикладной характер. Эта дисциплина может быть отнесена к классу политико-управленческих наук, предполагающему исследование отраслевых видов государственной политики (*transport policy studies/ policy analysis*). В этом качестве политология транспорта представляет собой форму прикладного исследования, целью которого являются выявление властно-политического содержания отраслевых связей и отношений, углубление

⁷⁰ Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития // Полис. 2004. № 1.

⁷¹ Lindblom C.E. *Inquiry and Change*. New Haven, CT. Yale University Press, 1990; Lindblom C.E. and David K. Cohen *Usable Knowledge*, New Haven, 1976;

Wildavsky A. *The New Politics of the Budgetary Process*. Boston, 1988.

⁷² Kuhn T. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, 1970.

понимания разнообразных социотехнических проблем, существующих в транспортной области, а также отображение процессуальных особенностей формирования соответствующей государственной политики.

Приоритет практически прикладного уровня представлений дает возможность использовать в качестве организующего принципа анализа транспортной политики различные концепты. К ним можно отнести «институционально-правовой», учитывающий, что транспортные проблемы и политические инструменты их решения существенным образом различаются для локального, национального и наднационального уровней, или же «стадиальный», делающий акцент на проблематике выработки, принятия и имплементации решений, формирования транспортных «политик», подходов, каждый из которых обладает собственными инструментами исследования и смещает акценты в сторону либо нормативно-правового, политико-административного, либо практически ориентированного, прикладного политического анализа. Возможно и синтетическое использование этих подходов.

Привлекая современные научные методы и технологии для решения общественных проблем, политический анализ в этой сфере направлен на поиск адекватных способов коллективного действия, а также на генерирование информации и организацию данных, касающихся политических, социально-экономических, экологических и иных последствий, способных вытекать из принятых решений, и содействует таким образом государству как фигуре, принимающей решение в выборе наиболее предпочтительных действий⁷³.

В ряду специфических трудностей, с которыми сталкивается прикладной политический анализ, можно также упомянуть роль личностных и групповых ценностей и интересов, риск и неопределенность в отношении будущего⁷⁴.

⁷³ Quade E. *Analysis for Public Decisions*, 2nd ed., N.Y., 1982. P. 5.

⁷⁴ Brewer G., de Leon P. *The Foundations of Policy Analysis*. The Dorsey Press, 1983, Introduction.

Известные американские ученые К. Паттон и Д. Савицки в свое время с некоторой долей иронии, свойственной, впрочем, всем представителям прикладных политических исследований, выделили следующие характерные особенности прикладных проблем, которые в полной мере могут быть применимы для оценки транспортных коллизий. К ним ученые отнесли следующие черты:

- они не имеют ясного определения;
- правильность их решений не может быть доказана до практического применения;
- ни одно из решений проблемы не гарантирует достижения ожидаемого результата;
- решения проблем редко являются одновременно самыми лучшими и самыми дешевыми;
- адекватность решения бывает трудно измерить в категориях общего блага;
- справедливость решений невозможно измерить объективно⁷⁵.

Хотя и фиксируется определенная внутренняя противоречивость этого «упрощающего» подхода с элементами фундаментального знания, имеющимися в структуре политико-управленческих наук, в то же время наш подход дает возможность прикладным представлениям сохранять оперативность и инновационность в постановке задач, ориентироваться на сравнительно простые решения, не требующие значительных временных, организационных и прочих затрат. Это придает корпусу прикладного знания должную гибкость, адаптивность к различным проблемным ситуациям, способность сочетать преимущества неформальной и качественной аргументации с достоинствами формализованных количественных выкладок⁷⁶.

Это происходит по той причине, что попытка понимания и разрешения проблем современной транспортной по-

⁷⁵ Patton C.V., Sawicki D.S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Princeton, Englewood Cliffs, 1983. P. 1.

⁷⁶ Patton C.V., Sawicki D.S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Princeton, Englewood Cliffs, 1983. P. 14.

литики требует выхода за рамки устоявшихся дисциплин и профессий, а структура и содержание последних не отражают реальную конфигурацию социотехнических проблем, стоящих перед современным обществом и государством. Более того, распространение аналитических способностей на заинтересованные лоббистские организации и представителей СМИ еще больше размывает границы «экспертизы» в транспортной политике⁷⁷.

Признание прикладного характера политологии транспорта обуславливает познавательные приоритеты данной дисциплины. По понятным причинам в рамках национального государства и конкретного общества основной зоной ее предметного интереса становятся процессы и технологии выработки и осуществления транспортной государственной политики и иных видов политики, на которые влияют вопросы транспортной деятельности.

§ 3. Особенности транспортной проблематики и новая дисциплина

Поскольку инфраструктура транспортных коммуникаций с точки зрения своей организации, принципов функционирования, а также воздействия на социальную и экономическую подсистемы современного общества образует сетевую структуру, в рассматриваемой нами дисциплине возникают возможности для использования научных подходов, позволяющих более углубленно описывать процессы формирования государственной политики в этой сфере.

Если исходить из общих положений, то можно вспомнить, что исследование сети как формы социального взаимодействия показывает, что ее функционирование в основном подчиняется бинарной логике «включения/исключения», а это, в свою очередь, подчиняет данной логике и окружающую среду. Все, что входит в сеть, полезно и необходимо для ее существования, что не входит — не существует с точки

⁷⁷ MacRae D., Whittington D. Expert Advice for Policy Choice. Washington, DC., 1997.

зрения сети и может быть проигнорировано или элиминировано. Поэтому, если узел сети перестает выполнять полезную функцию, то он отторгается ею, и сеть реорганизуется заново. При этом некоторые узлы более важны, чем другие, но они все необходимы до тех пор, пока находятся в сети. Согласно классическим взглядам, не существует системного доминирования узлов. Значимость узлов проистекает не из их специфических черт, а из их способности к распределению потоков (товарных, человеческих, информационных). В этом смысле главные узлы — это не центральные узлы, а узлы переключения, следующие сетевой, а не командной логике⁷⁸.

Положения сетевой теории показывают, что данные постулаты в полной мере могут применяться при характеристике транспортных сетей. Логика «включения/исключения» находит свое проявление, в частности, в традиционной для Российского государства проблеме освоения экономического, социального и геополитического пространства восточнее Уральского хребта. В основе этой стратегии лежит опорная железнодорожная «решетка», образуемая широтными магистралями и меридианными соединительными линиями, в своей совокупности образующими сеть, в узлах которой размещаются опорные населенные пункты. Транспортная доступность основных сырьевых, промышленных и культурных ресурсов при этом является обязательным, абсолютно необходимым условием освоения новых территорий, интеграции их в общероссийское, а в перспективе и глобальное социально-экономическое пространство.

При таком подходе стратегия транспортного освоения Сибири и Дальнего Востока должна принимать в расчет то обстоятельство, что нерациональная эксплуатация и истощение природных ресурсов тех или иных регионов, ошибки в прогнозах развития определенных отраслей промышленного производства, неверный выбор приоритетов в области социальной политики и, как следствие, негативная миграционная

⁷⁸ Castells M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 1996.

динамика способны, в своей совокупности, привести к деградации соответствующих региональных социальных, экономических, политических и прочих узлов. А это неизбежно ведет к отмиранию и сегментов транспортной сети, в которую вложены значительные государственные инвестиции.

Несомненный интерес для исследования транспортных проблем имеет отношение к сетям как к организационным социальным формам, которые по-разному относятся к ценностным компонентам взаимодействия. Традиционно сторонники сетевой теории полагают, что сети нейтральны и являются аналогом чуть ли не «автомата» для осуществления поставленных целей. В этом плане выделяется аспект социального и политического, а порой и глобального внешнеполитического борения за постановку целей для транспортно-сетевых систем. Однако в науке есть подходы, которые доказывают, что в сетевых коммуникациях могут сосуществовать ценности различного рода и потому борьбу за целевые направления деятельности акторов непременно предвосхищает конкуренция за доминирующие ценностные установки⁷⁹. В этом смысле ключевым значением обладают акторы, способные сформировать ценностные, культурные коды развития социальных и политико-транспортных систем. К ним могут быть отнесены те лица, которые принимают решения, лица, наделенные властью в государстве и обществе⁸⁰.

Ценностно-ориентированный подход для анализа в рамках политологии транспорта представляется нам особенно важным, поскольку связывает динамику транспортной сферы с социально и политически очерченными целями всего государства и общества, демонстрирует связи технических, социальных и личностных компонентов развития транспортных систем. Этот подход тем более важен, что в современных условиях ценностно-иницирующая деятельность

⁷⁹ Соловьев А.И. Трансакционные коммуникации как источник и форма развития государства // Полис. 2006. № 6.

⁸⁰ Castells M. Там же.

правлящих кругов существенным образом связана с трансформацией власти, а равно и всеми основными атрибутами властных отношений — мобильностью, коммуникацией, информацией. Не случайно Э. Тоффлер писал в работе «Метаморфозы власти»: «Мы вступаем в эру метаморфоз власти. Мы живем в момент, когда вся структура власти, скреплявшая мир, дезинтегрируется»⁸¹. «Существуют серьезные причины полагать, — пишет он далее, — что силы, в настоящий момент сотрясающие власть на каждом уровне человеческого общества, станут в ближайшие годы еще более интенсивными и всеобъемлющими. Подобно тому, как смещения и разломы тектонических плит приводят к землетрясениям, массовое реструктурирование властных взаимоотношений приводит к редчайшему событию в человеческой истории — к революции самой природы власти»⁸².

Ценности как атрибут власти и источник инициации государственной политики являются ключевым показателем развития и транспортной системы, всей сети деловых коммуникаций в этой сфере. Не случайно сегодня перед Россией стоит задача укрепления внутренней, ценностно-целевой интеграции всех видов государственной политики, усиления ее целостности и единения с интересами всего общества. Раскрыть возможности этого направления — серьезная задача для политического исследователя.

Политическую роль транспортных структур в распределении властно значимых ресурсов наглядно иллюстрирует одна из проблем газотранспортной политики, в частности, ситуация вокруг «энергодIALOGа» России и ЕС. Базовой предпосылкой «энергодIALOGа» является объективная взаимозаинтересованность и взаимозависимость сторон. К началу XXI в. Россия, имеющая крупнейшие в мире запасы газа, и Европа, чьи запасы составляют всего 3% от общемировых, оказались более привязаны друг к другу эко-

⁸¹ Метаморфозы власти: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003.

⁸² Там же.

номически, чем когда-либо в совместной истории. Именно поставка природного газа из-за системных ограничений на механизмы транспортировки наиболее жестко привязывает друг к другу потребителей и поставщиков. Вопреки расхожему мнению, этот фактор взаимозависимости представляет собой не залог гармонии, а фактор растущей напряженности отношений.

По мере увеличения спроса на газ в Европе, истощения запасов Северного моря и по мере роста экономик стран ЕС, значение и, в самом широком смысле, цена российских поставок потенциально возрастают. Поэтому уже сегодня Евросоюз принимает меры, которые позволят ему остаться хозяином положения. В частности, ЕС осуществляет диверсификацию и либерализацию собственного газового рынка. Политика диверсификации предполагает, что по каждому импортируемому виду энергоносителей должны быть обеспечены поставки как минимум из трех разных источников. При этом доля российского природного газа не должна превысить нынешний уровень в 36%. Политика либерализации предполагает постепенный уход от долгосрочных газовых контрактов и переход на биржевую торговлю по примеру рынка нефти. Это должно обеспечить конкуренцию альтернативных поставщиков и переложить на них основные риски, в том числе политические, связанные с транзитными территориями.

Параллельно критически важным для обеспечения этой политики фактом является подключение к европейскому рынку новых поставщиков, прежде всего из Каспийского региона. Учитывая уже упомянутый принцип ограничения удельного веса России на европейском энергетическом рынке, это означает, что императивом политики ЕС на постсоветском пространстве может стать стратегическое сдерживание России.

Однако проблема политических следствий российско-европейского «энергодIALOGа», безусловно, шире. Естественная задача наших европейских партнеров состоит в том, чтобы жизненно важные для них энергетические ресурсы России не были капитализированы ею как политические

ресурсы и не могли служить рычагом самостоятельной геостратегии. По оценке российских экспертов, базовым для ЕС в «энергодIALOGE» с Востоком становится проект энергополитической десоверенизации России⁸³.

Требования «большого доступа» к добыче российских энергоносителей, требования разных форм прямого или международного контроля над национальными месторождениями и газотранспортной инфраструктурой, условие выравнивания внутрироссийских цен на газ и другие энергоносители с уровнем общеевропейского рынка, противодействие развитию российских энергопоставок в Азиатско-Тихоокеанский регион — таковы основные элементы европейской энергетической политики, сливающиеся в консолидированное требование евроатлантического мира: энергетический потенциал России не должен быть фактором ее политического суверенитета.

В наибольшей мере настораживает, что для России ставкой в этой игре является не только проблема диверсификации собственной энергополитики, но проблема инфраструктурного развития Сибири и Дальнего Востока и проблема коммуникационной связности страны. Эксперты, лоббирующие проект ассимиляционной евроинтеграции, уже откровенно говорят о «сворачивании» обременительной хозяйственной инфраструктуры Сибири, созданной в советские времена, как объективном условии «европейского выбора».

Закономерным итогом реализации подобного сценария неизбежно станут подавление энергоемкого промышленного роста России, отказ от освоения Сибири и Дальнего Востока и переход на вахтовый метод добычи полезных ископаемых, ослабление социальной и территориальной целостности, а в долгосрочной перспективе — утрата энергополитического суверенитета, консервация сырьевой модели и фрагментация страны.

Таков масштаб цены только одного вопроса политологии транспорта, хотя и ключевого на сегодняшний день аспекта

⁸³ Геополитика ТЭК и цивилизационный проект России. Меморандум Института национальной стратегии. М., 2005.

транспортной (в данном примере, газотранспортной) политики. Можно привести еще ряд примеров, на первый взгляд отражающих сугубо отраслевые, технические проблемы развития государством транспортных коммуникаций, но на самом деле обладающие глубоким стратегическим и политическим содержанием.

В частности, накопленный, начиная с 1990-х гг., опыт включения России в существующую европейскую транспортную систему со всей очевидностью свидетельствует, что существующая «критская система», устанавливающая девять основных транспортных коридоров с тринадцатью ответвлениями, будучи созданной в интересах других стран, препятствует усилиям России и ее союзников, направленным на объединение в транспортном и инфраструктурном отношении Евразийского континента. Пострадают и цели собственного потенциала развития.

Заметим о значении координации как компоненте государственной политики. Проекты в области транспорта, так или иначе затрагивая сферы экономической и финансовой политики, внешнеполитической стратегии и внутривнутриполитической социальной стабильности, экологии и урбанистического планирования и многие другие, требуют эффективной кросс-секторальной координации. На практике, как показывают исследования, эффективность реализации подобных проектов существенно снижается ввиду недостаточности либо даже отсутствия координационных механизмов, вследствие чего ресурсное обеспечение таких проектов, финансовое, организационное, кадровое, информационно-аналитическое, оказывается сегрегированным и несбалансированным⁸⁴.

В российской практике проблемы координации проявляются в одной из наиболее приоритетных задач современной государственной транспортной политики — формировании Единой транспортной системы. Стержневым факто-

⁸⁴ *Tore S., Ravlum I.-A. Inter-agency Transport Planning: Co-ordination and Governance Structures // Planning Theory & Practice, 2004. Vol. 5. № 2. P. 171-195.*

ром транспортной стратегии в этом направлении является формирование транспортного баланса отрасли. В частности, необходимо определить вклад каждого вида транспорта в достижение общей цели. Единая транспортная система, в свою очередь, должна устойчиво обеспечивать конкурентные транспортные услуги, удовлетворяющие потребности общества в пассажирских и грузовых перевозках.

К сожалению, приходится констатировать, что каждый вид транспорта в нашей стране все еще действует достаточно независимо, а во многом параллельно и монопольно подходя к решению общесоциальных государственных задач. При этом в ряде транспортных подотраслей зачастую не выполняются элементарные требования по соблюдению экологических норм, экономической целесообразности и т. п. В государстве практически отсутствует сравнительный анализ и координация принятия решений по реализации наиболее выгодного распределения грузопотоков между отдельными видами транспорта.

Понятно, однако, что для того, чтобы наши транспортные системы как можно быстрее приблизились к мировому уровню развития, необходимо осуществить комплексную модернизацию всей отрасли. В основу модернизации должен быть положен принцип системного построения транспортного комплекса на основе современных научных знаний. Очевидно, какие грандиозные задачи стоят в таком случае перед политико-прикладными исследованиями транспортной сферы.

Известно, что для эффективного использования отечественных транзитных коридоров России следует в ближайшие шесть лет вложить 15 млрд долларов в программы их развития. По экспертным оценкам, к 2020 г. скорость сообщений в международных коридорах существенно возрастет, а объем перевозок достигнет 60–70 млн тонн в год. Но этого невозможно добиться без четкой системной реализации транзитной политики. В то же время в последние годы вопросы развития транспортных коридоров в нашей стране решались крайне медленно. И это несмотря на то,

что Президент РФ поддержал эту идею, издав соответствующее постановление.

Негативную роль сыграли отсутствие должной координации, разобщенность различных транспортных ведомств, не желающих интегрировать усилия по реализации приоритетных задач. Конечно, существует Министерство транспорта РФ, которое объединяет все виды транспорта и, следовательно, способно координировать его работу. Но этого мало. Ведь, чтобы Единая транспортная система функционировала эффективно, была обеспечена высокая скорость прохождения груза, его безопасность, нужна разветвленная информационная система. Минтранс имеет подобную систему, однако она предназначена для решения других задач. В то же время в последние годы наметились сдвиги в этом направлении в связи с тем, что ОАО «РЖД» имеет в своем распоряжении развитую информационную систему. Если удастся объединить информационные системы различных ведомств в единое целое, транспортные коридоры заработают так, как того требует время.

Упомянем еще политическое проектирование, которое представляет собой ключевой компонент процесса принятия решений как такового. Применительно к сфере транспорта, как нам представляется, институциональная архитектура механизма выработки, принятия и реализации государственных решений определяется рядом достаточно противоречивых обстоятельств.

Прежде всего это касается инициирования и ресурсного обеспечения, как правило, осуществляемого в рамках государственного сектора и призванного решать задачи общегосударственного масштаба, что предполагает известную централизацию механизма выработки и реализации транспортных политик. В этой связи требуется обеспечивать управление транспортом как единым целым, как комплексом, в котором тесно увязаны пассажирские и грузовые, информационные и ресурсные потоки, где согласованы все фазы и стадии деятельности. Без этого транспортная система не может функционировать эффективно.

Данные обстоятельства не являются чем-то исключительным, присущим только области транспортной политики. Однако поиск эффективных вариантов решения этих вопросов в транспортной сфере может быть достаточно плодотворным лишь с учетом достижений современных политико-административных исследований. В принципе основной акцент при реформировании административно-государственного управления в последние годы делался на существенном изменении отношений государственных институтов и окружающей их среды, в соответствии с принципами децентрализации и деконцентрации. При этом ученые по сути доказали, что изменение отношений управленческих структур с окружающей средой неизменно повышает роль и значение стратегического планирования, государственного маркетинга, механизмов выработки и осуществления стратегии предоставления услуг населению. Это также способствует формированию новой креативной организационной культуры с единым пониманием перспектив развития отраслевых видов государственной политики⁸⁵. Таким образом, применительно к области транспортной политики поиск наиболее эффективных технологий и прикладных механизмов государственного проектирования может быть осуществлен с помощью подходов, наработанных в русле нового государственного менеджмента, сетевого подхода, концепции *governance*, а также иных парадигм современного политико-административного знания.

Фактор территориальной децентрализации предъявляет специфические требования к проектировщикам транспортных политик. В идеале, чтобы процесс выработки и реализации таких политик был эффективным, «пространство акторов» и «институциональное пространство» должно быть конгруэнтным, т. е. взаимно соответствующим друг другу⁸⁶.

⁸⁵ Государственное управление и политика / Под ред. Л.В. Сморгунова. — СПб., 2002.

⁸⁶ *Offner J.-M., Pumain D. Réseaux et territoires — significations croisées. La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube, 1996.*

Принимая во внимание современные постиндустриальные сетевые формы организации экономического и социального пространства, можно предполагать, что изменчивость внешней среды, в рамках которой реализуются транспортные политики, будет только возрастать. В силу этого проектировщики транспортных политик должны научиться встраивать целевые координаты своих программ в «неевклидову геометрию» изменчивой социально-экономической среды современного общества. И в этом плане им могут оказать поддержку не только политико-административные, и шире — гуманитарные дисциплины, но и естественно-научное знание с присущим ему аппаратом математического моделирования.

Надо подчеркнуть, что в области исследований транспортных политик в последнее время укрепляется направление, связанное с проблематикой социальной и политической инженерии. Представители этого подхода в своих работах убедительно демонстрируют, что внедрение инновационных диалоговых элементов должно осуществляться на самых ранних стадиях процесса проектирования государственных планов и оставаться активным до финальных этапов реализации проекта. Такое положение, как можно заметить, весьма противоречит существующей сегодня практике, когда к подобным мерам обращаются только в ситуациях громких публичных скандалов или на той стадии процесса, когда изменить содержание проекта зачастую уже невозможно.

Соответственно велениям времени качественным образом возрастают и изменяются требования, предъявляемые к информационно-аналитическому обеспечению процесса выработки, принятия и реализации транспортных политик. И здесь приходится констатировать тот факт, что отечественная аналитика, как академическая, так и прикладная, ориентированная на проблемы транспортной политики, на сегодняшний день достаточно далека от уровня стоящих перед ней задач.

Таким образом, теоретико-методологическая специфика политологии транспорта как особой отрасли знания

определяется природой прикладных политико-управленческих наук и характеризуется гетерогенностью концептуально-методологической базы, разнообразием приемов инструментального обеспечения задач, органическим соединением эмпирического и нормативного подходов при решении проблем клиент-проблемной ориентацией⁸⁷.

Последнее обстоятельство, связанное с непосредственной ориентацией и даже отчасти вовлеченностью исследователя в процесс выработки, принятия и реализации транспортной политики в статусе консультанта, советника, эксперта, проектировщика, формирует характерное, и в целом не свойственное представителям традиционных гуманитарных наук, стремление оказывать реальное воздействие на ход и результаты принятия решений. То есть стремление преодолеть грань, отделяющую научно обоснованную экспертную рекомендацию от ее реализации. Это во многом объясняет тот факт, что на роль организующего теоретико-методологического базиса, родового для всех политико-управленческих дисциплин, выдвигается концепция цикла государственной политики (*policy cycle*).

Определяя значимость этого ракурса исследования, один из основоположников данной школы г. Лассвелл утверждал, что «принятие и применение политических решений представляет собой прорыв в будущее, и этот факт остается предметом постоянной озабоченности политических теоретиков, поскольку, коль скоро дескриптивное знание не дает нам ориентиров на будущее, неопределенность и риск остаются неотъемлемой составляющей политических решений»⁸⁸.

В самом общем виде политико-управленческий цикл в сфере транспорта так или иначе связывается с фазами восприятия проблемы (*problem perception*), формирования повестки (*agenda setting*), формулирования политики (*policy formulation*), принятия решения (*decision making*),

⁸⁷ Дегтярев А.А. Политический анализ как прикладная дисциплина: предметное поле и направления развития // Полис. 2004. № 1.

⁸⁸ Lasswell H. Some Perplexities of Policy Theory, *Social Research*, Spring, 1974. P. 177.

реализации политики (*implementation*), а также оценивания ее результатов (*policy evaluation*), на основании чего конкретная политика (программа) либо завершается, либо переформулируется (*termination/reformulation*).

Учитывая, что концепция «цикла политического решения» сыграла важную инструментальную роль в развитии политико-управленческих дисциплин⁸⁹, можно надеяться на такие же конструктивные последствия и применительно к сфере транспорта. Прежде всего, даже признавая известную теоретико-методологическую ограниченность этой концепции, следует иметь в виду, что она дает возможность для идентификации и упорядочения множественных управленческих проблем в рамках единой государственной политики. Другое преимущество этого подхода состоит в том, что он расширяет возможности количественной верификации стоящих перед государством задач, а равно способствует внедрению свежих инновационных перспектив и методологий в политико-управленческих исследованиях транспортной сферы.

Рамки и категории политико-управленческого цикла дают возможность существенным образом расширить и систематизировать усилия отечественных исследователей, занятых в области изучения и информационно-аналитическом обеспечении процесса выработки, принятия и реализации решений в сфере транспорта. Правда, приходится с сожалением констатировать, что значительный пласт теоретических и прикладных исследований, накопленных мировой наукой и связанных с проблематикой продвижения политических решений, повышения их проходимости, мобилизации и контрмобилизации политической поддержки, формирования коалиций, проектирования и имплементации государственных политик, их оценивания и прекращения, в силу обстоятельств, анализ которых выходит за рамки настоящей публикации, остается пока еще мало освоенным отечественными специалистами.

⁸⁹ de Leon P. The Stages Approach to the Policy Process /P. A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*, 1999, Boulder, CO, Chap. 2 P. 22.

В любом случае перспектива творческого синтеза академического знания и практического опыта администрирования в области транспортной политики представляется исключительно плодотворной и востребованной в сложившейся ситуации. Ведь опыт давно показал, что политико-управленческое решение проблемы по определению не может ограничиваться лишь ее научным представлением. Потребителем продукта аналитической деятельности является власть, а потому он должен быть переведен на язык власти, вызвать заинтересованность правящих кругов. Необходимо понимать, что заинтересованность власти — это имманентный компонент аналитического продукта, это его свойство, а вовсе не внешняя оболочка. Иными словами, один «продукт» должен совмещать в себе две разные социальные функции, которым должны соответствовать две социальные общности, две субкультуры. И дело даже не в том, как их слить воедино, важно, чтобы они могли функционально взаимодействовать на основании общего языка. Проблема языка, проблема коммуникации в науке становится сейчас чрезвычайно значимой. Шанс преодолеть неравновесие в структурах власти и перейти в состояние плодотворного обмена, полезного для государства в целом, имеет лишь та система, где существует связь между такими элементами, как власть, рефлексивная элита и функционально-прикладная элита.

Очевидно, что между мобилизацией научного сообщества и утилизацией знания, «просачиванием» его во власть должно пройти определенное время. Ну, а поскольку власть чувствует потребность в совете, первый шаг должен быть за специалистами. Для российских аналитиков особенно важно, что сейчас наша страна переживает как раз такой момент, когда инициатива с их стороны может оказаться наиболее востребованной. В данном случае это вполне справедливо по отношению к попытке, которая предпринимается настоящим исследованием, предложением самой дисциплины, а именно политологии транспорта.

Глава 2. Политические, правовые и экономические источники и основания транспортного развития

§ 1. Система принятия политических решений в области транспортного развития

«Принятие политических решений» — устойчивый термин, используется в литературе⁹⁰ чаще всего в широком смысле, как общее, собирательное понятие для обозначения всего многоэтапного процесса выработки, принятия и реализации решений. Под ним понимается взаимосвязанный комплекс последовательных усилий в области целеполагания и целедостижения. Один из основоположников теории принятия решений в области государственного управления, Герберт Саймон, разделяет управленческое решение на две равнозначные составные части: «решение» и «действие» (*deciding and doing*)⁹¹, Дж. Андерсон, в свою очередь, указывает, что «...public policy-making — это комплексный и продолжающийся во времени процесс, включающий множество участников, обладающих различными ролями и дифференцированными интересами»⁹².

По своей природе политико-управленческие решения государства, являясь ли инструментом его реагирования на системные вызовы, основанные ли на социальных потребностях, представляют собой один из ключевых компонентов системы государственного управления. Соответственно, характеризуя процесс принятия политических решений в системных категориях, можно говорить о взаимодействии широкого спектра явлений, процессов и их структурно-функциональных взаимосвязей, объединяемых в рам-

⁹⁰ Вилисов М.В. Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. 132 с.

⁹¹ Саймон Г. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении. М.: Теория фирмы, 2000.

⁹² Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 4.

ках единого целого. Выбор данного ракурса исследования обусловлен, как минимум, двумя обстоятельствами.

Во-первых, системный подход представляет собой, на наш взгляд, один из наиболее рациональных способов изучения окружающей реальности: системные теории в известном смысле синтезируют в себе весь методологический опыт, накопленный научным знанием в прошлом. Во-вторых, системное исследование предметов и явлений предполагает их изучение в качестве взаимосвязанных составных частей и структурных элементов определенного целостного образования, выявляя при этом новые, интегративные свойства системы, которые отсутствуют у отдельных образующих ее элементов. Последнее обстоятельство в теоретико-методологическом отношении представляется особо ценным в области изучения политологических аспектов транспорта, остающихся на сегодняшний день, как показано в предыдущей главе, предметом по преимуществу разрозненных и не систематизированных исследований, демонстрирующих явный дефицит обобщающих, комплексных теоретических концептов и моделей.

Востребованность системного анализа в исследовании проблематики транспортного развития обусловлена рядом факторов и актуальных вызовов.

Распад СССР, в корне изменивший сложившуюся систему международных отношений и геополитическую ситуацию в мире, вызвавший возрастающее напряжение во взаимоотношениях мировых центров силы, связанное с усиливающейся борьбой за мировые энергетические ресурсы, — эти и другие факторы поставили Россию перед необходимостью усилить меры по обеспечению территориального и экономического единства страны, национальной безопасности и целостности, формирования национальных стратегий и интересов и последовательной реализации и защиты этих интересов на международной арене. В таких условиях Россия оказалась перед лицом вызовов времени, требующих не просто поддержания определенного уровня развития, но максимального усиления его качества, выбора наиболее эффективных приоритетных направлений приложения усилий

в условиях резко сократившихся ресурсов, высокой степени рисков и неопределенности. Здравый смысл подсказывает, что в ряду наиболее эффективных путей видится использование естественных геополитических преимуществ страны, что невозможно без продуманного и системного стратегического развития транспортной сферы.

В современном, динамически меняющемся и жестко конкурентном мире знакомый многим стиль политики развития, когда поступательное движение подменяется колебательным, очевидным образом не удовлетворяет уровню вызовов и задач, стоящих перед нашим обществом и государством. Такой стиль практически неизбежно ведет к отставанию в экономическом, социальном и культурном уровнях развития, к угрозам необратимой деградации социально-экономических и политических систем, за порогом которой — дезинтеграция страны, прогрессирующая утрата ею своей субъектности.

Сегодня в России остро обозначилась проблема дефицита научно обоснованных подходов к построению единой стратегии развития транспортного комплекса страны, обострилась потребность в комплексном экспертно-аналитическом обеспечении принятия решений в области транспортной политики.

Наиболее актуальные практические вопросы управленческих технологий: как осуществлять то или иное решение, кто и как за это отвечает, как подтверждать прогнозами последствия запланированных действий, в какие сроки, за счет каких ресурсов, во имя каких целей и ценностей, какие параметры развития при этом контролировать для определения результативности своих действий, на какие чувствительные факторы, условия и причины воздействовать — зачастую остаются без внятного ответа. Между тем ответы именно на эти вопросы составляют суть проектирования эффективной государственной политики как управленческой практики⁹³.

⁹³ Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России (приглашаем к сотрудничеству) / Под общей ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2006. 104 с.

Исследователи в области политики и социальных отношений называют разные причины недостаточного развития и низкой эффективности системы властно-распорядительных и политико-управленческих отношений в России: коррупция, непоследовательность в проведении реформ, отсутствие социальной ответственности и политической воли, непродуктивное управление и многое другое⁹⁴. Но при этом одна из важнейших причин создавшейся ситуации нередко получает заниженную оценку и неадекватную интерпретацию, а зачастую просто игнорируется, а именно: отсутствие целостной системы выработки и принятия эффективных политических решений. Это касается, прежде всего, периода проведения политических и социально-экономических реформ в России в 90-е гг. XX в., когда в процессе принятия такого рода решений не только игнорировались интересы граждан, позиции общественных и политических сил, но и отсутствовала информация о том, кто конкретно ответственен за последствия такой политической деятельности.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 25 апреля 2005 г. прозвучало такое предостережение: «...если сейчас, когда созданы предпосылки для серьезной и масштабной работы, государство поддастся соблазну простых решений, то верх возьмет бюрократическая реакция. Вместо прорыва мы можем получить стагнацию. При этом потенциал гражданского общества останется невостребованным, а коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества...»⁹⁵.

Сегодня и ученые, и политики, и руководители государства признают, что к кризисному положению России привели неэффективные и упрощенные политические решения в системе государственного управления. Одна из

⁹⁴ Вавилов С.В. Политические решения: теория и практика // Вестник Совета Федерации. 2006. № 6.

⁹⁵ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.

главных ошибок теоретиков и практиков в области принятия политических решений состоит в том, что такое решение часто воспринимается не как процесс, а лишь как некий конечный результат. На самом деле политическое решение должно рассматриваться именно как комплексный процесс, протекающий в сложной системе властно-распорядительных отношений и взаимосвязей, при этом собственно нормативно-правовой акт (который и принято именовать решением) является лишь по сути промежуточной — хотя, безусловно, ключевой — точкой, с которой процесс не начинается и которой он не заканчивается. Именно такое процессуальное и стадийное (а в известном смысле и циклическое) представление открывает возможности для изучения и оптимизации всех стадий и аспектов выработки, принятия и реализации политического решения как составной части системы политико-управленческих действий властного субъекта⁹⁶.

Анализу всех этих сложных взаимодействий в аспекте транспортного развития, проблематике конституирования соответствующей политико-управленческой системы посвящена данная глава.

Ключевым элементом критического анализа сложившегося положения дел в области транспортной политики представляется идентификация причин, обуславливающих низкую эффективность функционирования системы принятия политических решений.

Несмотря на то, что термин «эффективность» в настоящее время является довольно распространенным, общего понятия эффективности, а уж тем более методики ее определения применительно к решаемым задачам в настоящее время нет⁹⁷, поэтому на основе анализа различных подходов к определению эффективности политического решения

⁹⁶ Например, таких как: выявление и определение проблемы (задачи); анализ условий и возможностей ее разрешения; формирование целей и выделение из них приоритетных и др. См.: Вавилов С.В. Политические решения: теория и практика // Вестник Совета Федерации. 2006. № 6.

⁹⁷ Трегубов М.В. Концепция и опыт функционирования эффективного государства: Дис. ... канд. полит. наук. СПб, 2001. С. 125.

выделим два основных критерия оценки: качество постановки целей (т. е. выявления общественных потребностей и запросов) и качество политического решения (т. е. степень удовлетворения социальных потребностей)⁹⁸.

Также следует иметь в виду, что этот в известной мере предлагаемый подход представляет собой продукт аналитического упрощения (редуцирования), так как в широком контексте мы должны были бы учитывать специфику каждой стадии соответствующего процесса, как-то: постановка политической проблемы; формулирование цели политического действия; поиск вариантов достижения политической цели; определение необходимых ресурсов; построение модели, фиксирующей основные функциональные связи между целями, вариантами решений, ресурсами и окружающей действительностью; определение критериев выбора оптимального варианта политического решения; выбор варианта политического решения; разработка программы действий; акт принятия политического решения. Результирующая эффективность определяется эффективностью каждой из них.

Важнейшим компонентом эффективности государственного управления является правильная постановка целей и учет потребностей управляемой системы. Рациональная постановка управленческих целей позволяет эффективно распределить управленческие усилия, ресурсы управляющей системы, сконцентрировать их на решении наиболее актуальных проблем. В большинстве случаев федеральные органы власти либо вообще не могут идентифицировать наличие проблем в отсутствии соответствующих сигналов от управляемой системы, либо имеют одностороннее представление, которое предопределяет и выбор способов решения. В качестве примера первой из названных ситуаций можно привести отсутствие своевременной информации у профильной службы Министерства транспорта о наличии у российских авиаперевозчиков проблемы незаконной миг-

⁹⁸ Вилисов М.В. Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 117.

рации и связанных с ней финансовых издержках (только у компании «Аэрофлот — российские авиалинии» — около 1 млн долларов США в год), решение которой требовало определенных изменений действующего российского законодательства. Минтранс России смог приступить к решению этой проблемы только под настойчивым давлением со стороны терпящих убытки компаний⁹⁹.

Точная привязка деятельности к целям — один из ключевых аспектов государственного управления, залог эффективности и результативности принимаемых решений. Именно достижение поставленных целей является сущностью управляющего воздействия, позволяет определить его эффективность в рамках конкретной системы, вовремя обнаружить и пресечь тенденции к циклическому воспроизводству бюрократического функционирования ради себя самого. Цели определяют весь процесс государственного управления, они же предопределяют и каждое политическое решение как элемент этого процесса. В этой связи справедливо мнение К. Дж. Фридрича: «Процесс политико-административного управления — это спланированная деятельность личности, группы или органа управления, сопровождаемый естественными препятствиями и возможностями, которые она должна естественно преодолеть и использовать в процессе достижения поставленных целей или достижения конкретных результатов»¹⁰⁰. Такой подход определяет процесс политико-административного управления как «направленное движение навстречу достигаемой цели или решаемой задаче». В свою очередь, позиция Дж. Андерсона при формулировке определения процесса принятия политических решений заключается в понимании концепта политико-административного управления как направленного движения управляющего субъекта, движимого определенной задачей и целеполаганием¹⁰¹.

⁹⁹ Вилисов М.В. Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 49.

¹⁰⁰ Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. P. 5.

¹⁰¹ Там же.

Обращаясь к конкретным примерам реализации государственных политик в области транспортной политики, следует указать на существующий дефицит целевого планирования в ключевых документах, определяющих транспортное развитие в национальных масштабах.

В Концепции модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. № 144)¹⁰² сказано, что Единая система организации воздушного движения Российской Федерации является одним из важнейших компонентов обеспечения национальной безопасности государства. Во второй части Концепции предложены основные направления функционирования и развития Единой системы в области совершенствования структуры, однако в Концепции совершенно не определены цели, а соответственно — непонятны и критерии достижения этих целей. Другими словами, неизвестно не только чего следует достигать, но и как определить сам факт достижения.

В общих положениях указано, что в настоящее время функционирование Единой системы осложняется рядом серьезных проблем. При этом проблемы уровня безопасности воздушного движения констатируются только лишь в связи с тем, что этот уровень «остаётся ниже рекомендованного Международной организацией гражданской авиации (ИКАО)», как будто целью национальной стратегии в области воздушного развития является формальное достижение уровня требований международной организации, а не задачи сохранения национальных и экономических ресурсов, защиты окружающей среды, обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан.

Основной же причиной сложившейся ситуации является значительный износ технической базы Единой системы. Таким образом, налицо затруднения в адекватной формулировке проблемной ситуации, не говоря уже о постановке достижимых целей на ее основе.

¹⁰² СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1034.

Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Президентом РФ от 27 июля 2001 г.)¹⁰³ является основополагающим документом, определяющим государственную политику Российской Федерации в области морской деятельности — национальную морскую политику Российской Федерации.

В качестве основных целей национальной морской политики выступают:

- сохранение суверенитета во внутренних морских водах, территориальном море, а также в воздушном пространстве над ними, на дне и в недрах;
- реализация юрисдикции и защита суверенных прав в исключительной экономической зоне на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов, как живых, так и неживых, находящихся на дне, в его недрах и в покрывающих водах, управление этими ресурсами, производство энергии путем использования воды, течений и ветра, создание и использование искусственных островов, установок и сооружений, морских научных исследований и сохранение морской среды;
- реализация и защита суверенных прав на континентальном шельфе Российской Федерации по разведке и разработке его ресурсов;
- реализация и защита свободы открытого моря, включающей свободу судоходства, полетов, рыболовства, научных исследований, свободу прокладывать подводные кабели и трубопроводы;
- защита территории Российской Федерации с морских направлений, защита и охрана Государственной границы Российской Федерации на море и в воздушном пространстве над ним.

Цели же национальной морской политики заключаются в «реализации и защите интересов Российской Федерации в Мировом океане и укреплении позиции Российской Федерации среди ведущих морских держав»¹⁰⁴.

¹⁰³ МО РФ и ВМФ. Изд. ГУНИО МО РФ, Санкт-Петербург, 2002.

¹⁰⁴ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2945.

В данном примере мы имеем дело со смещением реальных, т. е. конкретных, целей государственной политики в область общеизвестных и очевидных интересов любого государства. Вместо конкретных, достижимых и количественно-измеримых установок, учитывающих современную международную и геополитическую ситуацию, национальные интересы, интересы общества, государства и бизнеса России, указываются пространственные установки, которые по сути не изменились бы в случае замены названия государства на любое другое.

Кроме того, в указанном документе не сформулирована проблемная сторона российской ситуации. В результате остается недостаточно понятным: каким образом, во имя чего и за счет чего будет реализовываться эта долгосрочная доктрина?

В Концепции развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2003 г. № 909-р)¹⁰⁵, в свою очередь, должны определяться основные направления развития внутреннего водного транспорта, а также цели, задачи и методы государственного регулирования в этой сфере в условиях развития рыночных отношений и структурного реформирования экономики на период до 2015 г.

Однако основной целью развития внутреннего водного транспорта в Концепции названо следующее: «Его превращение в современную, высокоэффективную и устойчиво функционирующую отрасль транспортного комплекса страны. Необходимо обеспечивать полное удовлетворение требований к осуществлению государственных перевозок, а также решение оборонных, природоохранных и других задач». Трудно разглядеть в этом наборе пафосных клише реальную заинтересованность в развитии внутреннего водного пространства для обеспечения экономического подъема, освоения территорий в целях сохранения национальных ценностей и обеспечения достойного уровня жизни каждого гражданина страны. Политико-управлен-

¹⁰⁵ Там же.

ческий «заряд» формулировки получился недостаточно работоспособным.

Таким образом, на примере анализа приведенных выше основополагающих, задающих развитие целых направлений государственной политики нормативно-правовых документов становится очевидно, что задача целенаправленного развития государства должным образом решена быть не может. В результате транспортное развитие в полной мере несет на себе отпечаток низкого качества основополагающих политико-управленческих решений, в то время как произвол или своеобразие деятельности конкретных руководителей может определяться конъюнктурными соображениями и не отвечать в полной мере национальным интересам, интересам общества и индивида. И это неудивительно, потому что реализация интересов возможна только при условии четко сформулированных целей, диктуемых балансом интересов.

Наряду с качеством целеполагания, не менее важным компонентом эффективности государственного управления является такая составляющая механизма принятия политического решения, как профессионализм лиц, проектирующих решение. Профессионализм лица, принимающего политическое решение, помимо прочего, означает и способность реализовать решение в интересах общества, а не только создавать видимость активной управленческой деятельности.

Речь идет и об учете ресурсной обеспеченности на стадии проектирования государственного управленческого решения. В Послании Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. Президент РФ говорил о необходимости принятия только ресурсно-обеспеченных законов и решений, несоблюдение же этого требования было названо «политической безответственностью», несмотря на мотивирование даже «самыми благими намерениями»¹⁰⁶. Тем не менее это, одно

¹⁰⁶ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66.

из самых важных заявлений в Послании, так и осталось на уровне выговора, между тем как за прошедшие годы было принято множество документов и программ, демонстрирующих ахиллесову пяту ресурсной необеспеченности.

И снова обратимся к конкретным примерам реализации государственных политик. Например, можно рассмотреть Федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100)¹⁰⁷.

Целями Программы являются сокращение в 1,5 раза числа лиц, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, и на 10% — количества дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими в 2012 г. по сравнению с 2004 г. Это позволит Российской Федерации приблизиться к уровню безопасности дорожного движения, характерному для стран с развитой автомобилизацией населения, снизить показатели аварийности и, следовательно, уменьшить социальную остроту проблемы.

Получится это или нет — зависит в том числе и от объемов финансирования. Однако механизм привлечения средств в эту программу не прописан, и одним из главных нерешенных вопросов является вопрос о том, как привлечь бизнес к реализации этой программы¹⁰⁸.

Между тем, задавать такой вопрос следует до, а не после легитимизации политического решения в виде нормативного акта. Только в этом случае сам документ будет, как и должен, служить основой для достижения заявленных целей. Сейчас же ситуация такова, что формально цели заявлены, решения приняты, однако вопросы — кем и за счет чего будут реализовываться решения — остаются без ответа.

Еще один пример. В процессе реализации ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»¹⁰⁹

¹⁰⁷ СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1020.

¹⁰⁸ Москвичев Е. В поисках выхода из системного кризиса // Транспорт России. 2006. № 37 (439).

¹⁰⁹ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

в 2003 г. наблюдалось значительное отставание объемов финансирования за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников. И одной из главных причин явилось то, что инвестиционная программа МПС России была принята после утверждения ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.) с показателями, более чем вдвое меньшими показателей Программы. По объективным причинам уменьшение объемов финансирования произошло по подпрограммам «Автомобильные дороги» и «Гражданская авиация»¹¹⁰.

Сказанное, прежде всего, акцентирует внимание на том, что постановка любых, тем более масштабных, целей всегда должна опираться на реальные, а не на гипотетические ресурсы. На этой основе необходимо выстраивать и новые векторы стратегии транспортного развития, соответствующие российскому потенциалу и возможностям участия в мировых экономических процессах.

Все эти примеры демонстрируют уязвимость существующих государственных политик в части их реализуемости. И, как показывает анализ, основные проблемы заключаются в недостаточно качественном подходе в части, касающейся выбора альтернативных вариантов и проектирования решений. На практике при выборе и принятии государственного политико-управленческого решения политические лидеры и управленцы могут руководствоваться разнообразными соображениями, но редко при этом основой служит научный и системный подход.

Фундаментальная задача повышения качества государственного управления, как нам представляется, не может быть решена без ясного понимания того, каковы же цели самого государственного управления. Представляется очевидным, что любая рациональная цель определяется необходимостью

¹¹⁰ 16 октября 2003 года в Министерстве транспорта Российской Федерации состоялось очередное заседание Совета директоров дирекций Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» // Официальный сайт Министерства транспорта РФ, http://www.mintrans.ru/prensa/RTM/Novosty_031023.htm.

получения неких содержательных позитивных качеств или результатов в отношении объекта управления. Позитивность результатов — продукт субъективной оценки, вне присутствия субъекта невозможны оценка и определение меры позитивности, следовательно, получение позитивных результатов является субъектно-определенной задачей. А значит, исходной точкой в реализации целеполагающей функции государственного управления являются интересы и субъекты — носители интересов. Ценности же, в свою очередь, представляют собой основу формирования интересов, поэтому восприятие и целенаправленное формирование ценностных компонентов должно стать неотъемлемой частью выработки и реализации долгосрочных государственных политик.

Таким образом, формируется алгоритмическая цепочка целеполагающей деятельности: ценности — потребности (интересы) — цели — задачи. Эта цепочка иллюстрирует основу ценностно-целевого подхода, призванного обеспечить направленность, последовательность, эффективность государственной политики и управления.

Первым звеном в вышеприведенной цепочке выработки согласованного массива государственных политик стоит мониторинг групп интересов. Государство можно рассматривать как статичный субъектный конгломерат в пределах довольно коротких промежутков времени, но если в демократическом государстве стоят задачи наиболее эффективного постоянного обеспечения интересов своих граждан, то необходимо учитывать динамику общественного развития.

Так, сегодня в мировой практике регулирования общественного развития вопросы о долгосрочном планировании приобретают особую актуальность, в то время как повышение эффективности госрегулирования социальных процессов с середины 90-х гг. XX в. становится предметом пристального внимания международных организаций. Так, XII совещание экспертов, посвященное Программе ООН в области государственного управления и финансирования, предложило использовать при разработке государственных программ «стратегию синергетического избирательного модульного со-

вершенствования государственного потенциала»¹¹¹. Речь идет, по существу, о стратегии комплексного (системного) долгосрочного планирования общественного развития (до 50 лет) с разбивкой на 5–10-летние циклы. Эксперты предлагают делать акцент именно на долгосрочном планировании, мыслить категориями «крупных стратегий и больших начинаний»¹¹².

В России же в настоящее время отсутствует даже прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу, на основе которого Правительство РФ организует разработку концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Вместе с тем, полномасштабная и ответственная реализация государством своих функций по долгосрочному прогнозированию необходима для системного построения комплексной государственной политики на длительную перспективу. Долгосрочная перспектива, перекрывающая во временном масштабе электоральные циклы федеральных органов государственной власти и определенная в виде нормативного акта, способна снизить субъективный фактор приходящих и уходящих лидеров или политических движений, привнести искомую предсказуемость и устойчивость в деятельность, связанную с выработкой и реализацией государственных политик России¹¹³.

В свою очередь, принятие долгосрочных стратегий в рамках конкретных видов государственной политики (в данном случае транспортной) должно основываться на концепции социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу. Так, например, Транспортная стратегия Российской Федерации осно-

¹¹¹ Making the Position of Governments in the Field of Politics Stronger // The 12th Conference of Experts of UNO on the Point of State Management. N. Y., 1995.

¹¹² Василенко И. Новые подходы к разработке государственных программ: рекомендации экспертов ООН // Проблемы теории и практики управления. 2003. № 6.

¹¹³ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Ахметзянова И.Р., Погорелко М.Ю., Сазонова Е.С., Тимченко А.Н. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России. М., 2006.

выводятся на прогнозах состояния экономики и социально-экономического развития страны и ее регионов на среднесрочную и более отдаленную перспективу. Но, как уже было сказано выше, прогнозов на более отдаленную перспективу сейчас нет; в то время как Транспортная, Морская, Энергетическая доктрины до 2020 г. уже приняты и действуют.

Развитие транспорта в последние годы осуществлялось в соответствии с отдельными целевыми федеральными и отраслевыми программами («Дороги России», «Возрождение торгового флота России», «Внутренние водные пути» и др.). Однако эти программы, разработанные без должной увязки друг с другом, ориентированные в основном на федеральный бюджет и не обеспеченные ресурсами, выполнялись с большим отставанием. К настоящему времени выполнение программ составляет от 18 до 57%¹¹⁴.

Одна из главных причин лежит на поверхности — это несогласованность и отсутствие необходимой координации в области государственной политики. Складывается парадоксальная, на первый взгляд, ситуация, когда при формальном единстве целевых установок реализация одного проекта на практике ослабляет возможности реализации другого. Административная реформа, запущенная как процесс совершенствования государственного управления, на самом деле стимулировала формирование самостоятельных групп интересов, раскалывающих пространство государственного управления в собственных интересах по линиям отдельных национальных проектов, обеспечения роста ВВП и другим направлениям бюрократических усилий, сводящихся в конечном итоге к борьбе за контроль над потоками ресурсов¹¹⁵.

¹¹⁴ Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848) // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

¹¹⁵ Чуклинов А.Е. Административная реформа, административный ресурс, административные процедуры: к вопросу о понятиях и явлениях // Социально-гуманитарное и политологическое образование, <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/33309>.

В результате раздробленность, несогласованность, несистемность государственной политики способствуют ее разделению на многочисленные противоречивые «политики». Основная причина этих явлений заключается, на наш взгляд, в отсутствии единого документа, определяющего государственную политику. Разрешение проблемы видится в разработке и принятии концепции единой государственной политики на долгосрочную перспективу.

Таким образом, подводя итог анализу проблемы эффективности существующей системы принятия решений в области транспортного развития, необходимо заключить, что выявленные недостатки имеют общие корни, взаимозависимы, а значит, содержат в своей основе общие системные проблемы государственного управления и требуют соответствующего комплексного системного подхода к их решению. Следовательно, логика исследования диктует необходимость перейти к анализу ключевых составляющих системы принятия политических решений в области транспортного развития.

Необходимо отметить, что определений системы существует довольно много¹¹⁶, она понимается и как комплекс элементов, находящихся во взаимодействии, и как множество объектов вместе с отношениями этих объектов, и как множество элементов, находящихся в отношениях или связях друг с другом, образующих целостность или органическое единство. Необходимо отметить в связи с этим, что термины «отношение» и «взаимодействие», «связи» в существующих определениях системы используются в самом широком смысле, включая весь набор родственных понятий, таких как ограничение, структура, организационная связь, соединение, зависимость и т. д.¹¹⁷

¹¹⁶ Понятие о системе появляется еще у Аристотеля: «Целое несводимо к сумме частей, его образующих», а уже в толковом словаре С.И. Ожегова дается около десятка определений слову «система». Большая Советская Энциклопедия также дает общее определение: система (от греч. systema — целое, составленное из частей; соединение) — множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство.

¹¹⁷ Родионов И.Б. Теория систем и системный анализ. Для заочного отделения КГТУ / КГТИ, 2006, <http://tssa.pisem.net/zhgorsk.htm>.

В соответствии с задачами данного этапа исследования, речь будет идти о системе конкретного типа, а именно о системе принятия политических решений, имеющей отношение к целеполаганию и целедостижению. В силу этого, в связи с чрезвычайно широкой понятийной трактовкой системных элементов, связей и отношений, на практике нередко к системам для достижения определенной цели относят совокупности разнородных объектов, объединенных в одно целое. Таким образом, главное, что определяет систему, — это взаимосвязь и взаимодействие частей в рамках целого¹¹⁸. Если такое взаимодействие существует, то допустимо говорить о системе, хотя степень взаимодействия ее частей может быть различной. Следует обратить внимание на то, что каждый отдельный объект, предмет или явление можно рассматривать, в свою очередь, как определенную целостность, состоящую из частей, и исследовать как систему¹¹⁹.

Тем не менее, формулируя понятие системы принятия политических решений в области транспортного развития, необходимо иметь в виду, что ее можно рассматривать в трех основных аспектах:

- а) как упорядоченную совокупность политических решений, составляющих транспортную политику;
- б) как связанную абстрактно¹²⁰ (путем академического анализа) совокупность элементов, агентов, акторов, связей в государстве, участвующих в формировании государственной политики;

¹¹⁸ Понятие «система» возникает там и тогда, где и когда мы материально или умозрительно проводим замкнутую границу между неограниченным или некоторым ограниченным множеством элементов. Те элементы с их соответствующей взаимной обусловленностью, которые попадают внутрь, образуют систему.

¹¹⁹ Гурьев А.И. Теория и практика системного подхода при реализации межпредметных связей в процессе обучения // http://www.biysk.asu.ru/jurnal/n4-5_2000/diskussi/gurev.doc.

¹²⁰ По содержанию различают реальные (материальные), объективно существующие и абстрактные (концептуальные, идеальные) системы, являющиеся продуктом мышления.

в) и, наконец, как реально сложившуюся объективную картину, описывающую реальные влияющие взаимодействия в указанной области.

Транспортная политика

Говоря о системе принятия политических решений в области транспортного развития как о транспортной политике, необходимо дать ее определение. Несмотря на то, что определений политики существует большое количество в различных смысловых контекстах¹²¹, считается общепризнанным, что невозможно дать однозначное определение данному феномену. Добавим, что это утверждение верно только без уточнения функционального или целевого контекста. Например, политику определяют как сферу деятельности людей, связанную с властными отношениями, межгрупповыми отношениями, деятельности не только сознательной, но и иррациональной, стихийной и т. д.¹²² Очевидно, что такой дефиниционный подход мало что дает для организации государственно-управленческой деятельности в области транспорта, в соответствии с поставленными в настоящем исследовании целями. Очевидно также, насколько важно определение базовых понятий в целях и контексте выбранного направления анализа.

Под государственной политикой предлагается понимать совокупность ценностно обусловленных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий и порядка реализации государственно-политических решений (поставленных государственной властью целей).

¹²¹ В буквальном переводе с греческого слово «политика» означает «то, что относится к государству, его устройству, сущности, форме, содержанию, развитию»; так еще Аристотель определял политику как искусство управления государством. Современные политологи, опираясь на мыслителей прошлого, подчеркивают, что политика — это также искусство возможного, искусство компромиссов, искусство согласования желаемого и объективного достижимого.

¹²² Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России (приглашаем к сотрудничеству) / Под общей ред. С.С. Сулакшина. М.: Научный эксперт, 2006. С. 8.

Следующим шагом является конкретизация предложенного определения с учетом специфики транспортной политики государства, ее сущностной природы, основанной на целях и задачах транспортного развития. Поэтому в общем виде необходимо определить государственную транспортную политику как совокупность ценностно обусловленных целей, государственно-управленческих мер, решений и действий и порядка реализации государственно-политических решений в области транспортного развития. При этом должную конкретизацию в виде дополнения развернутыми расширениями целей определение должно получать в соответствующих нормативных документах в зависимости от их контекста и уточнения сферы транспортного развития, конкретного исторического периода, геополитической и экономической ситуации и т. п.

Второй аспект понимания системы политических решений транспортного развития соответствует устоявшемуся пониманию абстрактных, или концептуальных, систем генерализирующего (обобщающего) отображения, сложившемуся в ОТС (общей теории систем)¹²³.

В этом контексте на первый план выходят именно системные структурные характеристики, обеспечивающие функционирование системы как идеального типа, а это значит, что основное внимание должно быть уделено таким ее параметрам, которые обеспечивают устойчивость системы к воздействию внешних влияний, т. е. система должна иметь устойчивую структуру. Выбор структуры определяет технический облик как всей системы, так и ее подсистем, элементов, а также способность системы к перераспределению функций в случае полной или частичной дисфункциональности отдельных элементов, а, следовательно, надежность и живучесть системы при заданных характеристиках ее элементов.

¹²³ Согласно ему абстрактные системы являются результатом отражения действительности (реальных систем) в сознании человека, объективны по источнику происхождения, поскольку их первоисточником является объективно существующая реальность.

В соответствии с этим можно сформулировать интегральную модель системы, адаптированную к особенностям принятия решений в сфере политики. Ее базовыми компонентами, прежде всего, будут качественные этапы процесса принятия политического решения, которые были обозначены выше при обсуждении проблемы эффективности процесса принятия политического решения в области транспортного развития¹²⁴.

Только качественные этапы, конечно же, не исчерпывают всего реального содержания системы принятия политических решений. Необходимо учитывать еще целый ряд дополнительных компонентов, в том числе и субъективизм лиц, которые опосредованным образом участвуют в принятии решений, образуя контекстную группу лица, принимающего решения (ЛПР), которая неоднородна и разделяется на следующие основные категории и подгруппы людей¹²⁵:

- носитель политической проблемы (лицо, принимающее решение, не всегда является носителем политической проблемы, т. е. тем, кто должен решать проблему и несет ответственность за принимаемое решение);
- референтные группы (люди, с установками и ценностями которых лицо, принимающее решение, обычно соотносит свои действия);
- группы политического влияния (люди, заинтересованные в принятии того или иного конкретного варианта решения политической проблемы);
- эксперты (специалисты в конкретных областях знаний, участвующие в постановке политической проблемы и выработке альтернативных вариантов ее решения);
- консультанты-аналитики (лица, непосредственно организующие процесс выработки и принятия решения).

Основой механизма выработки и принятия решений является подсистема информационно-аналитического

¹²⁴ Вавилов С.В. Политические решения: теория и практика // Вестник Совета Федерации. 2006. № 6.

¹²⁵ Там же.

обеспечения и коммуникации, позволяющая оперативно собирать, обрабатывать и использовать информацию. Она имеет сложную разветвленную организационную и функциональную структуру, к элементам которой относятся различные подсистемы сбора, передачи, обработки и защиты информации (включая СМИ, специальные государственные организации информационного обеспечения политических решений, экспертно-аналитические центры и институты, системы защиты информации и многое другое)¹²⁶.

Условная модель системы представлена на рис. 1.

Проблему слабой информированности некоммерческих организаций (6) о бюджетном процессе решают агенты анализа (3), популяризирующие академический анализ (2) и снабжающие адаптированным вариантом органы власти (1), средства массовой информации (5), которые, в свою очередь, доводят информацию до общественности.

Некоммерческие организации «нанимают» лоббистов (а порой и сами являются таковыми), воздействующих на органы власти при помощи имеющихся аналитических материалов и иными способами. Независимость анализа обеспечивается независимыми источниками финансирования (8)¹²⁷.

Как видно из приведенной схемы, помимо непосредственно государственно-управленческого аппарата и его аналитической поддержки в лице агентов экспертно-аналитического знания, в системе принятия политических решений значительную роль играет лоббирование. Исследователями признается, что лоббизм — объективное явление демократической политической системы, неизбежный атрибут общества, которое допускает плюрализм в качестве нормы своей жизнедеятельности. В той или иной

¹²⁶ Вавилов С.В. Политические решения: теория и практика // Вестник Совета Федерации. 2006. № 6.

¹²⁷ Виноградова Т.И. Городские жители и власти — на пути к сотрудничеству; бюджет, который можно понять и на который можно влиять // СПб., центр «Стратегия». 2003.

форме лоббизм фактически существует в любом обществе. Скрытый (или латентный) лоббизм имеет место даже при тоталитарной системе, однако степень его развитости, цивилизованности, интенсивности проявления и конечной результативности определяется характером политического режима, структурой политической системы, политической культурой, историческими традициями и другими особенностями каждой конкретной страны.



Рис. 1. Модель взаимодействия субъектов в процессе принятия политических решений¹²⁸

Сегодня в России практически половину организаций, лоббирующих свои интересы в органах власти, составляют такие группы, как корпорации, крупные медицинские учреждения, учреждения образования, средства массовой информации, аналитические центры, — все те, кто является или может стать бюджетополучателем, либо на кого распространяется любое иное регулирующее воздействие государства. Вне всяких сомнений, отраслевые объединения, естественные монополии и другие субъекты играют значительную роль

¹²⁸ Там же.

в процессе принятия решений органами государственной власти. Одни отрасли проявляют обеспокоенность по поводу особого налогового режима, затрагивающего их интересы, другие реагируют на меры государственного регулирования (которые могут оказывать влияние на доходы и расходы компаний и предприятий), третьи проявляют интерес к программам государственных поставок как потенциальному источнику прямых госзаказов, четвертые добиваются целевых государственных субсидий, практикуемых в России много лет.

Одной из значимых особенностей лоббистской практики в России в настоящее время является то обстоятельство, что российский бизнес — и особенно такой его сегмент, как крупные корпорации, — занимает особое место в реализации геополитических планов и стратегий политического руководства страны.

Выигрышность позиций крупного бизнеса состоит в том, что это не просто наиболее ресурсно-обеспеченный центр поддержки планов государства, но и постоянный участник международных экономических связей, что, в свою очередь, позволяет продвигать интересы нашей страны на финансовых, энергетических, транспортных и иных мировых рынках. Другими словами, посредством крупных бизнес-структур Российское государство получает возможность существенно расширить и разнообразить усилия по реализации национальных интересов. Более того, деятельность авторитетных компаний способна положительно повлиять и на решение задачи по облагораживанию имиджа Российского государства.

Важнейшими механизмами, способными канализировать общенациональные интересы и одновременно выступать инструментами влияния государства на геополитическую ситуацию, являются корпорации, работающие в области транспорта и энергетики. Можно прямо сказать, что на смену силовому геополитическому инструментарию, характерному для уходящих в прошлое эпох, приходит технологический инструментарий. Это глобальные сетевые экономические структуры, энергетические системы, телекоммуникационные и транспортные системы.

Например, ОАО «РЖД» реализует масштабные транспортные проекты, по сути, в рамках трех основных геополитических осей Евразийского континента. На этих направлениях транспортной политики контроль со стороны железнодорожников различен, равно как и экономическая потребность регионов. Если по направлениям на Балтию, Европу, Северный Кавказ инфраструктура по большей части сформирована и требуется ее опережающее развитие, то направление Дальнего Востока традиционно считается проблемным по многим показателям.

Таким образом, участие негосударственных организаций способно оказать благотворное воздействие на процесс выработки, принятия и реализации политических решений в области транспортного развития и на эффективность соответствующих политико-управленческих усилий. Однако такое участие не должно создавать заинтересованным социальным группам и индивидам дополнительных препятствий в транслировании и защите своих интересов в виде необходимости участия в той или иной негосударственной организации. Поэтому система участия должна быть многовариантной и охватывать все этапы процесса принятия политических решений¹²⁹.

Третьим аспектом, в рамках которого целесообразно рассматривать систему принятия политических решений транспортного развития, является понимание ее как естественной (реальной) системы, что означает необходимость обращения к максимально практической стороне явления, минимизации абстрактных конструкций и выделения тех его сторон, которые оказывают реальное и существенное влияние в рамках существующего механизма.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о наличии двунаправленной структуры воздействий на формирование государственной политики в области транспортного развития.

¹²⁹ Вилисов М.В. Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. 120 с.

Первое направление (условно: «сверху — вниз») — это нормоустанавливающие, правовые источники, императивные политические установки. И второе («снизу — вверх») — это требования на местах, региональные интересы, интересы малого и среднего бизнеса, лоббирование интересов крупного бизнеса.

Что касается последнего, то там, где возникают рыночные отношения, функционирующие в рамках демократической политической системы, общество неизбежно начинает структурироваться в сторону усложнения, эволюционируя, по мере созревания рыночных механизмов и стабилизации демократических процессов, в направлении развитой системы множества разнообразных, хорошо организованных экономических и иных групповых интересов.

Таким образом, здоровая конкурентная, рыночная среда в демократическом государстве автоматически формирует совершенно адекватные себе самой группы интересов, оказывающие влияние на государственный аппарат, задачей которого является, по сути, достижение компромисса с учетом интересов государства и национальных интересов. Кроме того, государство объективно само стимулирует у групп интересов потребности быть представленными. В плюралистической теории встречаются и такие утверждения, как «...правительство ожидает, что его решения будут лоббироваться»¹³⁰.

Что же касается первой из указанных составляющих — именно это в России сегодня наиболее проблемная сфера. Дело в том, что ни здоровая рыночная среда, ни полноценное демократическое государство еще не созрели, а существующие вызовы де-факто диктуют необходимость целенаправленного транспортного развития. Очевидно, что ведущая роль при этом принадлежит государству: именно оно должно инициировать необходимые механизмы и структурировать политико-экономическое пространство таким образом, чтобы направление «снизу-вверх» заработало со всей своей эффективностью.

¹³⁰ Hall D.R. Cooperative Lobbying — the Power of Pressure. Tucson, 1969. P. XI.

Внешней, зримой формой выражения политического решения государственной власти является тот или иной управленческий акт. Наиболее важные решения закрепляются в законодательной форме, поэтому объективная оценка эффективности российского процесса принятия политических решений в области транспортного развития предполагает критический анализ законотворческой деятельности, оценка же эффективности самих политических решений неотделима от оценки качества законов. Как было указано выше, основными показателями при оценке эффективности политических решений мы будем считать степень удовлетворения потребностей общества в правовом регулировании, способность государства эффективно выявлять и решать проблемы управления или, другими словами, качество целеполагающей и целедостигающей деятельности государства¹³¹.

Анализ эффективности политических решений на примере федерального законодательства показывает недостаточный уровень таковой, обусловленный как низким качеством постановки целей, так и низким качеством самих решений, которые не могут в полной мере устранить поставленные проблемы и тем самым удовлетворить интересы определенных социальных групп¹³².

Обратимся за примерами к соответствующей нормативно-правовой базе. В сфере транспортного развития действует большое количество нормативно-правовых актов. Главным документом является Конституция РФ — юридический, общественно-политический акт, закрепляющий основы политической системы и определяющий политический курс страны, регулирующий политические отношения¹³³. Так, Конституция РФ закрепляет за Президентом РФ обращение к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях

¹³¹ Вилисов М.В. Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 37.

¹³² Там же. С. 117.

¹³³ Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов: Изд-во Саратов. гос. академии права, 2004. С. 349.

внутренней и внешней политики государства, утверждение Военной доктрины РФ. Кроме того, Конституция РФ закрепляет за Российской Федерацией установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации и др. Конституция РФ задает направленность всего остального законотворчества.

Далее следует федеральное законодательство, представленное в виде кодексов, федеральных законов, законов, определяющих основы регулирования по видам транспорта. Например, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ, Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации» и др.

Следующий уровень образуют подзаконные акты¹³⁴, которые, как правило, уточняют нормы законов, регулируют

¹³⁴ К таким источникам следует отнести: Указ Президента РФ от 8 августа 1998 г. № 938 «О повышении безопасности полетов в Российской Федерации и мерах по совершенствованию деятельности в области авиации», Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. № 732 «О дальнейшем развитии железнодорожного транспорта Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 11 декабря 1997 г. № 1552 «О государственном регулировании деятельности в области экспериментальной авиации», Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 897 «О федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства», Постановление Правительства РФ от 10 июня 2002 г. № 402 «О лицензировании перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом», Распоряжение Правительства РФ от 19 декабря 2002 г. № 1800-р «Об утверждении перечня внутренних водных путей Российской Федерации», Распоряжение Минтранса РФ от 15 мая 2003 г. № НС-59-р «Об утверждении Требований к конструкции судов внутреннего водного транспорта и судовому оборудованию», Инструкция по розыску грузов на железных дорогах (утв. МПС СССР от 5 июня 1978 г. № ЦМ/3720), Санитарные правила для морских судов СССР (утв. с изменениями и дополнениями Главным государственным санитарным врачом СССР 25 декабря 1982 г. № 2641-82,

их более детально. К ним относятся указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения федеральных министерств, агентств и служб, а также некоторые законы бывшего СССР и РСФСР¹³⁵.

Анализ российского законодательного пространства в сфере транспортного развития показывает, что в основном нормативно-правовые акты не представляют собой единого, согласованного системного комплекса.

Например, в отношении автомобильного транспорта отсутствует федеральный закон о данном виде транспорта, который регулируется устаревшими нормативными актами, инструкциями и положениями несуществующих в настоящее время органов власти. Отсутствуют законы о военно-транспортной деятельности, о транспортной безопасности (находится в стадии принятия). Регулирование же разного рода законами, подзаконными актами, в которых предусматривается принятие дополнительных подзаконных актов, обеспечивающих и закрывающих определенный пробел в конкретной сфере, приводит зачастую к определенной хаотичности и усложнению с точки зрения последующей систематизации.

Подобная несистемность наблюдается и в корпусе политических документов, к коим следует отнести стратегии, планы, национальные программы, концепции и доктрины, имеющие отношение к транспортной сфере¹³⁶. Это является

13 ноября 1984 г. № 122-6/452-1), Санитарные правила и нормы СанПиН 2.5.2-703-98 «Суда внутреннего и смешанного (река — море) плавания» (утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30 апреля 1998 г. № 16) и многие другие.

¹³⁵ Там же

¹³⁶ К таким следует отнести следующие документы: Транспортная стратегия РФ на период до 2020 г. (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45), Стратегия развития транспорта РФ на период до 2010 г. (утв. Приказом Минтранса России от 31 июля 2006 г. № 94), Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Президентом РФ от 27 июля 2001 г.), Концепция модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации,

реальной проблемой — одной из ключевых проблем создания целостного политико-правового пространства в России.

Нормативное обеспечение (источники и основания) государственной политики на концептуальном уровне строится посредством издания перечисленных документов. Однако какого-либо установленного порядка и системы принятия подобных актов, нормативных конструкций, в рамках которых должны находить воплощение подобные документы, в действующем законодательстве Российской Федерации не закреплено.

Так, в соответствии со ст. 84 Конституции РФ Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Однако, эти ежегодные послания, к сожалению, зачастую не влекут правовых и управленческих последствий, играя в то же время роль новостных поводов и источников многочисленных цитат. Послания президента не содержат распорядительных норм и поручений, лишь определяют основные направления внутренней и внешней политики на год, но не содержат контрольных и исполняющих механизмов. Исполнение задач, определенных в послании, остается на усмотрение соответствующих государственных органов. Лишь с 2004 г. послания Президента РФ начали исполняться на уровне Правительства, но, если можно так выразиться, «в добровольном порядке». Так, Правительством РФ ут-

(утв. Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. № 144). Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 3 июля 2003 г. № 909-р), Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 г. (утв. Президентом РФ 03.03.01 № ПР-241), Концепция развития гражданской авиационной деятельности Российской Федерации (одобрена на заседании Правительства РФ от 07.12.00 Протокол № 41, п. 1), Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848), Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100) и др.

верждается план действий на текущий год по реализации основных положений Послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ. Этот план содержит мероприятия по законопроектной деятельности Правительства РФ, а также по разработке подзаконных актов Правительства РФ. Помимо этого предусмотрена подготовка докладов для представления в Правительство РФ соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Но это, в общем-то, единичный случай, к тому же у Правительства РФ нет законодательно закрепленной обязанности издавать подобные распоряжения.

Аналогичная ситуация имеет место и в отношении Концепции национальной безопасности, в которой отсутствует механизм реализации, нет указания на обязательность исполнения, адресатов исполнителей. По-видимому, документ носит декларативный характер, в нем не определена ответственность за исполнение, не даны поручения по обеспечению реализации положений нормативных актов.

Для всякого доктринального документа важен вопрос о его практической реализуемости: может ли данный документ привести к достижению поставленной цели, насколько он работоспособен? В подобных документах необходимо предусматривать механизм реализации и контроля, выводя его на качественно иной уровень. Например, в случае Послания Президента РФ, возможно, утверждать его Указом Президента РФ, автоматически переводя в разряд нормативно-правового акта. В этом случае механизм реализации и поручения, обязательные для исполнения, можно закрепить в Указе Президента РФ, которым будет утверждаться Послание.

Таким образом, необходимо констатировать, что в настоящее время система формирования и реализации государственных политик имеет место скорее в аспекте абстрактного конструирования, в реальности же она представлена в виде более примитивной структуры, не вполне отвечающей характеристике «система». Однако в определенном смысле, в исследовательских целях о ней можно говорить как о

системе. Здесь нужно отметить, что основное ее свойство заключается в том, что формирование государственной политики в области транспортного развития происходит по двум основным направлениям: через нормативно задающий императивно-правовой массив и через непосредственное влияние сформированных рыночной средой субъектов интересов.

§ 2. Государственное бюджетирование в транспортной сфере

Современное государство не ограничено ролью пассивного наблюдателя и арбитра в инвестиционном процессе. Активное вовлечение государственных финансовых ресурсов в экономику страны — одно из важнейших условий экономического роста. Особенно актуальным этот тезис становится в условиях инвестиционного кризиса, сопровождающего экономику переходного типа¹³⁷.

Государственные инвестиции осуществляются в процессе выполнения государством своих функций: экономической, оборонной, правоохранительной, экологической, социальной и др. Посредством таких вложений государство может реально влиять на структурную перестройку экономики, обеспечивая повышение эффективности народнохозяйственного комплекса, ликвидацию имеющихся диспропорций в развитии отдельных отраслей и регионов, сохранение единого экономического пространства¹³⁸.

Государственные капиталовложения в транспорт обычно составляют от 2 до 2,5% от ВВП и могут возрасти до 3,5% в странах, модернизирующих устаревшую транспортную инфраструктуру или развивающих новую транспортную инфраструктуру. В то время как участие частного сектора в приватизации и финансировании транспортной

¹³⁷ Слипечук М.В. Инвестиционный процесс в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... д.э.н. М., 2005. С. 128.

¹³⁸ Там же.

инфраструктуры возрастает во многих развивающихся странах (на основных платных автодорогах, железных дорогах, в портах и аэропортах), государственные капиталовложения в транспорт в странах с низким уровнем дохода, в том числе и в России, где размер рынка и риск велики, а частные финансовые рынки еще не укрепились, должны оставаться значительными¹³⁹.

Сокращение же государственного финансирования транспортной отрасли по сравнению с установленными федеральными целевыми программами и нормативными значениями неизбежно ведет к снижению экономических макропоказателей¹⁴⁰.

Поэтому одной из основных задач бюджетной политики является поддержка государством развития транспортной сферы, так как транспорт является важнейшей составной частью производственной инфраструктуры Российской Федерации. Участие бюджетов всех уровней в транспортной сфере дает улучшение работы государственного сектора рассматриваемой отрасли (дорожное хозяйство, аэродромная инфраструктура, ледокольный флот, гидросооружения, обновление государственных топографических карт и т. д.), а также создание условий для привлечения и увеличения доли частных инвестиций.

Однако пока что уровень иностранных инвестиций остается в России очень низким по сравнению с другими странами с переходной экономикой, а также нарождающимися рынками, например с Китаем, Индией и странами Юго-Восточной Азии. В настоящий момент прямые иностранные инвестиции составляют чуть более милли-

¹³⁹ Гэннон К., Лиу З. Транспорт: Инфраструктура и услуги // http://www.google.com/url?sa=t&ct=res&cd=9&url=http%3A%2F%2Fwww1.worldbank.org%2Frem%2Fpoverty%2Flibrary%2Frussian%2Fstrategies%2Ftran0321.pdf&ei=4m9jRcWvBYqc2wKNhqzFDw&usg=__6cVEm0yZo5kd84a058OpRDdE2b0=&sig2=1-vHjEAQ8NKd5NXVL_8BNA.

¹⁴⁰ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2006–2008 гг. М., Министерство транспорта Российской Федерации, 2006.

арда долларов, тогда как Китай привлекает суммы в 25 раз большие¹⁴¹.

Гипотетическая привлекательность российского рынка для иностранных инвесторов явно уступает сумме негативных факторов, наиболее важным из которых следует признать социально-экономическую неустойчивость. Публикуемый ежегодно английским журналом «Экономист» рейтинг оценивает политико-экономический риск в России в 90% по сравнению с 30–40% для большинства европейских стран.

В число негативных факторов входят также неразвитость системы страхования иностранных инвестиций; приватизация предприятий, ориентированная преимущественно на передачу прав администрации, а не как средство привлечения зарубежного капитала; фискально-ориентированная система налогов и тарифов; отсутствие необходимой для бизнеса системы и инфраструктуры транспорта; низкая культура ведения бизнеса со стороны российских партнеров, коррупция в государственных структурах, организованная преступность¹⁴², отсутствие в ряде случаев инициативы и желания публичных властей, неразработанность правовых форм реализации государственно-частного партнерства, создающих правовые гарантии прав и интересов как государства, так и частных инвесторов.

Кроме того, низкий уровень показателей финансирования из внебюджетных источников является также следствием произошедшего пересмотра инвестиционных программ крупнейших транспортных организаций — предприятий железнодорожного транспорта общего пользования, гражданской авиации, морских парокходств и других¹⁴³. Такое положение дел с частными инвестициями подтверждает необходимость государственного финансирования.

¹⁴¹ Слипечук М.В. Инвестиционный процесс в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... д.э.н. М., 2005. С. 208.

¹⁴² Там же.

¹⁴³ О ходе реализации федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» // Евразия-Вести, 2005. XII.

Финансирование государственных инвестиций осуществляется в соответствии с уровнем принятия решений. На федеральном уровне финансируются федеральные программы и объекты, находящиеся в федеральной собственности, на региональном — региональные программы и объекты, находящиеся в собственности отдельных конкретных территорий¹⁴⁴.

Поскольку бюджетное инвестирование осуществляется за счет средств государственного (регионального) бюджета, а расходование бюджетных средств подчинено жесткой правовой регламентации, все инвестиционные программы, финансирование которых производится из бюджета, утверждаются законом о федеральном (региональном) бюджете. Это означает, что ежегодно соответствующий (федеральный, региональный, местный) орган законодательной власти, принимая закон о бюджете на очередной финансовый год, в структуре расходов утверждает общий объем и постатейную группировку бюджетных средств, выделяемых на так называемые капитальные расходы¹⁴⁵.

Именно бюджет, показывая размеры необходимых государству финансовых ресурсов и реально имеющихся резервов, определяет налоговый климат страны; именно бюджет, фиксируя конкретные направления расходования средств, процентное соотношение расходов по отраслям и территориям, является конкретным выражением экономической политики государства. Через бюджет происходит перераспределение национального дохода и внутреннего валового продукта. Бюджет выступает инструментом регулирования и стимулирования экономики, инвестиционной активности, повышения эффективности производства, именно через бюджет осуществляется социальная политика.

Таким образом, бюджет, объединяя в себе основные финансовые категории (налоги, государственный кредит,

¹⁴⁴ Слипечук М.В. Инвестиционный процесс в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... д.э.н. М., 2005. С. 129.

¹⁴⁵ Там же.

государственные расходы), является ведущим звеном финансовой системы любого государства и играет как важную экономическую, так и политическую роль в любом современном обществе.

Исходя из этого, в бюджете должны быть отражены основные направления и цели краткосрочной макроэкономической политики, на которую ориентированы органы государственной власти. В свою очередь, цели и направления краткосрочной политики должны являться продолжением среднесрочной программы социально-экономического развития и долгосрочной стратегии развития, которой в России пока нет. Краткосрочным целям макроэкономической политики, социально-экономическому прогнозу посвящено (на федеральном уровне) послание Президента РФ Федеральному Собранию. Цели бюджетной политики конкретизируются в бюджетном Послании Президента РФ к Федеральному Собранию. На уровне субъектов РФ с бюджетным посланием выступает глава исполнительной власти соответствующей административно-территориальной единицы¹⁴⁶.

В основе составления проекта бюджета лежат экономическое обоснование и прогноз процессов, которые будут происходить в стране (на территории субъекта или муниципального образования) в течение года. В свою очередь, качество прогнозов и экономических обоснований зависит не только от уровня развития прикладного экономического анализа, полноты и адекватности реальности государственной статистики, но и от наличия конкуренции между государственными и независимыми институтами, представляющими для публичного обсуждения различные варианты развития экономики соответствующей территории. Отсутствие эффективных общественных институтов приводит к искажению бюджетных проектировок, так как в этом случае бюджет,

¹⁴⁶ Бюджетная система Российской Федерации // Центр информационных исследований, Бюджетная система Российской Федерации, http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/distant/publfinance_2003_/publfinance_2003_10_/publfinance_2003_10_000.htm.

по большей части, соответствует интересам Правительства РФ. Например, занижение прогнозных значений показателей макроэкономической динамики (ВВП, инфляция) ведет к занижению плановых доходов бюджета, в результате чего в процессе исполнения в бюджете образуются дополнительные средства, использование которых слабо поддается контролю органов законодательной власти России¹⁴⁷.

Таким образом, подготовке проекта бюджета предшествуют анализ итогов экономического развития за прошедший год, составление прогноза основных социально-экономических параметров, планирование институциональных изменений в следующем бюджетном году. Основными параметрами прогноза социально-экономического развития являются: инфляция, ВВП, инвестиции, экспорт, импорт, доходы населения, расходы и доходы бюджета. Так, например, в 1999 г. превышение уровня инфляции, курса рубля по отношению к доллару США, ВВП против запланированных в федеральном бюджете, а кроме того, рост мировых цен на ряд сырьевых товаров российского экспорта привели к существенной величине сверхплановых доходов, которые составили 141,8 млрд руб. Несмотря на то, что в законе о бюджете были предусмотрены основные направления и пределы расходования дополнительных средств, в итоге финансирование расходов федерального бюджета было осуществлено непропорционально и неравномерно¹⁴⁸.

Такая же ситуация наблюдалась и в последующие годы, когда проектировки доходов бюджета и ВВП были существенно занижены. Следует отметить, что серьезной проблемой является не столько сам факт занижения бюджетных проектировок (в некоторых случаях это даже является оправданной «страховкой» на случай неблагоприятных изменений или событий), сколько отсутствие в бюджете гибких

¹⁴⁷ Там же.

¹⁴⁸ Аналитическая записка к оперативному отчету об исполнении федерального бюджета за январь–декабрь 1999 года // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000. № 4 (28).

механизмов и процедур распределения этих дополнительных доходов¹⁴⁹.

Отдельной проблемой является использование метода постатейного распределения бюджетных средств, когда в соответствии с утвержденной бюджетной классификацией ведомства детально обосновывают статьи расходов. При использовании данного метода основной акцент делается на анализе затрат и целевом использовании средств. Бюджетополучатели составляют сметы своих планируемых расходов, которые анализируются и корректируются распорядителями бюджетных средств, а затем передаются на согласование в правительство. В случае, если общая сумма сметных заявок превышает величину запланированных бюджетных доходов, то выявляются приоритетные затраты, а по остальным проводится сокращение расходов. Серьезный минус этого метода бюджетирования заключается в отсутствии системы оценки результативности и эффективности бюджетных расходов, а также в низком уровне ответственности и инициативности нижнего звена государственного (муниципального) управления, в отсутствии заинтересованности в экономии средств¹⁵⁰.

Более прогрессивными, по сравнению с постатейным, считаются методы программно-целевого (или ориентированного на результат) бюджетирования. Их суть заключается в том, что при бюджетном планировании увязываются расходы и отдача от них, экономическая и социальная эффективность деятельности того или иного бюджетополучателя¹⁵¹.

¹⁴⁹ Бюджетная система Российской Федерации // Центр информационных исследований, Бюджетная система Российской Федерации, http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/distant/publfinance_2003_/publfinance_2003_10_/publfinance_2003_10_000.htm.

¹⁵⁰ Никифоров С.М., Стрелец О.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами, 2005 г. // http://rus.logincee.org/lib_upload/20050331_%7B1035B3AA-A9BF-410D-AE92-D092DDE03B36%7D.doc/.

¹⁵¹ Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России // Центр фискальной политики, 2002.

Длительный опыт составления бюджетов ведомств на основе метода программно-целевого бюджетирования накоплен в таких странах, как США, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия. Несмотря на сложности, связанные с внедрением метода в бюджетный процесс, он обладает рядом существенных преимуществ по сравнению с традиционным способом постатейной калькуляции затрат.

Программно-целевое бюджетирование учитывает последствия принимаемых решений, позволяет сравнивать разные способы достижения поставленных целей, производить выбор оптимальных решений с учетом возможности реализации разных сценариев развития. Тем самым использование этого метода повышает обоснованность принимаемых решений и позволяет лучше контролировать их выполнение¹⁵².

Наконец, в бюджете, спроектированном таким способом, четко прослеживается взаимосвязь между политическими целями правительства и политикой государственных расходов.

В итоге представляется, что бюджетирование, ориентированное на результат, является перспективным направлением реформирования системы управления общественными финансами в России и по сравнению с моделью постатейного бюджетирования обладает рядом существенных преимуществ:

- государство предоставляет населению именно те общественные блага и услуги (при заданных ресурсных ограничениях), в которых общество реально заинтересовано;
- становится возможным критически осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;

¹⁵² Бюджетная система Российской Федерации // Центр информационных исследований, Бюджетная система Российской Федерации, http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/distant/publfinance_2003_/publfinance_2003_10_/publfinance_2003_10_000.htm.

- выбор решений производится с учетом не только сиюминутных, но более отдаленных последствий;
- усиливается ответственность государственных министерств за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и достижение определенных качественных показателей; регулярная публикация отчетов о достигнутых результатах деятельности министерств позволяет обществу реально оценивать деятельность правительства;
- повышается обоснованность решений о государственных расходах; существенно увеличивается информационная база для принятия правительством бюджетных решений; благодаря наличию информации о том, как могут повлиять разные уровни финансирования программ на социальную и экономическую эффективность государственных расходов, появляется возможность сокращать расходы, не сокращая программы;
- появляется возможность реально оценивать финансовое состояние государства благодаря более полной картине имеющихся в его распоряжении ресурсов¹⁵³.

Бюджет, ориентированный на результат, позволяет проследить взаимосвязь между поставленными целями, осуществленными бюджетными расходами, выполненными мероприятиями и достигнутыми результатами. Такая логика построения бюджета способствует повышению его прозрачности, а также повышению степени контроля за реализацией программ и расходованием бюджетных средств.

В Российской Федерации в настоящее время часть расходов бюджета уже осуществляется в рамках целевых программ, которые содержат необходимые для программно-целевого управления элементы, такие как цели и задачи программы, программные мероприятия, варианты дости-

¹⁵³ Александров О.В. Основные принципы бюджетирования, ориентированного на результат, при осуществлении управления региональными и муниципальными финансами. Чебоксары, Центр исследования бюджетных отношений, 9 декабря 2003 г., <http://gov.cap.ru/home/24/3.ppt>.

жения цели, необходимые для реализации программных целей ресурсы, источники финансирования, сроки и этапы достижения цели и выполнения поставленных задач¹⁵⁴. Однако большинство этих показателей в бюджетной документации либо отсутствуют (например, в бюджете), либо не являются конкретными, измеряемыми величинами (в большинстве целевых программ)¹⁵⁵.

Основная идея бюджетирования, ориентированного на результат, состоит в увязке государственных расходов с получением значимых для общества результатов. Статьей 28 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) определены основные принципы построения бюджетной системы Российской Федерации, одним из которых является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств. Согласно определению, данному ст. 34 БК РФ, указанный принцип означает, что при составлении и исполнении бюджетов уполномоченные органы и получатели бюджетных средств должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения лучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств¹⁵⁶.

Практическое применение этой нормы в условиях использования альтернативного метода реализации бюджетной политики — бюджетирования, ориентированного на результат — ограничено отсутствием определения понятия «заданный результат» и требований к оценке этого результата. Анализ других положений БК РФ, в частности, раздела III «Расходы бюджетов», регулирующих отношения в области

¹⁵⁴ Столярова Н.Д. Особенности перехода на новую систему финансирования учреждений бюджетной сферы // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Материалы Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006 г.). Кн. 2. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006. С. 101.

¹⁵⁵ Никифоров С.М., Стрелец О.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами, 2005 г. // http://ruc.logincee.org/lib_upload/20050331_%7B1035B3AA-A9BF-410D-AE92-D092DDE03B36%7D.doc.

¹⁵⁶ Столярова Н.Д. Указ. соч. С. 107.

расходов бюджетов, показывает, что закрепляется ориентация на затратный характер государственных расходов. Об этом свидетельствуют нормы статей 68 и 70 БК РФ, которые связывают часть расходов бюджета не с предоставлением необходимых обществу товаров и услуг, а с обеспечением текущего функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, бюджетных учреждений, с оказанием поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций и др. Разделы Бюджетного кодекса РФ, регулирующие организацию бюджетного процесса в Российской Федерации, не содержат нормы, закрепляющие положение о представлении в законодательные органы проекта закона о бюджете в формате, позволяющем четко проследить связь между бюджетной политикой и результатами деятельности, которые хочет достичь Правительство РФ в предстоящем финансовом году. Жесткая регламентация деятельности, принцип распределения государственных средств по статьям экономической классификации сводят контроль за исполнением бюджета к контролю за целевым (по видам расходов) использованием бюджетных средств¹⁵⁷.

Следует отметить, что отсутствие в Бюджетном кодексе РФ норм, направленных на применение принципов бюджетирования, ориентированного на результат, закономерно и в известном смысле оправдано. Бюджетный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу 1 января 2000 г., был принят 17 июля 1998 г. Основными проблемами в тот период были дефицит государственного бюджета и соблюдение финансовой дисциплины. В этих условиях необходимость особого финансового контроля за целевым использованием и своевременным возвратом бюджетных средств, а также жесткое регламентированное ограничение свободы государственного аппарата в распоряжении этими средствами были закономерны и оправданы. Более того, отказ от этих принципов мог привести к раздуванию

¹⁵⁷ Столярова Н.Д. Указ. соч. С. 108.

расходов из-за неподготовленности персонала к работе по принципам бюджетирования, ориентированного на результат, и расширению возможностей для коррупции. Вместе с тем, в долгосрочной перспективе постатейное распределение бюджетных средств, ориентация на затраты и игнорирование результатов, с одной стороны, могут привести к финансированию избыточных структур, предоставлению услуг, которые не отвечают потребностям общества по качеству, времени или месту предоставления, и к снижению общей эффективности расходов. С другой стороны, требуемые обществом товары и услуги, в том числе и новые, могут оказаться без достаточного финансирования¹⁵⁸.

Приведем пример. Ревизией государственного учреждения «Управление автомобильных дорог Новгородской области «Новгородавтодор» в 2004 г. было выявлено использование средств территориального дорожного фонда в сумме 0,477 млн рублей на приобретение транспорта для организаций, не связанных с дорожным хозяйством, что нарушает положения ст. 17 Бюджетного кодекса Российской Федерации и является фактом нецелевого использования средств целевого бюджетного фонда¹⁵⁹.

Учитывая вышесказанное, внедрение принципов программно-целевого бюджетирования в практику управления общественными финансами можно было бы начать именно с совершенствования управления целевыми программами, расширения практики финансирования расходов на программной основе, придания целевым программам ведомственного характера. Необходимо установить требования четкого, конкретного формулирования целей и задач программ, а также описания ожидаемых результатов реализации программ и оценки результативности испол-

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ Яковлева Н.Д. Отчет о работе СП Новгородской области за 2004 г. // Официальный сайт Федерального центра информатизации Счетной палаты Российской Федерации, <http://www.ach-fci.ru/Novgobl/Activity/Control/Otchet2004>.

нения программ в терминах, позволяющих осуществлять количественный контроль¹⁶⁰.

Ассигнования федерального бюджета в сфере транспорта направлены, в первую очередь, на обеспечение экономики надежной и современной транспортной инфраструктурой и обеспечение использования Российской Федерацией ее выгодного географического положения.

Практически весь бюджет Министерства транспорта РФ как субъекта бюджетного планирования распределен по ведомственным целевым программам и федеральным целевым программам (табл. 1)¹⁶¹.

Анализируя приведенные в таблице данные, приходим к выводу, что текущий уровень бюджетного финансирования для развития транспортного комплекса России недостаточен. Эти же данные подтверждают слова министра транспорта РФ И. Левитина, который считает, что степень износа основных фондов транспортного комплекса России достигла 55–65% и продолжает стремительно нарастать. Реально наблюдается отклонение объемов финансирования транспортной системы из федерального бюджета от программных показателей, заложенных в ФЦП «Модернизация транспортной системы России»¹⁶².

Данная программа, утвержденная Правительством РФ, предусматривает финансирование транспортного сектора на уровне около 4% ВВП. Фактический же объем финансирования в рамках программы не превышает 2,2% ВВП. Для достижения целей, поставленных в Транспортной страте-

¹⁶⁰ Никифоров С.М., Стрелец О.А. Бюджетирование, ориентированное на результат: проблемы и перспективы внедрения в российскую практику управления общественными финансами, 2005 г. // http://rus.logincee.org/lib_upload/20050331_%7B1035B3AA-A9BF-410D-AE92-D092DDE03B36%7D.doc.

¹⁶¹ Основные результаты и направления бюджетной политики в 2007 году и среднесрочной перспективе // http://www1.minfin.ru/budref/budpol_2007_290906.pdf.

¹⁶² Доклад министра транспорта РФ И.Е. Левитина на Коллегии Минтранса России от 30 марта 2005 г. «Об итогах работы транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2004 году и задачах по обеспечению эффективной и устойчивой работы в 2005 году» // http://www.mintrans.ru/pressa/Levitin_Colleg_300305.htm.

Таблица 1
Основные расходы федерального бюджета на транспорт

	2006 г., млрд руб.	2007 г. (проект), млрд руб.	Изменение	
			млрд руб.	%
Федеральные целевые программы	143,3	188,2	44,9	31,3
в том числе:				
ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)»	143,1	181,7	38,6	27,0
в т. ч. подпрограммы:				
«Автомобильные дороги» (без субсидий субъектам РФ)	82,9	110,9	28,0	33,8
«Гражданская авиация»	10,8	19,3	8,5	78,7
«Морской транспорт»	8,4	7,3	-1,1	-13,1
«Внутренние водные пути»	1,6	1,6	0,0	0,0
«Железнодорожный транспорт»	1,6	1,7	0,1	6,3
«Развитие экспорта транспортных услуг России»	1,0	0,9	-0,1	-10,0
ФЦП «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006–2014 гг.)»	—	5,5	5,5	—
ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов на 2007–2015 гг.»	—	0,7	0,7	—
ФЦП «Глобальная навигационная система»	0,1	0,2	0,1	100,0
ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.»	—	0,1	0,1	—
Субсидии организациям железнодорожного транспорта	—	10,9	10,9	—
Безопасность морского и речного транспорта	5,1	7,3	2,2	143,1
Субсидии бюджетам субъектов РФ на ремонт и строительство автомобильных дорог (подпрограмма «Автомобильные дороги»)	36,8	39,4	2,6	7,1

гии РФ, определяющей транспортную политику, этапы и направления ее реализации на период до 2020 г., необходимо привлечение в инфраструктурные проекты не менее 600 млрд рублей ежегодно¹⁶³. В 2006 г. было выделено лишь 143,3 млрд рублей.

При сохранении текущего объема финансирования из федерального бюджета на уровне 2006 г. не удастся улучшить работу государственного сектора транспортной отрасли (дорожное хозяйство, аэродромная инфраструктура, ледокольный флот, гидросооружения, железная дорога и т. д.) и создать нормальные условия для привлечения и увеличения доли частных внебюджетных инвестиций (как показывает анализ, каждый рубль инвестиций из федерального бюджета сопровождается двумя рублями внебюджетных инвестиций)¹⁶⁴.

Развитие транспортной системы в рамках такого финансирования можно охарактеризовать как экстенсивное, а сам уровень финансирования как критичный. Практически это означает невозможность развития транспортной отрасли.

Так, например, средства федерального бюджета, идущие на железнодорожный транспорт и внутренние водные пути, выделенные соответствующими подпрограммами в ФЦП «Модернизация транспортной системы России», очень малы.

Сеть внутренних водных путей и открытые выходы в морские бассейны делают внутренний водный транспорт важнейшей составной частью транспортной системы Российской Федерации. Использование природных водных путей позво-

¹⁶³ Об основных направлениях работы и перспективах развития транспортного комплекса, определенных в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, <http://www.mintrans.ru>.

¹⁶⁴ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/pressa/Trans_Strateg_12052005.doc.

ляет максимально быстро обеспечить транспортное освоение отдаленных и труднодоступных для других видов транспорта районов. Услугами внутреннего водного транспорта пользуются 68 регионов страны. Особенно значима его роль для Крайнего Севера и приравненных к нему местностей¹⁶⁵.

Внутренние водные пути России являются федеральной собственностью и содержатся в основном за счет ассигнований из федерального бюджета. Однако ежегодное недофинансирование (выделяется 55% потребности, 2004 г.: потребность по нормативу — 4,1 млрд руб., выделено 2,2 млрд руб.) содержания водных путей и гидросооружений привело к сокращению объемов землечерпательных работ и уменьшению глубин на судовых ходах, к уменьшению протяженности путей с освещаемыми навигационными знаками.

Кроме того, Минфин России в бюджете 2006 г. впервые не предусмотрел компенсацию затрат на удорожание топлива на межбассейновые пассажирские линии, в то время как дизельное топливо подорожало за год в 1,6 раза. В результате не действовали в навигацию 2006 г. такие важные для сибиряков пассажирские линии, как Якутск–Усть-Кут, Жигалово–Усть-Кут, Колпашево–Новосибирск, Салехард–Омск и другие¹⁶⁶.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации отмечено огромное значение железных дорог в подъеме экономики страны. Железные дороги являются ведущим транспортом страны, выполняющим около 40% грузооборота и пассажирооборота транспорта общего пользования и непосредственно формирующим около 4% валового внутреннего продукта (ВВП). Занимая около 7% от протяженности сети железных дорог мира, железные дороги России выполняют более 20% грузооборота

¹⁶⁵ Измestьев И.В. Проблемы речного транспорта в Российской Федерации и стратегия его развития. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004 г.) // Евроазиатский транспортный союз www.eatu.ru, 30 августа 2004 г.

¹⁶⁶ Реки России нуждаются в помощи // Транспорт России. 2006. № 49 (441).

и 15% пассажирооборота железнодорожного транспорта в мире и имеют резервы для их роста¹⁶⁷.

Однако федеральный бюджет практически не финансирует инвестиции в развитие железнодорожной инфраструктуры (рис. 2). Относительно данных рис. 2 следует иметь в виду, что приведена общая сумма, указываемая в ведомственной разбивке бюджета, идущая, кроме инвестиций, еще и на НИОКР, и на так называемые прочие расходы. Доля самих инвестиций в этой структуре, соответственно, составляет еще меньшую величину. За 2000–2006 гг. в среднем она составила около 15%¹⁶⁸.

Для железнодорожного транспорта, в связи с нынешней интегрированностью инфраструктуры и перевозочного комплекса в ОАО «РЖД» за счет платных услуг по перевозке (инвестиционной тарифной составляющей), источник инвестирования инфраструктуры есть и кроме бюджета. Однако идет реформа железнодорожного транспорта, в рамках которой независимых перевозчиков становится все больше¹⁶⁹ и которые в перспективе составят по замыслу реформы конкурирующее сообщество, пользуясь услугами инфраструктуры общего назначения, тем не менее не финансируют ее развитие и поддержание. Финансирование идет из собственных средств ОАО «РЖД». Но возникает вопрос: почему ОАО «РЖД», являясь коммерческой компанией, конкурируя с независимыми перевозчиками, фактически их субсидирует?

Очевидно, что тут должен начать работать перераспределительный бюджетный механизм, состоящий в том, что

¹⁶⁷ Пехтерев Ф.С. Роль железнодорожного транспорта в обеспечении внешнеэкономических связей России / Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004 г.).

¹⁶⁸ Якунин В.И. К вопросу о бюджетном инвестировании в транспортные инфраструктуры общего пользования. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

¹⁶⁹ С 2003 по 2005 г. количество вагонов в собственности ОАО «РЖД» упало с 71,3 до 65,9%, количество вагонов в собственности частных независимых перевозчиков увеличилось с 20,9 до 30%.

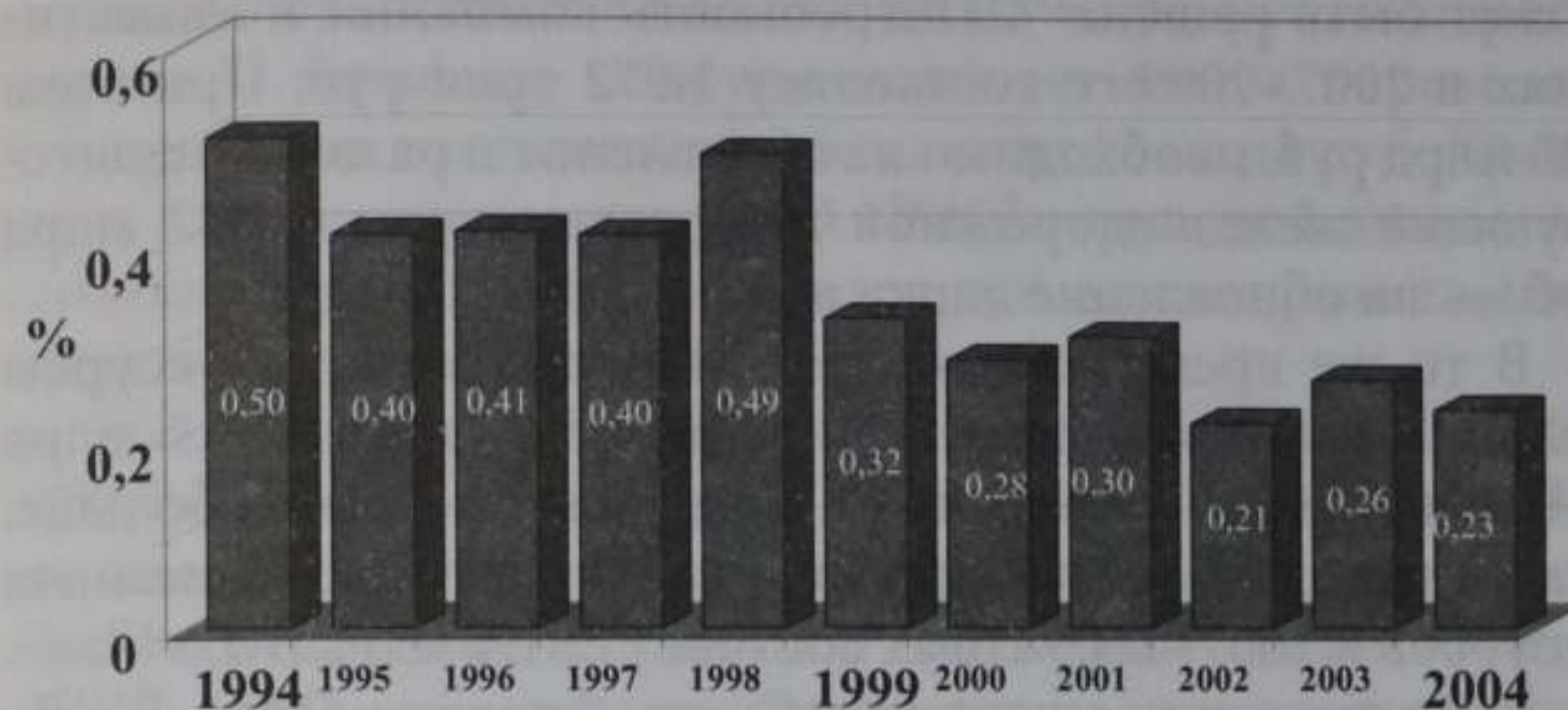


Рис. 2. Доля федерального бюджета, выделяемого на железнодорожный транспорт (инвестиции составляют еще меньшую величину)

независимый перевозчик платит налоги, связанные в известной мере с объемами его деятельности на инфраструктуре, бюджет «из них» (реально, конечно, они обезличены) поддерживает развитие железнодорожной инфраструктуры. Ситуация становится подобной организации экономической деятельности в сфере автомобильных дорог, в развитие которых бюджет средства вкладывает¹⁷⁰.

Тогда почему по этой логике по мере реформирования железнодорожной сферы бюджет не начинают вкладывать в железнодорожную инфраструктуру? Кроме этого, существуют экономическая теория и практика многих стран, которые обосновывают логику бюджетного управления общеэкономическим развитием, в частности, управления инфляцией и ростом ВВП через развитие инфраструктуры¹⁷¹.

Дефицит инвестиционных средств ОАО «РЖД» составляет, по разным оценкам, до 90 млрд руб. в год. Однако если государство решит помочь монополии, то проблема еще

¹⁷⁰ Якунин В.И. К вопросу о бюджетном инвестировании в транспортные инфраструктуры общего пользования. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

¹⁷¹ Там же.

может быть решена¹⁷². Потребность компании в инвестициях в 2007–2009 гг. составляет 1,072 трлн руб. При этом 625 млрд руб. необходимо на обновление и развитие существующей железнодорожной инфраструктуры и 447 млрд руб. — на обновление парка подвижного состава¹⁷³.

В то же время, совокупные инвестиционные ресурсы холдинга на ближайшие три года составляют 790,7 млрд руб., или 74% от потребности. «И хотя это в 1,6 раза больше, чем в предшествующие три года, дефицит инвестиционных ресурсов в 2007–2009 годах составит 281,4 млрд руб.»¹⁷⁴.

В соответствии с выводами Счетной палаты, ОАО «РЖД» ежегодно недоинвестирует в развитие производственных мощностей около 30 млрд руб. Однако, по словам руководителя отдела исследований железнодорожного транспорта Института проблем естественных монополий В. Савчука, «учитывая 15-летнее недофинансирование отрасли, эта цифра должна составлять не менее 50–70 млрд руб.»¹⁷⁵.

Если эта тенденция не изменится, то последствия для РЖД будут крайне негативными. Это приведет к тому, что «не будет найден источник для замены выбывающих по сроку службы 60 тыс. грузовых и 430 пассажирских вагонов, 3600 локомотивов и 1900 единиц мотор-вагонного подвижного состава. Невозможно будет полностью решить проблему укладки в путь новых рельсов, дефицит которых уже сегодня составляет более 10 тыс. км пути»¹⁷⁶.

Чтобы хоть как-то изменить сложившуюся ситуацию, ОАО «РЖД» предложило Правительству РФ поддержать комплекс решений: незамедлительно решить проблему с компенсацией за проезд на железнодорожном транспорте льготников, компенсировать с 2008 г. убытки по приго-

¹⁷² Без государства не обойтись // ИА «РЖД-Партнер» (www.rzd-partner.ru) со ссылкой на RBC daily (www.rbcdaily.ru), Евроазиатский транспортный союз (www.eatu.ru), 30 октября 2006 г.

¹⁷³ Там же.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ Там же.

¹⁷⁶ Там же.

родным перевозкам в объеме до 25 млрд руб. и дерегулировать тарифы в конкурентных сегментах перевозок, что позволит компании заработать до 15 млрд руб. Кроме того, создание в рамках ОАО «РЖД» грузовой компании позволит привлечь 100–120 млрд руб. за счет размещения части ее акций в ходе IPO.

Аналитики также уверены, что решить проблемы ОАО «РЖД» сможет только при поддержке государства. По словам В. Савчука, «самостоятельно РЖД с дефицитом инвестсредств не справится, поскольку значительная часть активов — это инфраструктура, которая требует капиталоемких, долгосрочных и долгоокупаемых инвестиций. Инвестиции в инфраструктуру сейчас возможны только на региональном уровне с использованием механизмов государственно-частного партнерства. Поэтому для инвестирования в магистральную инфраструктуру государству необходимо разработать механизм привлечения инвестиций с использованием в качестве одного из источников федеральный бюджет».

Возникает естественный вопрос: почему государственный бюджет инвестирует в автодорожное хозяйство, даже при том, что в российских условиях экономический эффект от этого в части инфляции и роста ВВП, скажем мягко, противоречив (рис. 3), но в то же время в железнодорожную инфраструктуру не инвестирует, хотя экономический эффект в этом случае достигается существенно больший и более надежно, как это показано на рис. 4)?¹⁷⁷

Ответ состоит из трех частей. Во-первых, что естественно, не нужно уменьшать инвестиции в автодорожную инфраструктуру. Если причины уменьшения финансирования дорожного строительства, отмены системы дорожных фондов заключались в попытке справиться с коррупционными явлениями, то это было подменой целей и, в общем-то, ошибочным решением. Во-вторых, локализовав негативное явление, нужно бороться именно с ним, что

¹⁷⁷ Якунин В.И. Указ. соч.

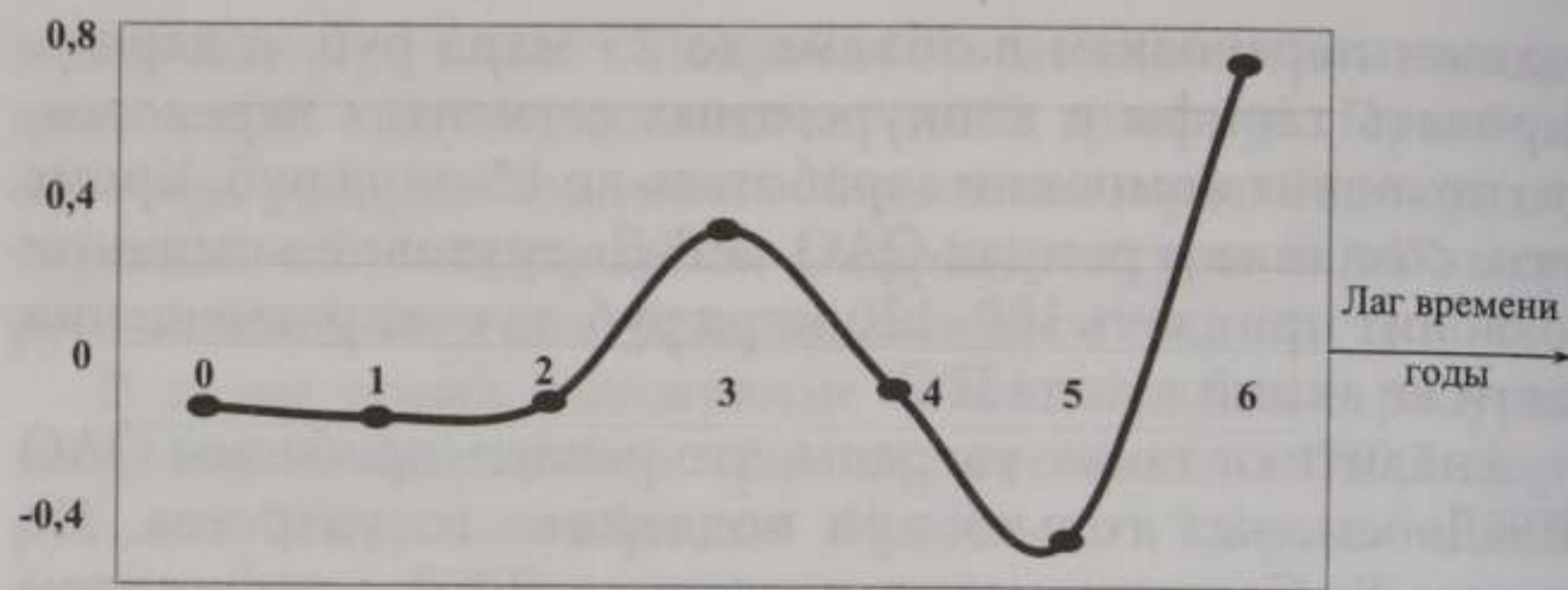


Рис. 3. Корреляционная связь между бюджетным финансированием автодорожного строительства и темпом прироста ВВП

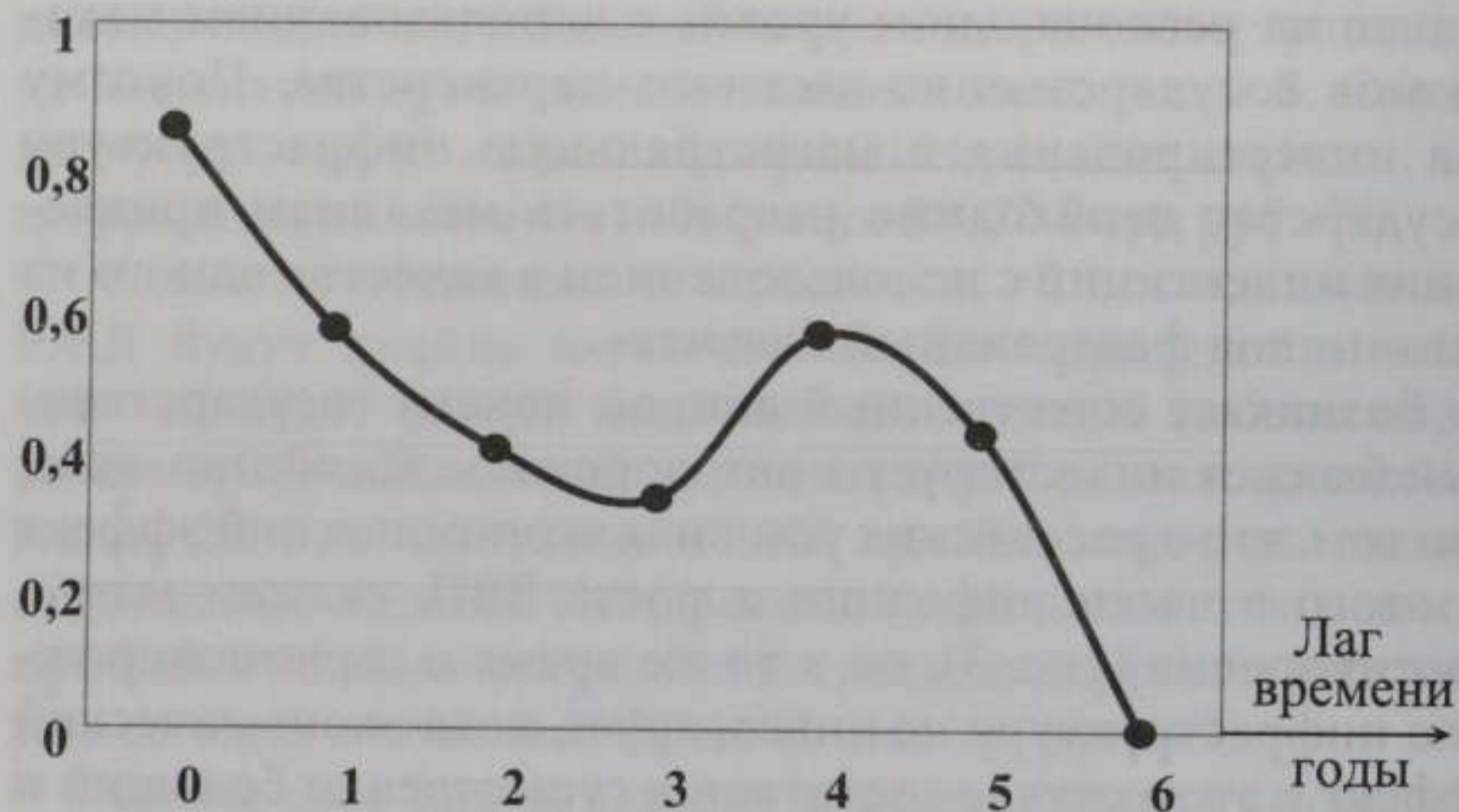


Рис. 4. Корреляционная связь между инвестициями в железнодорожный транспорт и темпом прироста ВВП

для соответствующих служб не такая уж непреодолимая задача, а не с объемами дорожного строительства. В-третьих, очевидно, что, неся ответственность за решение поставленных Президентом РФ задач по снижению инфляции и росту ВВП, располагая при этом профицитом бюджета и накопленными государственными средствами (стерилизу-

емыми, в частности, в Стабфонде), федеральным властям целесообразно начинать бюджетное инвестирование в железнодорожную инфраструктуру. Это к тому же лежит в русле концепции проводимой реформы железнодорожного транспорта¹⁷⁸.

Несмотря на то, что государство инвестирует в автодорожную сферу гораздо активнее, чем в железнодорожную, объемы финансирования и здесь являются недостаточными. Из-за бездорожья и плохого технического состояния сети автомобильных дорог экономика страны ежегодно теряет 400–500 млрд руб., что составляет 3% ВВП. Ежегодно построив 1 км новой дороги, Россия утрачивает порядка 10 км уже существующих дорог. Для поддержания дорожной сети в нормальном состоянии выделено только 43% необходимых средств, падение объемов финансирования произошло более чем в 2 раза по всей стране. За 5 лет количество населенных пунктов, не имеющих круглогодичную связь по дорогам с твердым покрытием, выросло с 33 до 50 тыс., что составляет 33% от всех населенных пунктов страны, и динамика растет, при том, что 17 тыс. мелких населенных пунктов за этот период перестали существовать вообще.

Объем финансирования дорожной отрасли снизился с 2,9% валового внутреннего продукта еще в 2000 г. до 1,3% в 2004 г. При этом в развитых странах соответствующий показатель обычно составляет 3–4% от ВВП. В результате ввод новых дорог общего пользования в стране упал почти с 7 тыс. км в 2000 г. до 1 752 км в 2004 г.¹⁷⁹ Даже в годы экономического кризиса вводилось в два раза больше. Объемы ремонта уменьшились в два раза, не обеспечиваются требования по безопасности движения и качеству дорожных работ. При этом на фоне снижения финансирования

¹⁷⁸ Якунин В.И. Указ. соч.

¹⁷⁹ Минтранс за 3 года недополучил из бюджета РФ 70 млрд рублей // Московский городской сервер, <http://www.moscow2000.ru/news/view2.asp?Id=12074&IdType=undefined>.

растет налоговая нагрузка на отрасль. Так, в 2003 г. плата за отвод лесных угодий для строительства новых автодорог составила более 4 млрд руб. Объем расходов на уплату налогов на землю (только по территориальным автодорогам) в 2004 г. находился на уровне 10 млрд руб.¹⁸⁰

В целом же, если взять за ориентировочный норматив европейские расходы на дорожное строительство, в России дефицит средств составляет до 14 млрд долл. в год¹⁸¹.

Сегодняшний уровень финансирования дорожного хозяйства является неприемлемо низким и не соответствует аналогичным показателям большинства не только развитых, но и развивающихся стран. Ухудшение состояния сети автодорог тормозит реализацию основных национальных проектов, существенно сказывается на социальной сфере, не способствует сохранению целостности государственной территории и соответственно национальной безопасности страны¹⁸².

Недофинансирование отрасли отражается на сокращении инвестиционных программ, отмечается существенное отставание по вводу мощностей. Завершение строительства и реконструкции многих объектов, в том числе и требующих срочной модернизации участков автомагистралей, приостановлено либо осуществляется крайне низкими темпами, и при существующих объемах бюджетного финансирования растянется на 10–15 лет. Из-за прекращения строительства и консервации незавершенных объектов резко снижается эффективность уже осуществленных инвестиций¹⁸³.

¹⁸⁰ Данные Министерства налогов и сборов.

¹⁸¹ Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд — ключевое решение инвестиционных проблем России. М.: Научный эксперт, 2006. С. 46.

¹⁸² Качаев Э.И. Развитие автодорог. Приложение 19. Подготовлено на основе материалов Всемирного банка при участии авторского коллектива Санкт-Петербургского регионального отделения «Деловой России».

¹⁸³ Воронцова С.Д. Программа модернизации и развития автомобильных дорог Российской Федерации. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004 г.) // Евроазиатский транспортный союз, www. eatu.ru, 30 августа 2004 г.

Ситуация превращается в кризисную, и если оставить финансирование автомобильных дорог России на существующем уровне, то через несколько лет произойдет дальнейшее увеличение объемов «недоремонта», резкое снижение транспортно-эксплуатационных характеристик дорог, что скажется на росте ДТП, вызовет разрушение значительной части дорожной сети, остановку и консервацию строительства и реконструкции практически всех незавершенных объектов. Последствия и для отрасли, и для страны в целом будут негативными: не только не будет обеспечен экономический рост, но, наоборот, будет отход назад по основным показателям качества жизни и конкурентоспособности российских товаров¹⁸⁴.

В 2006 г. значительно снижен объем субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, предоставляемых из федерального бюджета на финансирование строительства и реконструкцию автомобильных дорог общего пользования и искусственных сооружений на них (77% от объема субсидий 2005 г.)¹⁸⁵.

Принятая процедура одногодичного бюджетирования и даже внедрение в процессе бюджетной реформы системы трехгодичного бюджета не в полной мере удовлетворяет потребностям дорожного хозяйства. Инвестиционный цикл в дорожном хозяйстве, как правило, гораздо больше установленных трех лет. Для этого, как представляется, необходимо перевести дорожное хозяйство страны на долгосрочное (от 3 лет) бюджетирование.

В соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете, начиная с 2005 г. ранее действовавшие механизмы выделения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на строительство и реконструкцию автомобильных дорог отменены. Выделяются только субсидии. Так, в 2007 г.

¹⁸⁴ Там же.

¹⁸⁵ Качаев Э.И. Развитие автодорог. Приложение 19. Подготовлено на основе материалов Всемирного банка при участии авторского коллектива Санкт-Петербургского регионального отделения «Деловой России».

по прогнозам из федерального бюджета должно быть выделено 39,4 млрд руб. Эта мера в целом представляет безусловный шаг вперед: через обязательное софинансирование инвестиционных проектов стимулирует субъекты Федерации более эффективно использовать выделенные средства¹⁸⁶.

Эта мера является следствием рекомендации Государственной Думы Правительству РФ по итогам исполнения бюджета за 2006 г., а также поручения Президента Российской Федерации, высказанного в Бюджетном послании о необходимости выделения в 2007 г. дополнительных субсидий регионам на строительство и модернизацию автомобильных дорог, включая и дороги в поселениях, в том числе и в новых микрорайонах массовой малоэтажной и многоквартирной застройки¹⁸⁷.

Однако во многих регионах в связи с недостаточной бюджетной обеспеченностью эта мера приводит к дефицитному финансированию работ по содержанию и ремонту дорог¹⁸⁸.

В результате, в настоящее время на территориальных дорогах, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, ситуация кризисная. Многие регионы не имеют достаточных средств для обеспечения не только развития своей дорожной сети, но даже для содержания и ремонта автомобильных дорог. Так, например, за период 2002–2004 гг. недофинансирование дорожного хозяйства со стороны бюджетов субъектов Российской Федерации составило около 225 млрд рублей. Для примера: в Тверской области общие возможности собственного бюджета субъек-

¹⁸⁶ Программа строительства автомобильных дорог в Российской Федерации. Доклад министра транспорта И. Левитина в Совете Федерации в рамках Правительственного часа // Министерство транспорта России (www.mintrans.ru), 10 апреля 2006 г.

¹⁸⁷ Интервью с председателем Комитета Госдумы по бюджету и налогам, доктором экономических наук Ю. Васильевым // Всероссийский журналистский проект «Дорога — наша жизнь», <http://www.dorogajizni.ru/?action=show&id=13665>.

¹⁸⁸ Программа строительства автомобильных дорог в Российской Федерации. Доклад министра транспорта И. Левитина в Совете Федерации в рамках Правительственного часа // Министерство транспорта России (www.mintrans.ru), 10 апреля 2006 г.

екта Российской Федерации в 2005 г. составляли лишь 22% от потребности в средствах на ремонт и содержание автомобильных дорог, в Новгородской области — 25%, в Смоленской области — 28%.

В настоящее время стоит вопрос о воссоздании дорожных фондов, которые были упразднены четыре года назад, так как адекватной замены этим средствам многие регионы так и не нашли. У этих фондов должны быть источники формирования на региональном уровне. Будь они таким субъектом Федерации как г. Москва, могли бы ежегодно осваивать на дорожном строительстве 100–120 млрд руб. лей¹⁸⁹.

Проблема недофинансирования транспортной отрасли, как представляется, должна решаться разумным балансом частного и государственного капитала. Такой подход будет наиболее эффективным. Государство, с одной стороны, не имеет достаточных средств, а институт частной собственности, с другой стороны, работает не всегда эффективно, вследствие того, что размер рынка и риски велики, а частные финансовые рынки еще не укрепились. Только при взаимовыгодном сотрудничестве обеих сторон будет виден существенный эффект.

§ 3. Государственно-частное партнерство на транспорте

Текущий уровень бюджетного финансирования для развития транспортного комплекса России однозначно недостаточен. Основным инструментом привлечения внебюджетных инвестиций к реализации крупных инфраструктурных проектов является институт государственно-частного партнерства (ГЧП), который представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях повышения эффективности государственного управления, использования государственного имущества, реализации общественно значимых проектов и программ

¹⁸⁹ Пятилетова Л. Приоритеты бюджета-2007: дороги без пробок, жилье, повышение зарплат // Российская газета. 2006. 23 октября.

в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг¹⁹⁰.

Государственно-частное партнерство становится одним из главных инструментов государственного управления в мире, выбор же именно государственно-частного партнерства для транспортной сферы определяется двумя обстоятельствами:

- большинство транспортных проектов имеют большое социально-экономическое значение, однако само по себе это не вызывает особой заинтересованности у потенциальных частных инвесторов;
- транспортная инфраструктура — капиталоемкая отрасль. В связи с этим финансирование первоначального этапа обходится в довольно значительные суммы¹⁹¹.

Выгоды частных инвесторов и операторов заключаются в том, что в рамках государственно-частного партнерства государство принимает на себя определенную часть затрат, рисков, а также использует имеющийся административный ресурс для повышения привлекательности соответствующего проекта для негосударственного участника¹⁹².

Необходимость и возможность привлечения внебюджетных источников к финансированию ряда проектов уже признается отдельными ведомствами, что подтверждается документами. Так, согласно уточненным данным ФЦП «Модернизация транспортной системы России», на реализацию проектов строительства платных автодорог предполагается направить 149,6 млрд руб. (в ценах 2005 г.) за период 2005–2013 гг. Финансирование строительства и реконструкции данных объектов предполагается осуществлять

¹⁹⁰ Apen, 1994; Bytheway, 1996; De Meyer, 1999; Duysters, 1999; Feigenbaum, 1992; Hill, 1998; Schweighofer, 1991.

¹⁹¹ Государственно-частное партнерство в развитии и использовании транспортной инфраструктуры. Доклад Рабочей группы президиума Государственного Совета Российской Федерации к заседанию Государственного Совета Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской Федерации». 16 декабря 2003 г., [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(1713\).book\(37\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(1713).book(37).html).

¹⁹² Там же.

за счет средств федерального бюджета в размере 69,4 млрд руб. (в том числе за период 2005–2010 гг. — 59,2 млрд руб.), а также за счет привлеченных средств внебюджетных источников в размере 80,2 млрд руб. (в ценах 2005 г.)¹⁹³.

В ходе многолетней хозяйственной практики за рубежом выработаны различные формы взаимодействия государства и частного капитала, в том числе и в инфраструктурных отраслях. К ним относятся концессионные проекты, система франчайзинга, контрактная система, лизинг.

В определенной степени к государственно-частному партнерству можно отнести поставки товаров (государственные закупки), выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, гражданско-правовые договоры, административно-правовые договоры, совместные хозяйственные общества¹⁹⁴. Новшеством, появившимся в начале 1990-х гг., стал эксперимент в Великобритании, когда частные организации стали привлекаться не только для выполнения работ, требующих государственных капиталовложений, но и для оплаты этих работ. Подобные проекты обеспечивают 17% экономии бюджета страны¹⁹⁵.

Несмотря на такое множество видов взаимодействия государства и частного сектора, все формы государственно-частного партнерства, так или иначе, можно разделить на три основных вида (см. табл. 2): совместные предприятия; контрактно-договорная основа; концессии¹⁹⁶.

Здесь надо отметить, что «совместные предприятия» — термин не слишком актуальный для действующего законо-

¹⁹³ Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Государственно-частное партнерство в дорожной сфере // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

¹⁹⁴ Сулакшин С.С. Политические и правовые аспекты Государственно-частного партнерства. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

¹⁹⁵ Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт // Вестник Евроазиатского транспортного союза — дайджест «ЕАТС — о транспорте и транспортном сотрудничестве». 30 апреля 2003 г.

¹⁹⁶ Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Указ. соч.

дательства Российской Федерации. В российской правовой терминологии более уместно вести речь об организационно-правовой форме хозяйственного общества, преимущественно акционерного.

Таблица 2

Формы партнерства государства и частного сектора в сфере производственной инфраструктуры¹⁹⁷

Форма партнерских отношений	Электроэнергетика	Аэропорты	Морские порты	Железные дороги	Автомобильные дороги	Всего
Число объектов						
Совместные предприятия	313	15	13	7	17	365
Контракты	14	5	23	8	6	56
Концессии	460	48	133	55	297	993
Всего	787	68	169	70	320	1434
По стоимости, млрд долл. США, цены 2000 г.						
Совместные предприятия	81,6	1,8	0,6	3,3	0,7	88
Контракты	—	—	—	—	—	0,1
Концессии	115,5	9,5	16	68	25,4	234,4
Всего	197,1	11,3	16,6	71,3	26,1	322,5

При этом особый интерес вызывает административно-правовой характер отношений, так как применительно к концессионным соглашениям практики в отношениях такого рода еще не было. Примером административно-правового договора между государством и бизнесом

¹⁹⁷ Варнавский В. Государственно-частное партнерство в развитии и использовании транспортной инфраструктуры проблемы и пути решения. Семинар «Государственно-частное партнерство: новые концепции развития транспортной инфраструктуры». Москва, Центр стратегических разработок («Александр Хаус»), 15 апреля 2003 г., [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(76\).book\(1\).rubric\(22\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(76).book(1).rubric(22).html).

является лицензионное соглашение¹⁹⁸. При выдаче лицензии государство выступает в административно-правовой роли, реализуя свои властные полномочия, однако применительно к концессионным соглашениям можно сказать, что обязанности возникают для обеих сторон, так как частная компания обязуется соблюдать некие правила в обмен на то, что государство обязуется предоставить ей это право.

Можно сделать вывод о том, что необходимо закрепить какой-либо механизм предоставления лицензий частным компаниям, если их отношения с государством возникают на основе концессионных соглашений, так как это законодательно пока не закреплено. Возможным решением данной проблемы является установление в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» норм, регулирующих порядок предоставления лицензий компаниям-концессионерам¹⁹⁹.

В России участники реализации государственно-частного партнерства неизбежно сталкиваются с определенными трудностями. Прежде всего, необходимо сказать об отсутствии правовых норм, обеспечивающих надежные гарантии интересов как государства, так и частных инвесторов. Не разработаны общие законодательные условия, которые бы учитывали административно-правовой аспект гражданско-правовых отношений. Отсутствуют конкретные организационные, договорные формы, налоговые условия (включая специальные налоговые режимы), специальные правовые режимы для имущества, в рамках которого могут быть реализованы намечаемые проекты²⁰⁰. Поэтому целесообразно обратиться

¹⁹⁸ Данная точка зрения является достаточно спорной, но все же имеет право на существование.

¹⁹⁹ Калько Л.Л. Актуальные проблемы концессионного законодательства России // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²⁰⁰ Имеющиеся в настоящее время законодательные инициативы, в том числе Федеральный закон «О концессионных соглашениях», не решают вопрос участников гражданско-правовых отношений, чем резко снижают эффективность и привлекательность для инвесторов создаваемых ими правовых конструкций.

к зарубежному опыту организации государственно-частного партнерства²⁰¹.

Зарубежный опыт в сфере государственно-частного партнерства весьма богат и содержит множество различных моделей, однако буквальное их копирование в российской правовой системе вряд ли представляется возможным.

Так, например, во Франции (которая является лидером в Европе по протяженности сети автомобильных дорог, в том числе переданных в концессии) среди форм государственно-частного партнерства выделяют:

- 1) контракт на обслуживание;
- 2) контракт на управление;
- 3) аренду;
- 4) концессию;
- 5) переуступку эксплуатации;
- 6) переуступку активов.

В России на сегодня очевидна необходимость расширения сферы взаимодействия государства и частного капитала в транспортной сфере. Современные тенденции таковы, что условия жесткой конкуренции вынуждают поддерживать все возрастающие требования к уровню обслуживания, постоянно модернизировать и развивать инфраструктуру. В такой ситуации без средств частных инвесторов не обойтись, так как у бюджета таких средств просто не может быть²⁰².

Остановимся на проблемах взаимодействия государства и частного сектора подробнее, структурировав их по видам транспорта.

²⁰¹ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Государственно-частное партнерство в дорожной сфере // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²⁰² Королева Е.Б. Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.

Автомобильный транспорт

Российские автомобильные дороги являются колоссальным активом Российской Федерации. Стоимость автомобильных дорог в Российской Федерации составляет миллиарды долларов. Это огромное наследие, доставшееся от Советского Союза. К сожалению, усилий России до недавнего времени хватало практически только на поддержание этого имущества в пригодном для эксплуатации состоянии. По оценкам специалистов Федерального дорожного агентства, в результате недостатка финансирования и нехватки средств на поддержание автомобильных дорог в нормативном состоянии в последнее время происходит сокращение протяженности автомобильных дорог, снижение их качества, возрастает резкий дисбаланс между ростом автомобилизации и развитием дорожной сети и ее пропускной способности²⁰³.

В связи с этим остро стоит вопрос поиска источников финансирования. Целевыми источниками такого финансирования, как показывают мировая практика и оценки российских ученых, могут быть некоторые налоговые отчисления целевого характера, уплачиваемые пользователями автомобильных дорог (акцизы на нефтепродукты, автошины, топливо), транспортный налог и даже средства обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Также существуют замороженные средства Стабилизационного фонда и некоторые другие источники. Но в качестве одного из самых перспективных источников можно выделить, основываясь на зарубежном опыте, средства частных инвесторов, как российских, так и зарубежных.

²⁰³ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Дорожный кодекс Российской Федерации — реальное решение проблем дорожной деятельности // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

Следует отметить, что преобладающей формой государственно-частного партнерства являются концессии²⁰⁴, в которых эффективность на различных стадиях инвестиционного процесса успешно сочетается с контролем со стороны государства.

Внедрение концессионного механизма только в транспортной инфраструктуре позволит к 2010 г. привлечь 10–12 млрд долларов инвестиций²⁰⁵.

В Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» закреплено 14 объектов — возможных предметов концессии²⁰⁶, и первым объектом, закрепленным в законе для возможного предмета концессии, являются автомобильные дороги, туннели, мосты.

Если рассматривать зарубежный опыт частных инвестиций в дорожной сфере (табл. 3), то становится очевидно, что наибольший успех в привлечении частных инвестиций в дорожное хозяйство демонстрируют развивающиеся страны Латинской Америки и Азии, на которые приходится почти 75% всех инвестиционных ресурсов²⁰⁷, направляемых в платное дорожное строительство, в силу чего их опыт законодательного регулирования может оказаться наиболее полезным для России. Европейский опыт представляется наименее приемлемым для России в силу существенных

²⁰⁴ Слово «концессия» происходит от латинского *concessio* — разрешение (англ. *concession*) и означает уступку, соглашение, послабление, скидку. При наиболее общем подходе под концессией понимается система отношений, с одной стороны, государства (Российской Федерации и ее субъектов) или муниципального образования (концедента), а с другой стороны, индивидуального предпринимателя и юридического лица (концессионера), складывающаяся в соответствии с действующим законодательством и договором между ними. В рамках этой системы отношений концедент в лице публичного органа власти (*public administration*) наделяет концессионера правом для достижения общественных целей осуществлять некоторые из своих функций. Эти отношения действуют в течение срока концессионного договора.

²⁰⁵ Велетминский И., Зыкова Т. И тюрьма, и метро. В концессии будет отдано все, что нельзя продать // Российская газета. 7 апреля 2005 г.

²⁰⁶ СЗ РФ. 2005. № 30 (часть 2). Ст. 3126.

²⁰⁷ Варнавский В.Г. Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2003. С. 241.

Таблица 3
Объем и региональная структура частных инвестиций в проекты платного дорожного строительства (1990–1999 гг., цены 1999 г.)

Регион	Инвестиции	
	Объем, млрд долл. США	Доля в общем объеме
Латинская Америка	32,4	53,1
Восточная Азия и АТР	25,0	41,0
Европа и Центральная Азия	1,9	3,1
Африка	1,4	2,3
Южная Азия	0,3	0,5
ИТОГО	61,0	100,0

различий в уровне развития экономики, законодательства, дорожного хозяйства, сроках становления и развития концессионных отношений, низкого объема реально привлеченных частных инвестиций²⁰⁸.

В Латинской Америке преобладают проекты по расширению и реконструкции автодорог, правительства часто стимулируют привлечение частного капитала. Они используют для этого меры гарантирования минимального дохода (Чили, Колумбия, Мексика) и ограничения конкуренции на связанных участках (Колумбия)²⁰⁹.

В Восточной Азии новое строительство составляет примерно 2/3 от общего объема проектов в сфере платных дорог с частным участием в капитале. Правительственные органы имеют большое присутствие в деятельности этих

²⁰⁸ Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Государственно-частное партнерство в дорожной сфере // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²⁰⁹ Варнавский В.Г. Указ. соч. С. 241.

компаний посредством участия в капитале, предоставления ссуд, гарантий и субсидий.

На африканском континенте платное дорожное строительство с участием частного капитала сконцентрировано в основном в Северной Африке и ЮАР. Большинство проектов в этом регионе реализуются в форме краткосрочных контрактов на управление построенными или реконструированными платными дорогами.

Что касается России, то здесь можно отметить общую нестабильность и неуверенность. Минтранс России колеблется между моделями развития концессионных отношений, возникающих при эксплуатации платных дорог. Пока нет единого понимания, что это должно быть: договор аренды, договор по оказанию услуг со стороны эксплуатанта, классическая концессия по схеме «строительство–эксплуатация–передача государству» (ВОТ) или «реконструкция–эксплуатация–передача». Однако со стороны Правительства РФ уже поставлена задача: начать программу по строительству платных дорог.

И здесь основная опасность состоит в том, чтобы не максимизировать ожидания инвесторов, входящих в концессию по автомобильным дорогам. Согласно мировому опыту, есть немало примеров выкупа государством неудачных концессионных проектов платных автомобильных дорог²¹⁰. Таким образом, для государства возрастают риски в области «досрочного возврата инвестиций» концессионером через программы досрочного выкупа инвестиционных проектов.

²¹⁰ В нескольких крупных проектах платных дорог в 1990-х гг. на этапе бизнес-планирования и разработки технико-экономического обоснования были получены завышенные уровни возможного движения и доходов, в результате чего проекты не были реализованы или завершались при существенном пересмотре начальных условий. Так, платная дорога в пригороде Вашингтона Даллес–Гринвей, округ Колумбия, привлекла только третью часть ожидаемого потока движения автомобилей. Даже после сокращения платы за проезд на 40% плотность потока выросла незначительно, не достигнув проектной величины на 30%. Варнавский В.Г. Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2003. С. 242.

Подводных камней при введении системы платных дорог в России достаточно много. Наиболее вероятный из них — прибыльность для инвестора. При этом слабо прорабатывается вопрос, кто же собственно будет инвестором. В инвестиционных обоснованиях Минтранса России фигура инвестора пока описывается как внутренний инвестор, обладающий потенциалом долгосрочных инвестиций (имеется в виду пенсионный или какой-либо другой государственный фонд), либо иностранный заемщик (предпочтение также отдается зарубежным финансовым институтам: ЕБРР, Всемирному банку и т. п.). Специфика интересов других инвесторов не рассматривается, что рождает новые угрозы.

Первые пилотные проекты платных автомобильных дорог (выход на МКАД магистрали М1 «Беларусь» и участок автомобильной дороги Москва–Клин) предполагают ограниченное участие инвесторов при доминирующем государственном финансировании.

Несмотря на примеры пилотных проектов по строительству новых платных дорог, нельзя исключать и интереса инвесторов к реконструкции и дальнейшей эксплуатации существующих дорог. Подобные проекты с уже известным потоком транспортных средств и меньшими рисками были бы наиболее привлекательны для инвесторов. Особенно в рамках городских и муниципальных территорий. Однако сейчас позиция Министерства транспорта РФ по созданию платных дорог достаточно жесткая — они должны быть только вновь возведенными, и дорогу запрещается переводить в категорию платных, если она находится в пределах населенных пунктов. Уже сейчас можно прогнозировать довольно жесткое политическое противостояние с потенциальными инвесторами этой категории дорог с целью отмены этих ограничений. И это противостояние будет вполне эффективным для потенциальных инвесторов, ввиду отсутствия ясности позиции в министерстве.

Конкретные цели создания платных автомобильных дорог в разных странах различаются, однако можно выделить

две основные причины их появления: недостаток у государства средств на создание и содержание сети автомобильных дорог и потребность в повышении качества дорожных и сопутствующих услуг. По отдельности эти причины существуют редко, однако превалирует все-таки финансовый аспект²¹¹.

Платные автомобильные дороги в первую очередь выгодны государству (как собственнику дорог), поскольку позволяют облегчить бремя бюджетов всех уровней по финансированию строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог, пополнить бюджеты всех уровней, в том числе за счет высокого мультипликативного эффекта инвестиций, направленных в дорожное хозяйство, внести заметный вклад в развитие экономики регионов²¹².

В качестве объектов инвестиционной деятельности при создании платных автомобильных дорог могут рассматриваться как вновь строящиеся автомобильные дороги, так и существующие автомобильные дороги, в результате реконструкции которых будут созданы условия для перевода их в режим платных.

Зарубежный опыт создания и эксплуатации платных автодорог, которые составляют в общей протяженности автомагистралей от 0,1% в США до 3,3% в Южной Корее, свидетельствует о возможности финансирования дорожных работ за счет взимания платы за проезд.

Если вспомнить опыт других стран, отметим, что платные скоростные магистрали — объект интереса множества инвесторов: во Франции, Италии большая часть платных дорог приватизирована частными компаниями.

В развитых странах плату взимают лишь за проезд по скоростным автомагистралям. Эти дороги обозначены указателями со специальным символом и называются по-

²¹¹ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Платные автомобильные дороги как инструмент развития дорожной сети // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²¹² Скворцов О.В., Сулакишин С.С. Переходные проблемы российского законодательства. М.: Наука, 2002. С. 152.

английски — Motorway, по-немецки — Autobahn, по-французски — Autoroute, по-испански — Autopista, по-итальянски — Autostrada.

В России мировой опыт платных автодорог стал интересен высшим органам государственной власти еще в начале 1990-х гг.²¹³ В 1992 г. был принят Указ Президента РФ «О строительстве и эксплуатации автомобильных дорог на коммерческой основе» от 08.12.1992 г. № 1557, признававший «целесообразность создания платных автомобильных дорог путем их строительства и эксплуатации на коммерческой основе». Однако уже первоначальное изучение мирового опыта и конкретные переговоры с потенциальными инвесторами, международными специалистами и консультантами показали, что для реализации столь масштабных проектов недостаточно одного лишь интереса со стороны государственных органов, пусть даже и самого высокого уровня. Учитывая, что платные автодороги в России всегда рассматривались не как самоцель, а как способ привлечения дополнительных, в том числе частных и иностранных, инвестиций в дорожную отрасль, для эффективной реализации подобных проектов на территории России нужны были соответствующие правовые условия, создающие гарантии стабильности реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. Уже первые предварительные расчеты показали, что период окупаемости платных автодорог в России составляет более десяти лет. А это означало, что гарантии финансовых интересов сторон проекта необходимо обеспечивать на срок до нескольких десятков лет. Понятно, что подобные сроки намного превышают срок деятельности выборных органов власти в пределах одного государства (региона), а иногда — и срок смены поколений. Следовательно, система гарантий должна обладать долгосрочной стабильностью, которую может обеспечить

²¹³ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Платные автомобильные дороги как инструмент развития дорожной сети // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

только лишь соответствующее законодательство. С сожалением можно констатировать, что ни в 90-х гг. XX в.²¹⁴, ни в настоящее время такого законодательства в России так и не было создано²¹⁵.

На основе изучения мирового опыта применительно к российским реалиям можно сделать предположение о существовании как минимум трех сценариев внедрения платных автомобильных дорог в России²¹⁶.

К этим сценариям относятся:

1. Создание государственных платных автомобильных дорог главным образом на основе существующих автомобильных дорог после их незначительной реконструкции или без таковой.
2. Создание государственных платных автомобильных дорог в результате нового строительства (существенной реконструкции имеющихся автомобильных дорог, влекущей значительное улучшение их качества, переход в более высокую категорию и т. п.) за счет государственных инвестиционных средств.
3. Создание государственных платных автомобильных дорог в результате нового строительства или существенной реконструкции с привлечением частных инвестиций и создание частных платных автомобильных

²¹⁴ Второй всплеск интереса к платным дорогам (помимо 1992 г.) произошел в 1997–1999 гг., когда был принят целый ряд документов: Указ Президента РФ «О дорожной реформе» от 23 апреля 1997 года № 403, Указ Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации» от 27 июня 1998 года № 728, постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении временных правил организации эксплуатации на платной основе федеральных автомобильных дорог и дорожных объектов и временных правил определения стоимости проезда по платным автомобильным дорогам и дорожным объектам и использования взимаемых за проезд средств» от 27 августа 1999 года № 973.

²¹⁵ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Правовые проблемы создания и эксплуатации платных автомобильных дорог // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²¹⁶ Соглашения о разделе продукции в качестве аналогии не рассматриваются.

дорог преимущественно за счет привлечения частных инвестиций²¹⁷.

В настоящее время федеральные органы исполнительной власти идут по пути реализации третьего сценария. Несмотря на значительные сложности, связанные с его претворением в жизнь, положительный эффект в случае его успешной реализации очевиден, но для этого требуется выполнение большого количества условий.

В то же время в России имеется определенный опыт создания и эксплуатации платных дорог. Так, успешно завершён эксперимент по эксплуатации на платной основе автодорожных мостов через реку Дон у села Семилуки в Воронежской области и через реку Обь в г. Барнауле, путепровода через железную дорогу у г. Саратова, участков автомобильных дорог: Москва–Воронеж «Дон» (М–4) на участке обхода села Хлевное протяженностью 11 км в Липецкой области и участка дороги Воронеж–Тамбов²¹⁸.

На этих платных дорожных объектах несколько улучшилось качество обслуживания пользователей автомобильных дорог. Эксплуатация первых платных участков дорог, где расходы на эксплуатацию более чем на 30% покрывались за счет взимания платы за проезд транспортных средств, показала эффективность их создания.

В настоящее время началось строительство первой платной трассы Москва–Ногинск. Под нее в Подмосковье уже отводят земельные участки. Инвестиции в строительство 48-километровой автодороги МКАД–Ногинск составляют 202 млн долл., а само строительство продлится около пяти лет²¹⁹.

²¹⁷ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Платные автомобильные дороги как инструмент развития дорожной сети // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²¹⁸ Скворцов О.В., Сулакишин С.С. Переходные проблемы российского законодательства. М.: Наука, 2002. С. 152.

²¹⁹ Обухова Е., Орехин П. Плата за въезд. Крупные трассы в Московской области могут обзавестись коммерческими «дублерами» // Новостное агентство OLO.ru, <http://8-03.olo.ru/news/economy/10444.html>.

Другим крупным проектом является строительство дороги Москва–Петербург. Работы в рамках проекта строительства трассы Москва–Санкт-Петербург планируется начать в 2007 г. и завершить в 2012 г.²²⁰ Общая протяженность трассы составит 670 км. Пройдет она в обход всех городов — в отличие от существующей трассы М–10 — и даст возможность развития придорожной инфраструктуры. Ориентировочная стоимость строительства скоростной автомагистрали составляет 180,7 млрд руб., их планируется «поделить поровну» между частными инвесторами и Инвестиционным фондом РФ. Предполагаемая стоимость проезда по трассе Москва–Санкт-Петербург составит 1,5–4 руб. за км в Московской области и 1,2–3,09 руб. в Ленинградской²²¹.

Кроме того, запланировано строительство нового платного выхода на МКАД федеральной автомобильной дороги М–1 «Беларусь» Москва–Минск в обход Одинцово, который планируют построить к 2010 г. Общая стоимость данного инвестиционного проекта составляет 17 млрд 257 млн рублей, при этом доля частных инвесторов составит 42%, а размер запрашиваемой суммы из средств Инвестиционного фонда составляет 10,01 млрд рублей. В настоящее время плотность потока на этом направлении составляет 100–110 тыс. автомашин в сутки, а в некоторые дни — до 150 тыс. автомобилей в сутки, что превышает нормативы в 2–2,5 раза. Новый выход на МКАД возьмет на себя 40 тыс. автомобилей в сутки²²².

Надо отметить также, что целесообразным и возможным представляется одновременно с введением платных дорог (реализацией третьего сценария) приступить к серъ-

²²⁰ Новую трассу Москва–Петербург построят к 2012 году // Агентство «Усадьба», 27.07.2006 г., <http://www.investconsult.biz/news-list/2006-07/news-198.shtml>.

²²¹ Платную трассу Москва–Петербург начнут строить в 2007 году // Autonews.ru, 07.06.2006 г., http://www.autonews.ru/automarket_news/index.shtml?2006/06/07/1202561.

²²² Платный выход на МКАД трассы Москва–Минск начнет функционировать к 2010 г. // Москва — недвижимость России, http://www.mos-estate.ru/component/option,com_contentbycities/task,view/id,3080/Itemid,30/.

езному анализу и проработке сценария второго, связанного с использованием государственных инвестиций. Это позволит получить положительный эффект уже в ближайшее время и на основе полученного опыта более эффективно организовать проекты создания платных автомобильных дорог с привлечением частных инвестиций. Все это, в конечном счете, позволит эффективно комбинировать государственные и частные инвестиционные ресурсы²²³.

Железнодорожный транспорт

Вопрос привлечения инвестиционных ресурсов для обновления основных производственных фондов ОАО «РЖД» в настоящее время очень актуален ввиду высокого износа фондов и снижения объемов капитальных вложений. В связи с тем, что объем собственных источников финансирования ОАО «РЖД» не соответствует потребностям в инвестиционных ресурсах для обновления производственных фондов железнодорожной отрасли, необходимо определить наиболее эффективные дополнительные способы финансирования²²⁴.

На железнодорожном транспорте наибольший удельный вес занимают сооружения (земляное полотно, верхнее строение пути, искусственные сооружения) и транспортные средства (локомотивы, вагоны, мотор-вагонные секции и прочее). На их долю по стоимости приходится почти 80% основных производственных фондов²²⁵. Кроме того, основные средства железнодорожного транспорта

²²³ Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Платные автомобильные дороги как инструмент развития дорожной сети // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

²²⁴ О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

²²⁵ Гусев А.А. Повышение эффективности использования инвестиционных ресурсов для обновления основных производственных фондов железнодорожного транспорта. Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 10.

имеют свои особенности. Во-первых, это бóльшие сроки полезного использования, чем основные средства других отраслей народного хозяйства. Во-вторых, значительную долю основных средств составляет имущество, ограниченное в обороте. В-третьих, большинство основных средств железнодорожного транспорта являются уникальными в применении, т. е. не могут использоваться по назначению в других отраслях народного хозяйства²²⁶.

Все основные активы железнодорожной отрасли России были внесены в уставный капитал ОАО «РЖД» и в настоящее время находятся в частной собственности. Имущество ОАО «РЖД» подразделяется на три группы:

1. Имущество, полностью ограниченное в обороте в силу закона (согласно п. 1 ст. 8 Закона «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», ОАО «РЖД» не вправе передавать такое имущество, внесенное в его уставный капитал, в аренду, безвозмездное пользование, доверительное управление или залог).
2. Имущество, оборот которого осуществляется с разрешения Правительства РФ (п. 2 ст. 8).
3. Остальное имущество, оборот которого ОАО «РЖД» осуществляет самостоятельно.

Ограничение в обороте имущества ОАО «РЖД» снижает инвестиционную привлекательность компании, так как в отношении ограниченного в обороте имущества компании не могут применяться многие кредитные механизмы.

Имущество ОАО «РЖД», полностью ограниченное в обороте, не может быть использовано для привлечения инвестиций никаким образом, так как не может выступать в качестве обеспечения возврата инвестированных средств. Также необходимо учитывать, что все 100% акций ОАО «РЖД» находятся в государственной собственности

²²⁶ О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

и, следовательно, привлечение инвестиций путем продажи акций также невозможно. Таким образом, эффективность управления этим имуществом в настоящее время даже ниже, чем эффективность управления имуществом, находящимся в федеральной собственности²²⁷.

Более того, управление инвестициями на железнодорожном транспорте имеет свои отраслевые особенности. Инвестиционные проекты, связанные с железнодорожным транспортом, отличаются более низкими значениями практически по всем основным показателям, характеризующим инвестиционную привлекательность: долгим сроком окупаемости, высоким объемом капитальных вложений, большими техническими, экономическими и политическими рисками, значительным воздействием на окружающую среду.

Таким образом, разработку предложений по повышению эффективности использования инвестиционных ресурсов для обновления основных производственных фондов железнодорожного транспорта необходимо проводить с учетом инвестиционной привлекательности и инвестиционных возможностей железнодорожной отрасли²²⁸.

Одним из возможных способов привлечения крупных частных инвестиций в ОАО «РЖД» является использование концессионных механизмов.

Обращаясь к российской модели концессии, введенной Федеральным законом № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях»²²⁹, и ее возможностям для применения в ОАО «РЖД», следует отметить, что в соответствии со ст. 5 Закона концедентом может являться только Российская Федерация, субъект Российской Федерации или орган местного самоуправления. Таким образом, заключение концессионных соглашений иными субъектами в ка-

²²⁷ Там же.

²²⁸ О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

²²⁹ СЗ РФ. 2005. № 20 (часть 2). Ст. 3126.

честве концедента не допускается. Это означает, что ОАО «РЖД», являясь по правовой форме частной компанией, не может выступать в качестве концедента и привлекать частные инвестиции для модернизации, обновления и развития инфраструктуры железнодорожного транспорта. Учитывая, что это имущество ограничено в обороте, иные формы привлечения инвестиций в этот комплекс в настоящее время затруднены. В связи с этим возникает задача создания условий для возможности использования имущества ОАО «РЖД» в качестве объекта концессионного соглашения и наделения компании правами концедента, которые создают благоприятный правовой статус²³⁰.

Эту задачу решить можно, однако требуется внесение изменений в действующее законодательство. Концептуально возможны следующие варианты решения проблемы:

1. Приравнять имущество ОАО «РЖД», полностью ограниченное в обороте, к имуществу, находящемуся в федеральной собственности. Разрешить заключение концессионных соглашений в отношении такого имущества. Концедентом в данном соглашении будет выступать Российская Федерация либо ОАО «РЖД». Для реализации предложения необходимо внести изменения в текст Закона.
2. Передать отдельные объекты в федеральную собственность для заключения концессионных соглашений возможно с последующим возвратом объектов в собственность ОАО «РЖД». Реализация этого варианта не потребует внесения изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях», однако может потребовать внесения изменений в Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта»²³¹, а также принятия ряда подзаконных актов. Нега-

²³⁰ О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006. С. 10.

²³¹ СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 805.

тивным моментом этого варианта является создание условий нестабильности, связанной с переходом права собственности, однако мировая практика показывает, что при понятных законодательных и договорных процедурах это не является значительным препятствием для инвесторов²³².

Очевидно также, что параллельно должна быть организована работа по созданию оптимальных договорных форм привлечения инвестиций в ОАО «РЖД», не основанных на концессионных соглашениях. Это позволит создать максимально адаптированный к потребностям компании правовой инструментарий, позволяющий решать самые сложные управленческие задачи²³³.

Выделяются следующие варианты организации притока инвестиций (рис. 5–6).

Кроме концессионных и договорных форм привлечения инвестиций необходимо также учитывать, что возможны и иные формы привлечения инвестиционных ресурсов: лизинг основных средств, выпуск облигационного займа или привлечение банковского кредита, бюджетное финансирование. В качестве одного из наиболее привлекательных способов финансирования обновления основных фондов ОАО «РЖД» может рассматриваться лизинг, позволяющий уменьшить риски снижения ликвидности ОАО «РЖД», стабилизировать промышленное производство, воспользоваться льготным режимом налогообложения и предоставляющий возможность быстрого увеличения производственных мощностей²³⁴.

При выборе иных, не концессионных, форм привлечения инвестиций в ОАО «РЖД» необходимо учитывать также и направления использования инвестиций, так как разные способы привлечения могут обладать различной

²³² О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

²³³ Там же.

²³⁴ Там же.

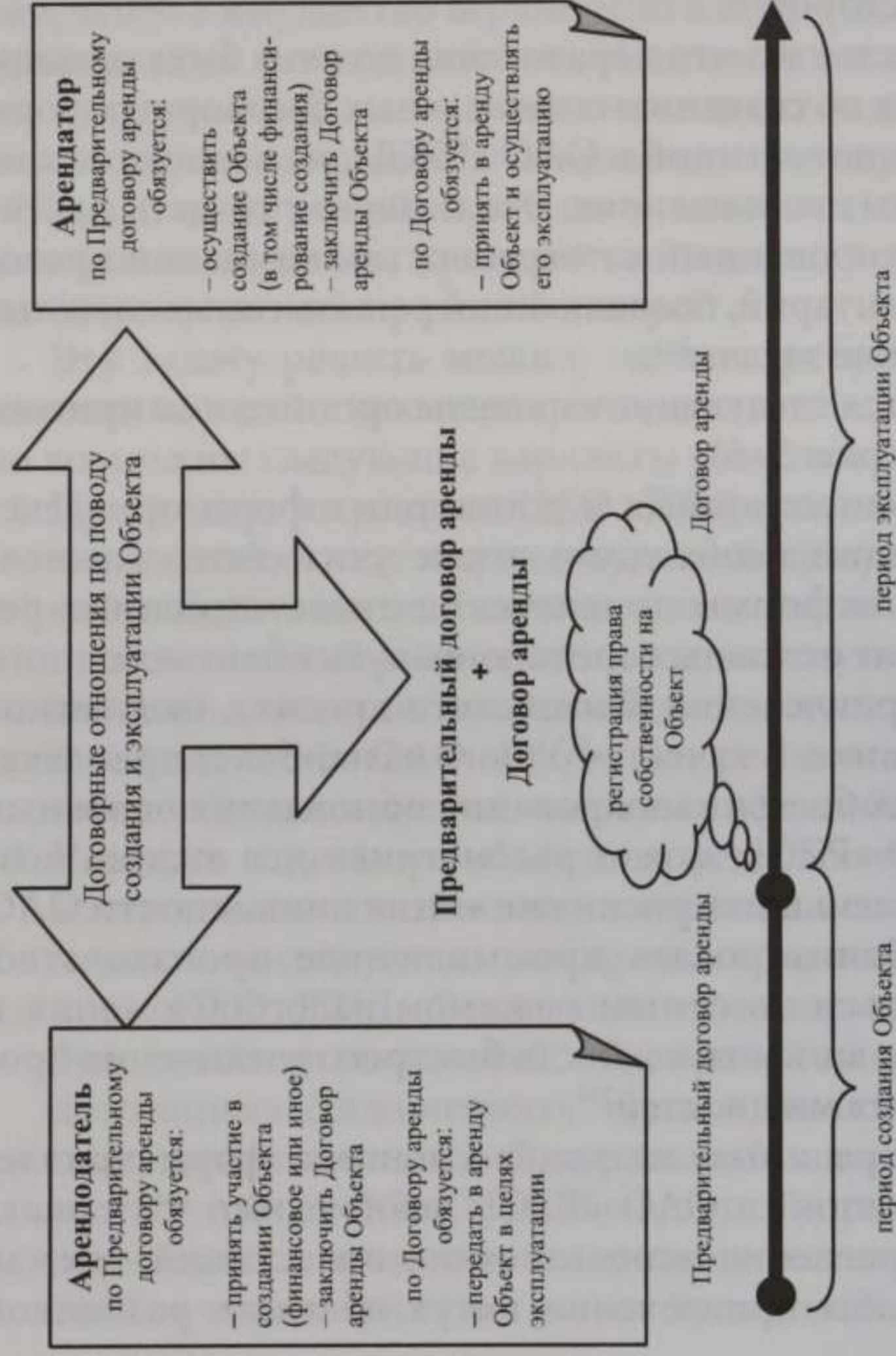


Рис. 5. Вариант 1. Предварительный договор аренды (с условием по созданию Объекта) + Договор аренды (с условием эксплуатации)²³⁵

²³⁵ Вилисов М.В. Правовые проблемы реализации проектов государственно-частного партнерства на железнодорожном транспорте и в дорожном хозяйстве. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

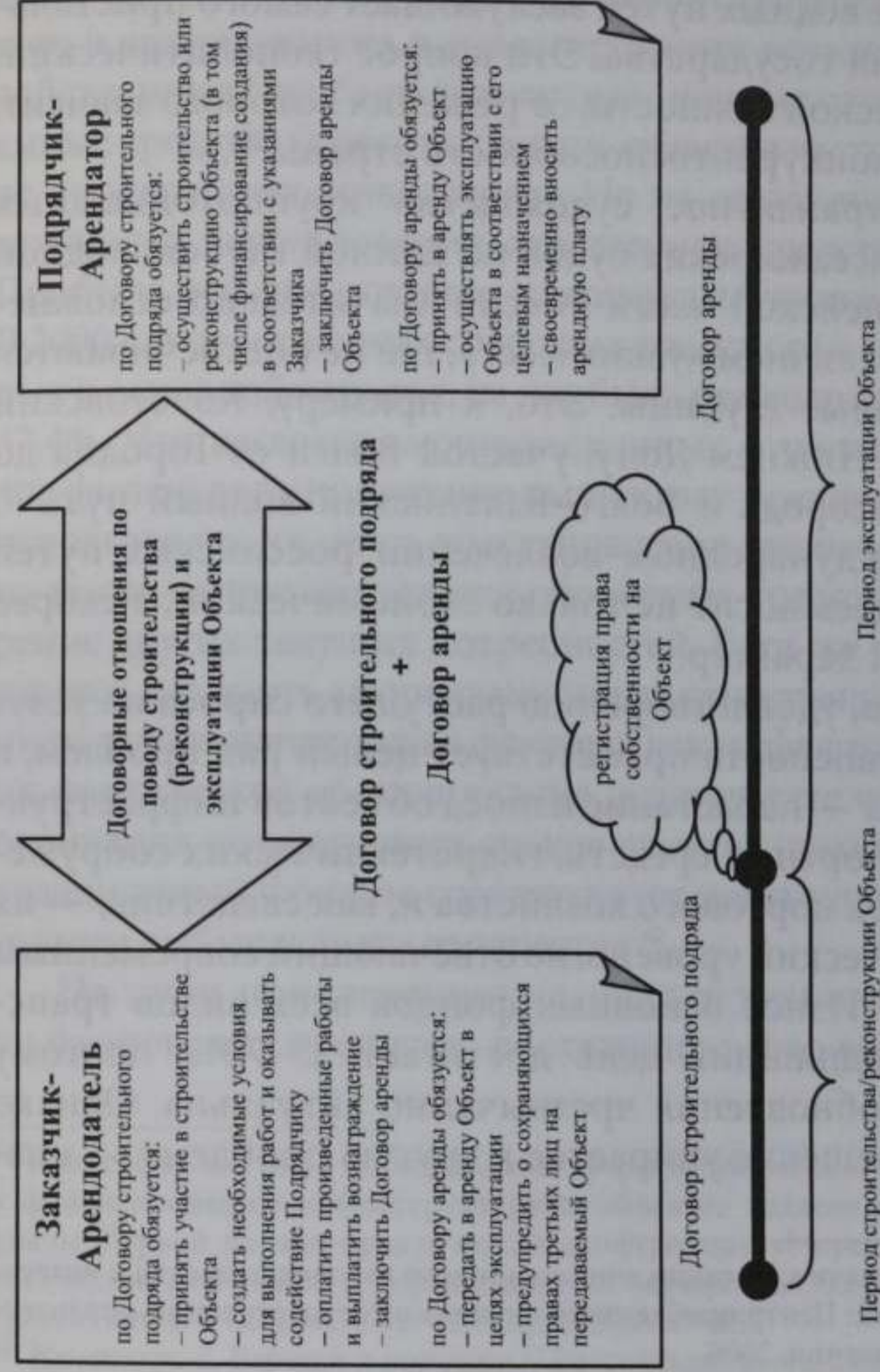


Рис. 6. Вариант 2. Договор строительного подряда + Договор аренды (с условием эксплуатации Объекта)²³⁶

²³⁶ Там же.

эффективностью в зависимости от целей использования привлеченных средств²³⁷.

Водный транспорт

Состояние водных путей заслуживает самого пристального внимания государства. Это вопрос геополитический, геостратегической важности, от решения которого зависит, в частности, конкурентоспособность страны²³⁸.

Сегодня транзитное судоходство крупнотоннажных грузовых и пассажирских судов по Единой глубоководной системе европейской части России значительно осложнено в связи с наличием «узких мест», где не обеспечиваются гарантированные глубины. Это, к примеру, Кочетовский гидроузел на Нижнем Дону, участок Волги от Городца до Нижнего Новгорода и Волго-Балтийский водный путь²³⁹. Вопрос о международном вовлечении российских путей сообщения здесь носит не только экономический, а скорее политический характер.

Кроме того, удовлетворению растущего спроса на услуги водного транспорта препятствует целый ряд проблем, в числе которых — нарастание износа объектов инфраструктуры и транспортных средств, гидротехнических сооружений и объектов портового хозяйства и, как следствие, — их низкий технический уровень, не отвечающий современным требованиям. Износ основных фондов всех видов транспорта на сегодняшний день достигает 55–70%, поэтому проблема их обновления чрезвычайно актуальна. Однако ее успешное решение упирается в другую проблему — низ-

²³⁷ О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

²³⁸ Коданина А. ГЧП стартует в Петербурге. 2006 год станет стартовым для запуска проектов государственно-частных партнерств на транспорте, заявил министр транспорта РФ Игорь Левитин // Волго-Невский проспект. 30 декабря 2005 г. № 18.

²³⁹ Там же.

кий инвестиционный потенциал отрасли²⁴⁰. Так, например, только в реконструкцию причалов и строительство новых в ОАО «Новороссийский морской торговый порт» вложено 187 млн долларов²⁴¹.

Тенденция последних лет такова, что государство практически перестало выступать в качестве стратегического инвестора и ключевую роль в инвестировании должны будут играть собственные (прибыль и амортизационные отчисления) и заемные средства (кредиты банков, средства частных, в том числе иностранных, инвесторов). Но на сегодняшний день возможности использования собственных средств ограничены. Прибыль все еще остается малоперспективным источником. В 2000 г. в собственных средствах транспорта, инвестированных в основной капитал, на прибыль приходилось всего лишь 37,4%. Что касается амортизационных отчислений, то тяжелое финансовое положение вынуждает предприятия отрасли использовать их не на восстановление стоимости активов, а на восполнение недостатка оборотных средств и удовлетворение других текущих потребностей. Если же предприятиям удастся накопить амортизационные отчисления, то под влиянием такого негативного фактора, как инфляция, происходит их фактическое обесценивание, в результате чего к моменту окончания нормативных сроков службы накопленный амортизационный фонд не соответствует восстановительной стоимости выбывающего имущества²⁴².

На пути привлечения заемных источников, в частности банковских кредитов, достаточно часто возникают про-

²⁴⁰ Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.

²⁴¹ Ниченорук В. Вершки и корешки // Российская газета. 21.05.2004 г.

²⁴² Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.

блемы, связанные, прежде всего, с тем, что практически ни один российский коммерческий банк не может себе позволить осуществить долгосрочное кредитование отечественного судоходства. Если кредиты и предлагаются, то, как правило, на небольшие суммы, короткие сроки и под высокие проценты, что делает более привлекательным использование финансовых ресурсов западных коммерческих банков, которые, впрочем, отягощаются политическими требованиями. Например, при кредитовании судоходства одним из условий, выдвигаемых иностранными банками, является обязательная регистрация нового судна под иностранный флаг и передача в залог дополнительного флота в качестве обеспечения кредита. Отечественные судовладельцы вынуждены соглашаться с подобными требованиями, но это приводит к тому, что:

- а) под флагом России ходит неконкурентоспособный, технологически и физически устаревший флот, а все молодые (средний возраст не превышает 10 лет) и современные в техническом отношении суда зарегистрированы под иностранную юрисдикцию;
- б) налоги поступают в чужую казну. Это проблема не только России, но и большинства морских держав²⁴³.

Положение с техническим, природоохранным, ледокольным флотом морского и речного транспорта, а также внутренними водными путями и расположенными на них гидротехническими сооружениями не лучше. Эти объекты являются федеральной собственностью, их содержание и развитие практически полностью лежит на плечах государства. Однако его финансовые возможности ограничены, доля же альтернативных источников финансирования незначительна. Ограниченность бюджетных средств вынуждает искать новые, нетрадиционные пути привлечения финансовых ре-

²⁴³ Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.

сурсов на проведение мероприятий по созданию и модернизации объектов государственной собственности²⁴⁴.

К настоящему времени в мировой практике сложилось три основные модели управления морскими портами.

1. Морские порты принадлежат государству в лице всех его субъектов и управляются либо государственными органами власти (центральными правительственными органами), либо властями порта — общественными учреждениями, в которых представлены государственные и местные органы власти (как правило, акционерные общества с контрольным пакетом акций у центральных и местных правительств).

По первой модели власти порта (как субъект государственной власти) отвечают за работу порта в целом. Они имеют в собственности всю инфраструктуру, а также нанимают рабочих и служащих. На них ложится вся административно-хозяйственная работа. Так, например, порт Сингапура является одним из примеров такого типа организации. Порты Советского Союза и социалистических стран также представляли собой примеры государственного управления портами.

2. Основная портовая инфраструктура (гидротехнические сооружения, молы, оградительные и причальные сооружения, акватории, навигационное оборудование, маяки) находится в государственной собственности и управляется государственными органами, которые отвечают также за техническое состояние инфраструктуры порта, обеспечивают ее ремонт и развитие порта в целом; частному сектору принадлежат на правах собственности, сдаются в концессию или в аренду объекты, сооружения и оборудование перегрузочных комплексов, складов и вспомогательные службы.

В этой модели имеется две разновидности организационных способов (статусов) для морских портов в зависимости от роли, которую играют власти порта и частный сектор:

²⁴⁴ Там же.

- причалы, доки, бухты, внутренние коммуникации принадлежат властям порта, которые отвечает также за управление инфраструктурой, а услуги порта могут обеспечиваться частными фирмами, которые имеют в порту собственные активы со всем необходимым оборудованием (подъемные краны, фуры, автокары, склады и т. д.). Частные фирмы приобретают эти активы или осуществляют их строительство и эксплуатацию. Государство в этом случае контролирует деятельность предпринимательского сектора, в частности, в области тарифной политики. Примеры такого типа — Буэнос-Айрес (Аргентина) и Роттердам (Нидерланды);
- власти порта имеют инфраструктуру в своей собственности, а предпринимательский сектор получает ее объекты в концессию (аренду). Примеры этой категории — порты Франции, Греции, Ирландии и других стран.

3. Морской порт является частной собственностью. Характерный пример этой модели — управление портом в Гонконге, который находится в частной собственности²⁴⁵.

Традиционно в большинстве стран порты были и продолжают оставаться в государственной собственности и управляются соответствующими государственными или общественными учреждениями.

Наибольшее распространение в мире имеет вторая модель организации деятельности портового хозяйства, которая представляет собой характерный пример партнерства государства и частного сектора.

Необходимость крупных масштабов государственной собственности в сфере морских портов обычно диктуется тем, что порты играют ключевую роль в национальных экономиках, имеют специфические характеристики (стратегическое значение, дорогие специализированные активы, системность и неделимость, экономия масштаба). Кроме того, некоторые морские порты служат до сих пор струк-

²⁴⁵ Варнавский В.Г. Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2003. С. 250.

турообразующими элементами регионального развития и, соответственно, представляют особую важность для органов власти, что также оправдывает правительственные издержки на их содержание. Такими морскими портами являются, например, в Северной Европе — Антверпен, Роттердам, Гамбург. Они имеют настолько давние, прочные традиционные связи с муниципалитетами, что в некоторых случаях невозможно отделить деятельность порта от видов деятельности органов власти.

С позиции связи портов с бюджетами органов государственной власти можно идентифицировать следующие модели хозяйственной организации портов:

- муниципальную (Северная Европа–Нидерланды, Бельгия, Германия);
- государственную (Южная Европа и Южная Америка), где центральные правительства осуществляют управление и финансирование всех главных портов (например, Чили);
- частную, при которой инвестирование производится частными фирмами или властями порта из средств, полученных от обслуживания пользователей порта. Эта модель принята в странах с англосаксонской правовой системой, в соответствии с которой порты расцениваются скорее как коммерческие объекты, чем общественные учреждения²⁴⁶.

Участие частных фирм в деятельности портов — не новое явление, так как некоторые виды работ в портах всего мира выполнялись и ранее на контрактной основе предпринимательским сектором. При этом порты в целом и их инфраструктурные объекты не приватизируются, т. е. остаются в собственности государства. В то же время из факта значительного присутствия государства в деятельности портового хозяйства вовсе не следует, что общественный сектор в категориях экономической эффективности является во всех его сегментах лучшим управляющим, чем частный

²⁴⁶ Там же. С. 253.

сектор. Опыт многих стран показывает, что частное участие в некоторых сегментах инфраструктуры (краны, трубопроводы, терминалы, ангары, депо и другие основные средства, причалы, доки, бухты, зоны складов, внутренние коммуникации дороги и прочее) улучшило показатели деятельности морских портов²⁴⁷.

В России же в настоящее время механизм государственно-частного партнерства на водном транспорте, в отличие от зарубежных, стран не отлажен. Однако некоторые схемы уже действуют. Так, на водном транспорте реализуется схема привлечения инвестиций в транспортный комплекс в виде полного финансирования инвестором на свой риск строительства объекта с правом собственности на него. Так, без участия государства созданы дополнительные перегрузочные мощности в портах Ейск, Санкт-Петербург и Туапсе²⁴⁸.

Кроме того, в настоящее время главным инструментом привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры портового хозяйства (как российских, так и зарубежных) являются концессии. Так, например, за рубежом по стоимости концессии составляют примерно 97% всех средств, вложенных частным сектором в развитие портов²⁴⁹.

Передачей объектов портового хозяйства в концессию правительства решают две экономические проблемы: сокращают размеры государственного финансирования на развитие портов и получают в бюджеты всех уровней поступления от деятельности концессионных предприятий.

Городской транспорт

К городскому транспорту следует относить автобусы, троллейбусы, трамваи, маршрутные такси и метрополитен.

²⁴⁷ Варнавский В.Г. Указ. соч. С. 254.

²⁴⁸ Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.

²⁴⁹ Варнавский В.Г. Указ. соч. С. 255.

Метрополитен является важным видом транспорта, это основа жизни многомиллионного города, особенно в такой сложной транспортной ситуации, как в России. В настоящее время ветки метро перегружаются на подъезде к пересадочным станциям, за 2–4 перегона до Кольцевой линии наполнение составляет свыше 70 тыс. человек в час в одном направлении, что превосходит все существующие возможности метро²⁵⁰. Кроме перегруженности на подъезде к пересадочным станциям, подобные проблемы возникают и со входом в часы пик на некоторые станции. В результате метрополитен на сегодняшний день работает на пределе: из двенадцати линий многие перегружены в полтора раза, а некоторые работают с максимальной пропускной способностью²⁵¹.

К проблемам метрополитена следует отнести также отсутствие серьезных ремонтных работ. Например, петербургское метро работает без серьезного ремонта уже полвека — с момента создания. Так, на станции «Ленинский проспект» появились трещины на потолке и балках вестибюля.

Метрополитен, как любой пассажирский транспорт, — прибыльный бизнес. Различные компании и инвестиционные фонды готовы вкладывать в московское метро свои средства. Проблема состоит лишь в том, что это должны быть деньги с длительным сроком окупаемости — от 17 до 25 лет, а российский бизнес и общий финансово-правовой климат сегодня, несмотря на принятие Федерального закона о концессионных соглашениях, не готовы к таким долгосрочным инвестициям²⁵².

В мировой практике есть прекрасные примеры государственно-частного партнерства на таком виде транспорта,

²⁵⁰ Главная проблема московского метро — станции пересадок, заявил начальник столичной подземки // Newsru.com, 21 мая 2005 г., <http://www.newsru.com/russia/21may2005/metro.html>.

²⁵¹ Московское метро находится в критической ситуации // lenta.ru, 20.06.2000 г., http://www.lenta.ru/economy/2000/06/20/metro/_Printed.htm.

²⁵² Москва: метрополитен готов работать с частными инвесторами // Альянсмедиа, 27.03.2006 г., <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=765084>.

как метрополитен. Так, метрополитен Гонконга не так давно стал публичной акционерной компанией, его акции котируются на бирже. В Сеуле, например, мирно сосуществуют два метрополитена — один государственный, другой — акционерное общество, частный метрополитен. Или возьмем Токио. Часть линий там является акционерными обществами. Можно вспомнить и Лондонский subway. Прекрасный легкий метрополитен, который примерно 10–12 лет назад начала строить одна частная компания, вложившая в него собственные средства. Теперь она осуществляет эксплуатацию этой линии.

Московский метрополитен тоже имеет подобный опыт — при строительстве второго выхода на станции «Маяковская». Частная компания перечислила порядка 12% от необходимой для строительства суммы в бюджет города и потом получила права арендовать участок. Это первый объект метрополитена, построенный при участии частного капитала. Отведенная под него земля была передана под застройку негосударственной компании при условии, что на нижнем ярусе нового здания разместится вестибюль станции.

По словам начальника Московского метрополитена Д. Гаева, подобная форма сотрудничества будет применяться и впредь. Целый ряд станций столичной подземки нуждается в дополнительных входах, потому что современные вестибюли уже не справляются с возросшим пассажиропотоком.

Маршрутное такси

Процесс становления частного транспорта в столице начался более десяти лет назад, когда на московских улицах появилась первая негосударственная маршрутка. В настоящее время, по оценкам Департамента транспорта и связи города, уже каждого десятого пассажира на наземном транспорте везет коммерческая организация, а не Мосгортранс. Коммерсанты обеспечивают 12–14% пассажирских

перевозок. В общей сложности по улицам города ездят 4,5 тыс. микро-, средних и даже уже больших автобусов, принадлежащих 85 компаниям²⁵³.

Трамваи

Государственно-частное партнерство в социальном общественном транспорте не ограничивается передачей автобусных парков в управление негосударственной структуре. Например, Москва планирует развивать скоростные внеуличные транспортные системы с участием частного капитала. Так, московские власти планируют строить линии скоростного трамвая в режиме концессии. В Москве, по данным Мосгортранса, планируется проложить четыре линии скоростного трамвая, который может работать с эксплуатационной скоростью до 38 км/ч (реальная эксплуатационная скорость московского трамвая сейчас около 15 км/ч)²⁵⁴.

Скоростной трамвай — «это важное и интересное направление, которое очень широко распространено во многих городах»²⁵⁵. Такой трамвай может обеспечить скорость сообщения в зависимости от расстояния между станциями в пределах от 30 до 40 км/ч. При этом провозная способность составит от 10 до 20 тыс. пассажиров в час в одном направлении движения.

По названным характеристикам этот вид общественного транспорта приближается к показателям традиционного метро. При этом стоимость строительства линии скоростного трамвая в 4–5 раз меньше стоимости строительства ветки метро, однако существенным недостатком является то, что скоростной трамвай требует специально выделенных полос и особенного подвижного состава.

²⁵³ Тыренко С. Миллиард долларов за проезд. За пассажира общественного транспорта идет настоящая война // Российская газета. 3 октября 2005 г.

²⁵⁴ Трамвай — желание инвестора // Бизнес. 03.11.2005 г.

²⁵⁵ В Москве появятся скоростные трамваи // Грани. ру, 24.03.2005 г., <http://www.grani.ru/Cars/m.86682.html>.

Автобусы, троллейбусы

Автобусы, троллейбусы и трамваи в настоящее время в значительной мере изношены (до 70% всего парка²⁵⁶). Так, например, для нормальной работы общественного транспорта г. Петрозаводска необходимо 250 больших машин. На сегодняшний день в городе выходят на маршруты только 30 автобусов и порядка 80 троллейбусов²⁵⁷. В такой ситуации интервалы движения сильно увеличиваются.

Сегодня только в Москве замены требует порядка 3,5 тыс. единиц подвижного состава. Город постоянно выделяет средства на его обновление, но этих денег недостаточно, в связи с чем возникает необходимость обратиться к частным организациям. Так, в 2005 г. был подписан протокол о запуске пилотного проекта по созданию концессии в сфере городского общественного транспорта. Финансирование его на две трети берет на себя федеральный бюджет, однако, при этом, мэрия останется главным его собственником. Кроме того, вместе с внедрением новой схемы управления город совместно с Министерством транспорта РФ планирует установить на каждом маршруте приборы учета пассажиропотока, что должно улучшить работу городского транспорта²⁵⁸.

Воздушный транспорт

Авиация играет важную роль в удовлетворении транспортных потребностей: особенности географического и климатического положения России, низкая плотность наземной транспортной сети в ряде регионов Севера европейской части России, Урала, Сибири и Дальнего Востока,

²⁵⁶ Ярославские трамваи и троллейбусы объединит концессия // News-com.ru, 20.07.2005 г., <http://www.newscom.ru/index.php?w=news&nid=2005072008>.

²⁵⁷ Несмотря на то что в Петрозаводске работает 500 «маршруток», проблема автобусного сообщения остается острой // Пресс-служба администрации Петрозаводска, 06.12.2002 г., http://smi.karelia.ru/news/2002/12/06/a_1974.shtml.

²⁵⁸ Ярославские трамваи и троллейбусы объединит концессия // News-com.ru, 20.07.2005 г., <http://www.newscom.ru/index.php?w=news&nid=2005072008>.

огромные размеры страны детерминируют необходимость широкого использования авиационного транспорта. Следует подчеркнуть, что авиационные перевозки занимают существенное место в международной торговле²⁵⁹.

До начала 1990 г. в СССР, так же как и во всем мире, происходил непрерывный рост авиаперевозок, основным фактором которого являлось государственное финансирование отрасли. Уровень авиаперевозок в СССР в среднем составлял 0,5 полета на одного жителя в год, что соответствовало уровню развитых европейских стран и Японии. В 1993 г. в различных авиакомпаниях мира, включая СНГ, находилось в эксплуатации 4668 гражданских самолетов советского производства, что составляло 26% общего мирового парка²⁶⁰.

Начиная с 1992 г. в сфере аэропортов России проводились приватизация и структурная перестройка отрасли, были приватизированы и акционированы большое количество государственных авиапредприятий и аэропортов²⁶¹.

По состоянию на 2000 г. из 63 аэропортов федерального значения 33 являлись акционерными обществами или входили в состав акционерных обществ. 160 организаций гражданской авиации имели в своем составе аэропорты, которые включали 577 аэродромов. 80 аэропортов имеют статус самостоятельного юридического лица. Из них 49 находились и продолжают оставаться до сих пор в государственной или муниципальной собственности. Из трехсот авиакомпаний восемьдесят сохранены в государственной собственности.

В России произошло неконтролируемое разделение на части национального перевозчика. В самостоятельные акционерные предприятия выделились некогда единые авиационные комплексы, были созданы дочерние компании.

²⁵⁹ Букатин В.С. Концессии в системе управления государственной собственностью (На примере аэропортов): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 96.

²⁶⁰ Мансим-Заде Имам Беги Оглы. Методы и модели системной реструктуризации авиатранспортных предприятий в условиях переходной экономики. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук. СПб., 2000. С. 3.

²⁶¹ Букатин В.С. Указ. соч.

По состоянию на 2000 г. вместо Аэрофлота были зарегистрированы 233 авиакомпания, причем 111 из них получили от Департамента воздушного транспорта Минтранса России лицензии на выполнение международных полетов.

За годы реформирования экономики в России существенно изменилась структура гражданских аэропортов. Их общее количество сократилось почти в три раза, а одновременно с этим число международных аэропортов возросло в 3,5 раза — с 19 в 1992 г. до 70 в 2002 г. Резкое увеличение количества международных аэропортов предъявляет соответствующие требования к инфраструктуре, которая нуждается в значительном улучшении для обеспечения пропускной способности, безопасности и качества обслуживания.

Развитие аэропорта — всегда очень капиталоемкий проект. Аэропортовый комплекс — это не только аэровокзал, который видит пассажир, это масса предприятий с множеством сложных инженерных объектов: аэродромная служба, топливно-заправочный комплекс, стоянка воздушных судов и ряд прочих объектов. И аэродром — далеко не самая дешевая его часть²⁶². Строительство с нуля современной взлетно-посадочной полосы стандартной длины примерно в 2,5 тыс. м обходится примерно в 1 млрд долл²⁶³.

Причем все оборудование для аэропортов, включая даже лампочки, стоит в разы дороже аналогичного, но используемого в быту или в других областях. К технике, произведенной для аэропортов, предъявляются очень высокие сертификационные требования. Отсюда и эксклюзивная цена. Скажем, совмещенные места стоянок воздушных

²⁶² Российские аэродромы ищут щедрого хозяина // Информационное агентство Новости — Грузия, 14.10.2004 г., <http://www.newsgeorgia.ru/analytics/20041014/303012-print.html>.

²⁶³ Ростова И., Кузнецова М. «Кировское авиапредприятие» раскатает полосу // Отраслевой портал transport.ru, 09.08.06 г., http://www.transport.ru/1/8/i77_28383p1.htm.

судов без оборудования и коммуникаций стоят 10 млн долл²⁶⁴.

Значительных затрат требует и поддержание воздушно-го хозяйства в надлежащем состоянии. В настоящее время, по данным Минтранса России, физическое старение объектов транспортной инфраструктуры в различных отраслях составляет от 50 до 80%. При этом степень физического износа аэродромов федерального значения составляет не менее 60–70%, хотя известно, что любая техническая система теряет устойчивость при старении более 50%. За последние десять лет практически не осуществлялось бюджетного финансирования расходов, связанных с реконструкцией и расширением инфраструктуры гражданской авиации. Учитывая масштабы территории нашей страны, это может означать резкое ослабление транспортной связи, в особенности с большинством регионов Сибири и Дальнего Востока, со всеми вытекающими последствиями²⁶⁵.

Наибольшие отклонения финансового обеспечения отмечаются по инвестициям, осуществляемым за счет собственных источников финансирования авиапредприятий и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. Федеральный бюджет выполняет свои обязательства практически полностью²⁶⁶.

Кроме того, системному эффективному привлечению частного капитала в развитие наземного хозяйства аэропортов препятствуют отсутствие единой правовой основы, несогласованность в федеральном и местном законодательстве и прежде всего, в важнейшем земельном вопросе, перекося в правах управления федеральным имуществом аэропортов в пользу Федерального агентства по управлению федеральным иму-

²⁶⁴ Российские аэродромы ищут щедрого хозяина // Информационное агентство Новости — Грузия, 14.10.2004 г., <http://www.newsgeorgia.ru/analytics/20041014/303012-print.html>.

²⁶⁵ Аэропорты: без хозяина в сиротстве // Отраслевой портал transport.ru, 28.04.2006 г., http://www.transport.ru/1/1/i77_20194p0.htm.

²⁶⁶ Букатин В.С. Концессии в системе управления государственной собственностью (На примере аэропортов): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004. С. 102.

ществом (Росимущества), при практическом отсутствии таковых у Федерального агентства воздушного транспорта (Росавиации)²⁶⁷. Так, в Положении о Росавиации указана только функция, имеющая декларативный характер²⁶⁸, а в Положении о Росимуществе четко изложены порядок и пределы его полномочий в отношении федерального имущества²⁶⁹.

Также ограничивает привлечение частного капитала в реконструкцию и строительство, например, взлетно-посадочных полос и т. д. запрет на приватизацию ряда объектов наземной инфраструктуры аэродромов, как правило, наиболее капиталоемких, а также необходимость систематического проведения в их отношении строго регламентированного комплекса профилактических, ремонтных и восстановительных работ. Зачастую имеет место прямое вмешательство государства, не всегда учитывающего особенности регионов, где расположены аэропорты. При этом Транспортная стратегия РФ на период до 2020 г.²⁷⁰ ставит перед гражданской авиацией весьма амбициозные задачи, решение которых должно сделать нашу страну основным транспортным коридором Евразии.

К первоочередным мерам по созданию благоприятных условий для реализации механизмов государственно-частного партнерства в сфере воздушного транспорта следует отнести следующее.

Определение порядка использования аэродромов. В настоящее время аэродромные комплексы отнесены к

федеральному имуществу, не подлежащему приватизации. При этом законодательно не установлен единообразный механизм содержания недвижимого имущества аэродромов, а также его передачи в пользование (управление) аэропортам. В некоторых аэропортах вообще отсутствуют какие-либо договоры, регулирующие порядок использования и воспроизводства имущества аэродрома. В результате аэропорты вынуждены поддерживать это имущество в нормальном эксплуатационном состоянии под страхом серьезных налоговых потерь ввиду невозможности в силу п. 1 ст. 252 Налогового кодекса РФ отнесения не подтвержденных документально расходов на ремонт аэродрома на уменьшение налогооблагаемой базы по налогу на прибыль²⁷¹. Таким образом, первым шагом в создании благоприятных условий для реализации механизмов государственно-частного партнерства в области управления аэродромами является нормативное закрепление порядка их использования: путем передачи в аренду, концессию или управление аэропортам²⁷².

На сегодняшний день концессии — основной инструмент для привлечения частной инициативы в авиацию, которая является весьма капиталоемкой отраслью. Она капиталоемка во всех отношениях, начиная от воздушных судов и заканчивая наземными имущественными комплексами. Поэтому наиболее приемлемыми инструментами должны стать инструменты отношений (в том числе и с государством), которые не влекут за собой отношений собственности, — концессионные инструменты²⁷³.

²⁶⁷ Аэропорты: без хозяина в сиротстве // Отраслевой портал transport.ru, 28.04.2006 г., http://www.transport.ru/1/1/i77_20194p0.htm.

²⁶⁸ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» от 30 июля 2004 г. № 396 // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343.

²⁶⁹ Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» от 27 ноября 2004 г. № 691 // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4897.

²⁷⁰ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Trans_Strateg_12052005.doc.

²⁷¹ Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (Часть 2) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²⁷² Предложения по совершенствованию системы управления федеральным имуществом гражданских аэродромов в Российской Федерации. Обь — 2006 г., http://flighto.net.ru/31002.htm#_Toc124910494.

²⁷³ Фонд «Партнер гражданской авиации» как инструмент взаимодействия бизнеса и государства. Выступление президента фонда «Партнер гражданской авиации» Евгения Островского на первой профессиональной конференции «Инфраструктура гражданской авиации». I профессиональная конференция «Инфраструктура ГА». 6 сентября 2005 г., http://www.aviafond.ru/current1.php?cath=doklad_ostrovskogo1.

В Федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» прямо говорится о необходимости использования концессий. В разделе «Механизмы реализации программы» отмечается, что одним из важных путей должно стать «расширение при строительстве крупных транспортных объектов общегосударственного и регионального значения практики заключения договоров о концессиях»²⁷⁴.

В Транспортной стратегии России концессиям придается еще большее значение. «Приоритетной задачей государства является разработка нормативной правовой базы для концессий и других форм государственно-частного взаимодействия, обеспечивающих четкое законодательное распределение прав, ответственности и рисков между государством и инвестором, а также определение приоритетных сфер применения государственно-частного взаимодействия на транспорте»²⁷⁵.

В настоящее время определенные шаги по концессионированию (по зарубежному образцу) предпринимает ряд аэропортов. Так, новый генеральный директор новосибирского аэропорта «Толмачево»²⁷⁶ А. Лобкин считает, что аэропорт должен развиваться по модели, предусматривающей два основных направления бизнеса. К первому

²⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 05.12.2001 № 848 «О федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» // Официальный портал правовой поддержки предпринимательской деятельности, http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_12067.html.

²⁷⁵ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Trans_Strateg_12052005.doc.

²⁷⁶ ОАО «Аэропорт Толмачево» — крупнейший аэропорт за Уралом. По числу перевезенных пассажиров он занимает 5-е место в стране, по объему грузопотока — 8-е. Ежегодный прирост пассажиропотока составляет 10–15%, грузопотока — около 8%. По итогам 9 месяцев 2005 г. аэропорт обслужил 1,3 млн человек, выручка составила 1,6 млрд руб. 51% акций принадлежат государству, около 32% — группе «Промышленное развитие». См.: Кичанов М. Аэропорт Толмачево: пример государственно-частного партнерства // Отраслевой портал Логистика, 26.12.05, http://www.logistics.ru/9/4/i77_10958p5.htm.

относится все, что касается функционирования взлетно-посадочной полосы, диспетчерской службы, пожарной службы и т. д. Во второе направление выделяются различные авиационные и не авиационные услуги, начиная с заправки самолетов и заканчивая киосками, парикмахерскими и автопарковками на территории, прилегающей к аэропорту. По мнению А. Лобкина, аэропорт должен все второе направление сдать в концессию подрядчикам на конкурсной основе. В этом случае направление услуг, по его оценкам, будет приносить наибольший доход²⁷⁷. Так, уже к 2009 г. аэропорт «Толмачево» обретет современную инфраструктуру, включающую отель, логистический центр, экспоцентры, пассажирский и грузовой терминальные комплексы²⁷⁸.

Обслуживающая деятельность в таких крупных аэропортах как «Домодедово», «Шереметьево»²⁷⁹ может обеспечивать до 70% финансового оборота аэропорта. Поэтому руководство аэропорта «Шереметьево» активно отработывает схемы сдачи площадей не в аренду, а в концессию. За право вести бизнес на территории аэропорта частные компании должны будут отдавать администрации «Шереметьево» 15–22% своей выручки²⁸⁰.

Доходы от деятельности, не связанной с авиацией, в 2002 г. составляли менее 30% от выручки «Шереметьево»,

²⁷⁷ Новый генеральный директор новосибирского аэропорта «Толмачево» А. Лобкин основную свою миссию видит в повышении эффективности работы предприятия // Titoff.ru, 9 июня 2003 г., <http://www.titoff.ru/news/index.php?id=2513&gid=1>.

²⁷⁸ Кичанов М. Аэропорт Толмачево: пример государственно-частного партнерства // Отраслевой портал Логистика, 26.12.05, http://www.logistics.ru/9/4/i77_10958p5.htm.

²⁷⁹ Международный аэропорт «Шереметьево» — крупнейший в России, обслуживает более 70 авиакомпаний, на него приходится около 25% пассажиропотока страны. В 2005 г. обслужил 12,2 млн пассажиров. Выручка ОАО «Международный аэропорт «Шереметьево» (МАШ) за 2005 г. — 4,7 млрд руб., чистая прибыль — 951,6 млн руб. См.: Всем лететь в «Шереметьево» // Ведомости. 11.08.06, http://www.transport.ru/1/1/i77_28620p0.htm.

²⁸⁰ Егорова Т. Аэропорт в концессию. Право работать в «Шереметьево» подорожает // Ведомости. 29 апреля 2002 г., <http://www.avia.ru/press/1993/>.

хотя во всем мире эта доля вдвое больше. Это — мировая практика, когда аэропорты создают для компаний комфортные условия работы и получают за это 15–22% их доходов. С арендаторами (потенциальными концессионерами) будут заключаться концессионные договоры (соглашения), предусматривающие в качестве платы за использование помещений процентные отчисления от выручки. Это коснется, в том числе, предприятий «duty free». Постепенная замена арендной системы на концессионную может увеличить выручку от использования помещений на 80–90%.

Ограничение разрешенных видов использования земель вокруг аэродромов. Земля — это основа для перспективного развития аэродрома и аэропорта. С другой стороны, земля — единственный эффективный инструмент, позволяющий аэропорту регулировать деятельность организаций, функционирующих на территории аэропорта и гарантирующих получение аэропортом соответствующих концессионных платежей²⁸¹.

Таким образом, земли, занятые аэродромами, иными объектами аэропортовой инфраструктуры, а также земли, необходимые для развития аэропортов, должны находиться либо в государственной собственности, либо передаваться в собственность (долгосрочную аренду) исключительно аэропортам. В противном случае перспективное развитие как аэродромов, так и аэропортов может быть крайне затруднено или даже невозможно вследствие значительных затрат на приобретение земель и нежелания их собственников передавать данные земли аэропортам.

Определение статуса аэропортов. Действующее Временное положение об аэропортах, утвержденное еще в 1995 г., не отражает современной действительности. Отсутствие статуса закона у данного Положения не позволяет применять заложенные в нем нормы права, поскольку его

²⁸¹ Предложения по совершенствованию системы управления федеральным имуществом гражданских аэродромов в Российской Федерации. Обь — 2006 г., http://flighto.net.ru/31002.htm#_Toc124910494.

нормы имеют меньшую юридическую силу, нежели законы общего регулирования. В связи с этим необходимо законодательно закрепить статус аэропорта, придав ему функции главного исполнителя (оператора) по предоставлению полного комплекса аэропортовых услуг, что позволит избежать создания базовыми авиакомпаниями параллельных структур. К функциям главного оператора как держателя сертификата аэропорта должны быть отнесены функции развития инфраструктуры аэропорта, поддержания аэродрома в нормальном эксплуатационном состоянии, обеспечения авиационной безопасности, проведения аварийно-спасательных работ в районе аэродрома, а также диспетчеризации действий остальных операторов, функционирующих на основании договоров с главным оператором. Наличие таких правовых рычагов позволит создать предпосылки для применения механизмов государственно-частного партнерства в аэропортовом бизнесе.

Разделение объединенных авиационных предприятий. Многие крупные аэропорты России все еще остаются структурными подразделениями авиакомпаний. Финансирование их развития осуществляется, главным образом, по остаточному принципу, поскольку авиационные перевозки рассматриваются в качестве основного вида бизнеса для таких авиапредприятий. Завершение начатой еще 10 лет назад государственной реформы, направленной на разделение объединенных авиаотрядов на авиакомпании и аэропорты, позволит не только устранить существующий дисбаланс, но и во многом снять искусственные ограничения, устанавливаемые такими «авиакомпаниями», для входа авиакомпаний — конкурентов на рынок²⁸².

Разграничение базового и регионального уровней аэропортов. Существующий перечень аэропортов федераль-

²⁸² Предложения по совершенствованию системы управления федеральным имуществом гражданских аэродромов в Российской Федерации. Обь — 2006 г., http://flighto.net.ru/31002.htm#_Toc124910494.

ного значения, утвержденный Временным положением об аэропортах, содержит 66 аэропортов, значительно различающихся не только по объемам перевозок, но и по уровню развития инфраструктуры. Учитывая это, при построении сети опорных аэродромов гражданской авиации целесообразно выделить 10–15 базовых аэропортов-хабов (по 1–2 аэропорта на федеральный округ) с учетом геополитических интересов России, сложившихся экономических связей и транспортных потоков. Во второй (региональный) уровень опорной сети аэропортов войдут соответственно 50–60 российских аэропортов.

В базовых аэропортах имущество аэродромного комплекса сохраняется в собственности Российской Федерации. В аэропортах регионального уровня аэродром может быть передан в собственность субъектов РФ, поскольку бюджетное законодательство не позволяет бюджетам субъектов РФ осуществлять финансирование развития имущества, не находящегося в собственности соответствующего субъекта.

Приватизация аэропортов и государственных пакетов акций в аэропортах. Привлечение частного капитала к развитию аэро-портового бизнеса для дальнейшего развития аэропортов и аэродромов возможно осуществить посредством приватизации федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУПов) и пакетов акций в аэропортах, функционирующих в форме акционерных обществ. При этом наибольшей эффективности при приватизации аэропортов можно добиться путем проведения инвестиционных конкурсов, условия которых основаны на ранее разработанных государством требованиях к будущему аэропорту.

Так, например, все государственное имущество гражданских аэропортов Москвы входит во ФГУП, именуемый «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)». В составе только Московского авиаузла (МАУ) четыре основных столичных аэропорта — «Шереметьево», «Домодедово», «Внуково» и «Быково», а также ряд

аэропортов государственной экспериментальной и малой авиации²⁸³.

Надо отметить, что отсутствие инвестиций незамедлительно отражается на прибыльности аэропортов, поэтому такая форма государственно-частного партнерства необходима. Так, в 2005 г. пассажиропоток «Шереметьево» упал на 5%, а в 2006 г. снижение составило еще 5,5%, т. е. до 11,5 млн пассажиров. От услуг «Шереметьево» отказались уже более 10 авиакомпаний, в том числе British Airways. И в 2005 г. благодаря взрывному росту пассажиропотока «Домодедово» обогнало «Шереметьево». «Из-за того, что государство не инвестировало в развитие «Шереметьево» и не принимало важных управленческих решений, аэропорт потерял темп»²⁸⁴.

Подводя итог анализу проблем государственно-частного партнерства на транспорте, представляется необходимым сделать следующие заключения.

Несмотря на то, что концессионное законодательство является новшеством для России и служит объектом критики, следует обратить внимание, что построение концессионной модели развития отношений между государством и частным сектором продолжает оставаться основным направлением развития законодательства большинства стран мира, так как это позволяет достичь максимального эффекта взаимодействия двух сторон: государства и частного сектора²⁸⁵.

При этом в каждом конкретном случае при выборе между традиционным и концессионным контрактом государственная администрация обязана взвешивать их плюсы и минусы, а чтобы обеспечить приток частного капитала в

²⁸³ Московский авиаузел (МАУ) // Официальный сайт Министерства транспорта РФ, http://www.mintrans.ru/Pressa/Press_2.htm.

²⁸⁴ Всем лететь в «Шереметьево» // Ведомости. 11.08.06, http://www.transport.ru/1/1/i77_28620p0.htm.

²⁸⁵ Калько Л.Л. Актуальные проблемы концессионного законодательства России // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2 (9).

инфраструктурные проекты на концессионной основе, государству необходимо создать приемлемый для обеих сторон баланс рисков и вознаграждения.

§ 4. Актуальные правовые проблемы транспортного развития

На сегодня развитие транспорта в России ограничено рядом проблем технологического, политического и правового характера. Транспорт — емкая сфера, и массив законодательства огромен. Тем не менее, можно выделить ряд основных проблем, требующих пристального внимания политических властей (органов, имеющих право законодательной инициативы) и первоочередного решения, без которого эффективное развитие транспорта не только замедлено, но и практически парализовано.

Проблема реализации Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»

Только после того как Президент РФ В.В. Путин дважды высказал упрек в сторону Правительства РФ относительно неспособности организовать концессии, дело сдвинулось с мертвой точки — был принят Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ, проект которого был внесен на рассмотрение Государственной Думой еще в 1996 г.

Закон о концессионных соглашениях — главный козырь государства в деле привлечения инвесторов в программы развития инфраструктуры. Очевидно, что без решения инфраструктурных проблем не сдвинутся с места многие инвестиционные проекты. Так, развитие напряженной в геополитическом отношении зоны Нижнего Приангарья в Красноярском крае (достройка Богучанской ГЭС, строительство нового алюминиевого завода, ЦБК) до последнего времени сдерживалось нерешенностью вопросов транспортной доступности района — отсутствием

автомобильных и железных дорог (что требовало почти 2,5 млрд долл. инвестиций)²⁸⁶. До сих пор Дальний Восток связан с основной частью страны практически только железнодорожным транспортом — автомобильное сообщение слишком необустроено.

Концессионный закон является полезным, прогрессивным, имеющим большой потенциал в ходе его реализации. С принятием этого закона был в определенной степени заполнен правовой вакуум организации государственно-частного партнерства в целях привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и обеспечения эффективного использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности.

По словам заместителя генерального директора ОАО «Аэропорт Толмачево» (Новосибирск) А. Чертенкова, «очевидно, что он еще сырой, но радуется то, что создан хотя бы костяк, который будет обрастать подзаконными актами и становиться все более рабочим»²⁸⁷. Действительно, в настоящее время Федеральный закон «О концессионных соглашениях» можно расценивать как рамочный. Чиновник получает право выдавать концессии при отсутствии регламента деятельности и контроля. Пока в полной мере не создана нормативно-правовая база концессии, система управления и регулирования. В такой ситуации неизбежны разночтения в подходах при реализации закона. Кроме того, это создает новое мощное хозяйственное поле для коррупции²⁸⁸.

Закон напрямую указывает об обязательности принятия лишь одного подзаконного акта — Постановления

²⁸⁶ Путь к государственному добру // Официальный сайт Аудиторского-консультационной группы «Развитие бизнес-систем» (РБС), <http://www.rbsys.ru/print.php?page=708&option=media>.

²⁸⁷ Путь к государственному добру // Официальный сайт Аудиторского-консультационной группы «Развитие бизнес-систем» (РБС), <http://www.rbsys.ru/print.php?page=708&option=media>.

²⁸⁸ Выступление генерального директора ТД ТОАП Е.А. Островского. Гражданская авиация. Конференция «Концессии в аэропортах», http://www.aviafond.ru/otrasl.php?cath=vystupleniye_ostrovskogo.

Правительства РФ, утверждающего типовые концессионные соглашения²⁸⁹ (п. 4 ст. 10 Закона), в соответствии с которыми должны заключаться концессионные соглашения (п. 2 ст. 13 Закона). Таким образом, очевидно, что до утверждения Правительством РФ указанных типовых форм соглашений заключение концессионных соглашений невозможно. Это было особо отмечено Президентом РФ в Бюджетном послании на 2007 г., где он заметил, что реализация закона о концессионных соглашениях «сдерживается отсутствием утвержденных Правительством Российской Федерации типовых концессионных соглашений»²⁹⁰.

Для полноценной работы механизма заключения и исполнения концессионных соглашений необходимо принятие еще ряда подзаконных актов, регламентирующих порядок передачи объекта концессионного соглашения концедентом концессионеру, порядок передачи объекта концессионного соглашения концессионером концеденту, вопросы лицензирования и порядка осуществления контроля за соблюдением как требований действующего законодательства, так и условий концессионного соглашения при создании и (или) реконструировании объекта концессионного соглашения.

Из положительных сторон закона следует отметить возможность использования и эксплуатации коммерческими структурами объектов недвижимого имущества, традиционно являющихся собственностью государства, в том числе ограниченного в обороте, а также введение нормы, позволяющей регистрировать право собственности на со-

зданный в рамках концессионного соглашения объект недвижимого имущества одновременно с его обременением правами концессионера.

Отрицательных же сторон намного больше, и основными из них следует признать следующие:

- отсутствие учета административной составляющей концессионного соглашения и трактовка его как смешанного гражданско-правового договора;
- невозможность заключения концессионных соглашений иными субъектами, кроме Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в качестве концедента. Этим игнорируется важная особенность российской экономики, в которой функционирует ряд крупнейших компаний, юридически (по организационно-правовой форме и форме собственности на имущество) являющихся частными, но выполняющих фактически важнейшие государственные задачи, обеспечивая основу экономической, энергетической, транспортной безопасности страны. Речь идет о важнейших компаниях, являющихся национальным достоянием: ОАО «Газпром», РАО «ЕЭС России», ОАО «РЖД»;
- часть 10 ст. 3 Закона не определяет в отношении какого имущества, движимого или недвижимого, действуют установленные правила, что вызывает проблемы злоупотреблений со стороны концедента при исполнении концессионного соглашения;
- в законе нет четкого механизма выполнения обязательств государства перед концессионерами и механизма разделения возможных рисков между концессионером и концедентом. К примеру, возможна ситуация невыполнения концессионером условий непрерывности деятельности без согласия концедента, но по его инициативе;
- закон содержит минимальное количество гарантий для концессионера. Такая ситуация не увеличивает привлекательность концессий для потенциальных инвесторов;

²⁸⁹ Постановление Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 319 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств» // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2511.

²⁹⁰ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2007 году» от 30 мая 2006 г. // Пенсия. 2006. № 6.

- законом никак не урегулирован порядок резервирования и изъятия земель для реализации концессионного соглашения;
- заключение договора аренды и концессионного соглашения производится от лица концедента разными органами. Это может усложнить процедуру подготовки и заключения договора аренды, повысить административные издержки концессионера. Кроме того, могут возникнуть общие сложности, имеющие место при аренде земельных участков для расположения линейно протяженных объектов;
- серьезным, с точки зрения бизнеса, недостатком закона является то, что в нем введен прямой запрет на оформление объекта концессионного соглашения в залог, даже с согласия государства или муниципалитета, владеющего данной собственностью, что значительно усложняет получение кредита концессионером.

Как видно, закон содержит значительное количество пробелов, а также норм, затрудняющих его реализацию либо делающих его фактически нежизнеспособным. Однако политический механизм законодательства в России настолько инерционен и безынициативен, что при наличии очевидного практического запроса на совершенствование указанного закона этого не происходит в течение уже нескольких лет.

Одной из основных проблем реализации государственно-частного партнерства в России, помимо отсутствия в ряде случаев инициативы и желания публичных властей, является неразработанность правовых форм реализации партнерства, создающих правовые гарантии прав и интересов как государства, так и частных инвесторов. Речь идет в данном случае как об общих законодательных условиях, которые в настоящее время не учитывают административно-правовой аспект в гражданско-правовых отношениях²⁹¹, так и о кон-

²⁹¹ Российское законодательство рассматривает государство как любого иного участника гражданско-правовых отношений. При этом абсолютно игнорируется тот факт, что государство, будучи, например, стороной гражданско-правового

кретных организационных, договорных формах, налоговых условиях (включая специальные налоговые режимы), специальных правовых режимах для имущества, являющегося объектом отношений в рамках ГЧП или используемого для реализации подобных проектов. Только закон, гармонизированный с иными нормативными актами (законами о налогах, бюджетным и таможенным кодексами, нормативными правовыми актами, регулирующими иные сферы), может обеспечить изъятия из национальных режимов и повысить привлекательность данной формы инвестирования.

Проект такого закона был разработан в 2006 г. Центром проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования и передан на рассмотрение депутатам Государственной Думы. Этот проект вобрал в себя ряд ответов на поднятые выше проблемы.

Проблемы системы технического регулирования

Правовые проблемы сферы технического регулирования занимают значительную долю всех проблем нормативного обеспечения транспорта. Их разрешение осложнено необходимостью гармонизации огромного количества противоречивых документов, норм и правил, а также усиливающимся временным фактором — устаревшая техника, выработавшая свой ресурс, все чаще выходит из строя, создавая проблемы не только финансового характера, но и угрозы безопасности.

В России в настоящее время не сформировалась четкая система технического регулирования. Во многих странах,

договора, имеет массу способов внедоговорного (публичного) воздействия на регулируемые договором отношения. Такое воздействие находится за рамками гражданского законодательства и, следовательно, не всегда может быть охвачено мерами гражданско-правовой ответственности, что создает значительные возможности для ущемления прав частных инвесторов в государственно-частном партнерстве. К сожалению, даже в принятом недавно Федеральном законе «О концессионных соглашениях» никак не решается данный вопрос, чем резко снижается эффективность и привлекательность для инвесторов создаваемых им правовых конструкций.

в том числе и в Российской Федерации, действуют правила и нормативы, принятые еще во времена существования Советского Союза. Можно утверждать, что на сегодняшний день нормативно-правовая база в сфере технического регулирования находится в крайне неудовлетворительном состоянии на всех видах транспорта и не соответствует общепринятым мировым (европейским) стандартам. Система регулирующих документов плохо организована, в некоторых разделах просто хаотична. В большинстве случаев совокупность требований, обязательных для того или иного вида деятельности, в полном объеме неизвестна не только контролируемым, но и самим контролирующим.

Однако кого-то, очевидно, такое положение дел устраивает. По словам А. Рубцова, «инструменты техрегулирования нередко используются в неадекватных целях: для подавления конкурентов, перехвата собственности и даже для решения задач политического давления на бизнес, что особенно развито на местах, в том числе в целях противостояния с Федеральным центром»²⁹².

Основным законом в сфере технического регулирования является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ. «О техническом регулировании»²⁹³, который создал две серьезные проблемы для производства безопасных транспортных средств.

Первая: он отменил действовавшую систему сертификации, гармонизированную с международной, и заставил конструировать нечто похожее на отмененное, приспособившись к несовершенствам самого Закона. Но создать на основе нынешней редакции Закона что-то даже отдаленно похожее на международный порядок невозможно. Вторая проблема: на период этих «изысканий» он позволил пользоваться старой системой, не разрешив ее совершенствовать синхронно с изменениями международной системы,

²⁹² Махлин М. Регламентные работы: В трехлетнем возрасте закон о техрегулировании пытается встать на ноги // Российская Бизнес-Газета. 18 июля 2006 г.

²⁹³ СЗ РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140.

в рамках которых она работает. В результате российская система требований к транспортным средствам застыла на уровне европейской 1996 г., что создает проблемы не только для импортеров, но уже и для отечественных производителей²⁹⁴.

Практический результат реализации Закона на сегодня — единственный специальный технический регламент, относящийся к экологии транспортных средств, который противоречит базовым положениям Закона (принят Постановлением Правительства и имеет ссылочный характер на Правила ЕЭК ООН). По Закону федеральные органы власти не вправе принимать обязательные решения в сфере технического регулирования в закрепленных за ними областях даже для обеспечения безопасности граждан. В этих условиях резко снижается эффективность государственного регулирования безопасности на транспорте, что при нарастающем износе основных производственных фондов привело к увеличению аварий и техногенных катастроф. Это свидетельствует о том, что Закон не работает.

Сейчас идет речь о том, чтобы внести поправки в закон о техническом регулировании, упростив его. Необходимо «отфильтровать» весь массив ГОСТов. Например, на железнодорожном транспорте — это 10–11 тыс. документов. Часто эти документы рождались по конъюнктурным соображениям. Например, разрабатывая новый подвижной состав, под него делали специальный технический документ. Он противоречил предыдущим, но зато позволял развиваться этой новой продукции. Избыточность норм и «перекося» сейчас необходимо устранять.

В настоящее время силами специалистов промышленности без привлечения бюджетных средств разрабатывается 98 проектов инициативных регламентов. Анализ проектов технических регламентов показал, что разработчики испытывают значительные сложности в их создании. Они обусловлены

²⁹⁴ Гусаров А. Закон «О техническом регулировании»: стимул для развития или тормоз отечественного автопрома? // ПВ. 2006. № 9.

не только новизной решаемой проблемы, но и определенными недостатками законодательного и методического обеспечения реформы технического регулирования. В числе законодательных проблем наиболее существенными являются недостаточное правовое развитие основополагающих принципов реформы технического регулирования и нечеткое определение правоотношений промышленности и контрольно-надзорных органов в системе технического регулирования²⁹⁵.

Ряд сложностей вызван также отличием закона «О техническом регулировании» в России от аналогичных законов государств СНГ и Балтии. Кроме того, отличается порядок подготовки, экспертизы и согласования документов²⁹⁶. Так, например, законодательства в сфере технического регулирования в Белоруссии, Казахстане, Украине и Прибалтике аналогичны структуре технического регулирования в Европейском Союзе. И со временем, если не предпринимать определенных действий, это может стать существенным барьером в межгосударственных перевозках, несмотря даже на единую колею 1520 мм. При этом единое в настоящее время «пространство колеи 1520 мм» просто перестанет существовать²⁹⁷.

Лидерство и влияние России на пространстве СНГ и стран Балтии в технико-технологической сфере важно как один из интегративных инструментов, в минимальной степени подверженных политической конъюнктуре.

Железнодорожные перевозки грузов в международном сообщении выступают как составная часть международной

²⁹⁵ Разработчики спорят, бизнес ждет // Гудок. 23.10.2006.

²⁹⁶ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Малчинов А.С., Вилисов М.В., Тимченко А.В., Ярутич А.Ю. Техническое регулирование как фактор сохранения единой транспортной политики на пространстве бывшего СССР // Власть. 2006. № 7.

²⁹⁷ Работа ть единым пространством 1520. Расширенное заседание секции комплексных проблем транспорта Научно-технического совета ОАО «РЖД» «О нормативно-правовом статусе ПТЭ и основополагающих инструкций, регламентирующих эксплуатационную деятельность железных дорог колеи 1520 мм» под председательством вице-президента ОАО «РЖД» главного инженера В.А. Гапановича. 16 мая 2006 г. // Евразия-Вести. VII. 2006.

транспортной системы. Разветвленная сеть железных дорог позволяет осуществлять перевозки наземным путем практически в любой конец того или иного материка. Специфика железнодорожного транспорта, выражающаяся в необходимости технической и технологической унификации процесса перевозки, обусловила большую регулируемую роль государства и межгосударственных объединений в этом процессе. Необходимость в технической унификации и определенного единообразия в организации железнодорожного сообщения вызывает потребность в правовой унификации соответствующих стандартов и норм, что особенно важно в области международных грузоперевозок.

В настоящее время геополитическое положение России и стран постсоветского пространства предопределяет их особую роль в обеспечении транспортных связей между крупнейшими центрами экономической активности — Европой и Восточной Азией — и делает очевидным необходимость формирования единого транспортного пространства на территории стран — участниц СНГ²⁹⁸. Поэтому гармонизация и унификация законодательства в сфере железнодорожного транспорта на всем пространстве колеи 1520 — важная международная политическая задача для Российской Федерации²⁹⁹.

Помимо прочего выполнение указанной задачи позволит решить такие важные проблемы, как повышение качества транспортных услуг, и обеспечить надлежащий уровень безопасности на всем пространстве колеи 1520.

В настоящее время необходимо создать условия для того, чтобы страны — участницы СНГ и Балтии консолидировали усилия по созданию единой системы технического

²⁹⁸ В странах Западной и Восточной Европы существуют правила пользования вагонами (ППВ) и твердые ставки без повышающих коэффициентов. Нужно такие правила принять и в России и, возможно, единые в рамках СНГ для всех государств-участников.

²⁹⁹ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Малчинов А.С., Вилисов М.В., Тимченко А.В., Ярутич А.Ю. Техническое регулирование как фактор сохранения единой транспортной политики на пространстве бывшего СССР // Власть. 2006. № 7.

регулирования. В этих государствах используются единые технические требования и нормативы, единые инженерные коммуникации, выстроенные и проверенные временем, но при этом существует разная правовая база.

Например, возможна ситуация, при которой установленную на вагон в России колесную пару, соответствующую всем российским нормам, в одной из стран СНГ во время пребывания там вагона заменяют по каким-либо причинам на другую колесную пару. Теперь после въезда вагона на новой колесной паре на российскую магистраль вся полнота ответственности за безопасность этого вагона лежит на ОАО «РЖД». При этом никаких инструментов воздействия у него нет, компания просто вынуждена принять вагон таким, какой он есть. Невозможно при пересечении границы осматривать каждую колесную пару, оценивать ее на соответствие российским требованиям и что-то предпринимать. Поэтому современность и гармонизация правовых инструментов на транспорте — одни из самых важных вопросов³⁰⁰.

Для сохранения единства технической и технологической политики колеи 1520 на железнодорожном транспорте необходимо решение следующих задач.

Во-первых, частично переработать основные нормативные документы, приведя их в соответствие с процессами реформирования отрасли в России и для обеспечения их использования на территориях независимых государств «пространства колеи 1520 мм».

Во-вторых, для сохранения нормативного правового статуса основных железнодорожных норм и правил, регламентирующих эксплуатационную деятельность, необходимо утвердить их международным соглашением. В связи с этим предлагается инициировать подготовку международного соглашения, определяющего единые правила технической эксплуатации железных дорог на всем пространстве колеи 1520. Документ принимается в форме международ-

ного договора (соглашения), подлежащего ратификации. Участники договора — страны СНГ и Балтии³⁰¹.

В-третьих, необходимо разработать систему технических регламентов и стандартов, которые бы привели Правила технической эксплуатации и другие железнодорожные нормативные документы в соответствие с российским Законом «О техническом регулировании», а также сблизили системы технического регулирования Российской Федерации и международного сообщества.

В-четвертых, существующая на железнодорожном транспорте система обязательных требований и обеспечения безопасности шире создаваемой системы технического регулирования. Для закрытия пробелов в железнодорожном законодательстве после формирования документов системы технического регулирования необходимо принятие ряда новых федеральных законов, регулирующих правоотношения между независимыми участниками железнодорожного рынка России, а также содержащих организационные положения Правил технической эксплуатации и других основных железнодорожных документов. Необходимо также откорректировать уже существующие федеральные законы, регламентирующие работу железнодорожного транспорта³⁰².

Предлагаемый комплекс мероприятий позволит иметь единую правовую базу железнодорожного транспорта в России. Разрабатываемые международные документы окажут также существенную помощь при создании железнодорожного законодательства для тех государств, которые захотят присоединиться к указанному соглашению.

³⁰¹ Пояснительная записка по вопросу разработки единых правил технической эксплуатации железных дорог для государств — участников СНГ и стран Балтии.

³⁰² Работать единым пространством 1520. Расширенное заседание секции комплексных проблем транспорта Научно-технического совета ОАО «РЖД» «О нормативно-правовом статусе ПТЭ и основополагающих инструкций, регламентирующих эксплуатационную деятельность железных дорог колеи 1520 мм» под председательством вице-президента ОАО «РЖД» главного инженера В.А. Гапановича. 16 мая 2006 г. // Евразия-Вести. VII. 2006.

³⁰⁰ На реформу не хватает времени // Гудок. 05.04.2006.

При создании системы технического регулирования должно быть обеспечено единство технологического и технического взаимодействия на железнодорожном транспорте с учетом развития стратегического партнерства 1520, а также укрепления связей со странами Европейского союза на основе гармонизации национальных нормативных баз в сфере железнодорожного транспорта³⁰³.

Правовые проблемы транспортной безопасности

В настоящее время недостаточно разработана нормативно-правовая база, призванная регламентировать все стороны и аспекты процесса обеспечения транспортной безопасности. Существующие же по данной проблематике законодательные и иные нормативно-правовые акты изобилуют противоречиями, нестыковками и серьезными пробелами. Однако необходимость законодательного обеспечения транспортной безопасности является на сегодня актуальной и дискутируемой темой. Эта необходимость обусловлена рядом политических, социально-экономических факторов, таких как террористическая угроза, высокий уровень изношенности парка транспортных средств и объектов транспортной инфраструктуры, обострение конкуренции на мировом рынке перевозок пассажиров и грузов, необходимость соответствия транспортных систем и выполнения российскими перевозчиками международных стандартов безопасности транспортных средств, процедур перемещения пассажиров и грузов, процедур расследований, национальной готовности к сотрудничеству с другими странами в рассматриваемой сфере³⁰⁴.

³⁰³ Работать единым пространством 1520. Расширенное заседание секции комплексных проблем транспорта Научно-технического совета ОАО «РЖД» «О нормативно-правовом статусе ПТЭ и основополагающих инструкций, регламентирующих эксплуатационную деятельность железных дорог колеи 1520 мм» под председательством вице-президента ОАО «РЖД» главного инженера В.А. Гапановича. 16 мая 2006 г. // Евразия-Вести. VII. 2006.

³⁰⁴ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. М.: Наука, 2006. С. 231.

9 ноября 2005 г. проект Федерального закона «О транспортной безопасности Российской Федерации» был принят Государственной Думой в первом чтении. Но качество этого закона оставляет желать лучшего. Главное, что под воздействием политического антитеррористического накала закон ограничен только соответствующими угрозами. Но они в структуре причин транспортной аварийности составляют меньше 5%. Остальные факторы имеют техногенное и природное происхождение. Таким образом, за бортом законодательных решений осталось более 95% проблем. Вряд ли такой закон может что-либо существенно улучшить в состоянии транспортной безопасности.

В нем не определена сфера действия, не указано, на какие именно виды транспорта он распространяется, в целом место законопроекта в системе действующего законодательства определено недостаточным образом³⁰⁵.

Также в законопроекте четко не определен предмет его правового регулирования, отсутствует единая концепция решения поставленных целей и задач. Формулировки большинства статей законопроекта исключают как возможность прямого применения норм законопроекта, так и не предусматривают принятия подзаконных актов для их реализации, что делает законопроект неэффективным. Имеются внутренние противоречия в нормах законопроекта. Вопросы финансирования транспортной безопасности практически не урегулированы. Все эти, а также множество других недостатков позволяют усомниться в целесообразности принятия законопроекта в таком виде.

Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России, как и проект Федерального закона «О транспортной безопасности» (в первоначальном виде), был подготовлен Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок. В связи с этим, данные

³⁰⁵ Кокорев И.Г. Отзыв на проект Федерального закона «О транспортной безопасности» от 18.07.2005 г.

проекты согласованы, скоординированы и учитывают нерешенные проблемы в области транспортной безопасности.

По замыслу разработчиков, Концепция обеспечения транспортной безопасности России является основным (исходным) государственно-управленческим документом, определяющим содержание государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности, программы ее реализации, формирующим и приводящим в действие механизм исполнения³⁰⁶.

Концепция определяет исходное и конечное (целевое) состояние транспортной безопасности, цели, задачи и принципы, а также сроки (этапы) достижения поставленных целей и задач, ресурсы, необходимые для достижения целей управления, приоритеты государственных управленческих воздействий, субъекты и объекты управления, их полномочия и субординацию, порядок планирования управления (программу действий). Также Концепция направлена на формирование системы (структура органов и организаций и их полномочия) обеспечения транспортной безопасности, устанавливает единый понятийный и терминологический аппарат в области транспортной безопасности.

В Концепции определяются проблемное поле в области обеспечения транспортной безопасности, тенденции конкретных угроз и, в строгом соответствии с ними, конкретные меры, решения и действия. В ней на необходимом уровне детализации рассмотрена общегосударственная система обеспечения транспортной безопасности, включая в том числе государство, хозяйствующие субъекты, потребителей транспортных услуг, и взаимоотношения между ними. Кроме того, регламентированы вопросы финансирования и ресурсного обеспечения транспортной безопасности, а также кадровое, информационное и науч-

³⁰⁶ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. М.: Наука, 2006. С. 224.

но-техническое обеспечение. Отдельно рассматриваются вопросы ответственности, как уполномоченных субъектов, так и общеправовой ответственности в области обеспечения транспортной безопасности.

В Концепции заложен механизм ее корректировки. Концепция корректируется не реже чем один раз в 5 лет путем издания соответствующего указа Президента РФ. Основаниями для корректировки Концепции являются данные мониторинга уровня транспортной безопасности, проводимого специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, и выводы и положения подготавливаемого им ежегодного Доклада о транспортной безопасности, который превратит эту тему из политически конъюнктурной в предмет постоянной заботы государства и работы на всех уровнях управления, как государственно-го, так и корпоративного³⁰⁷.

Важной особенностью Концепции, по сравнению с другими документами доктринального типа, является заложенный в самом ее тексте механизм собственной реализации, определен ее статус, придана юридическая сила, с тем чтобы Концепция утверждалась указом Президента РФ и имела статус нормативного правового акта.

Таким образом, Концепция представляет собой адаптивный к текущим реалиям государственно-управленческий документ длительного действия.

В итоге представляется необходимым скорейшее принятие Концепции обеспечения транспортной безопасности России и принятие более совершенного Федерального закона «О транспортной безопасности». Это позволит сформировать правовые и организационные основы противодействия незаконным актам, угрожающим безопасности транспорта, унифицировать нормы, регулирующие вопросы транспортной безопасности для различных видов транспорта, привести российское законодательство в этой

³⁰⁷ Там же. С. 227

сфере в соответствие с международными обязательствами России.

Правовые проблемы автомобильного транспорта

Автомобильный транспорт является самым нормативно не урегулированным видом транспорта. Действующие нормативно-правовые акты либо устарели, либо не отвечают потребностям и современным реалиям. Многие проблемы автомобильного транспорта обусловлены этой неупорядоченностью и отсутствием единого выработанного подхода к нормативно-правовому регулированию на автомобильном транспорте. Деятельность автомобильной отрасли регулируется устаревшими нормативными актами, инструкциями и положениями не существующих в настоящее время органов власти, которые были введены в действие в лучшем случае в 80–90-е гг. XX в.³⁰⁸

В области автомобильных перевозок до сих пор действует Устав автомобильного транспорта РСФСР, который был принят в 1969 г. Несмотря на универсальность и комплексность указанного акта, положения Устава устарели как с точки зрения концепции правового регулирования, так и с точки зрения юридических формулировок. Кроме того, Устав не охватывает блока административно-управленческих отношений, в том числе вопросов надзора и контроля за автотранспортом. Большинство положений Устава не отвечают принципам рыночной экономики, более того, некоторые положения прямо противоречат иным, принятым позже, нормативно-правовым актам. Основное назначение Устава — регулирование коммерческой деятельности автомобильного транспорта в рыночных условиях³⁰⁹. Отсутствие должного нормативного регулирования отдельных вопро-

³⁰⁸ Сборник руководящих материалов по обеспечению безопасности движения и лицензированию автотранспортных средств независимо от форм собственности и принадлежности / Саратовское областное отделение Российской транспортной инспекции. — Саратов, 1997.

³⁰⁹ Автотранспортный комплекс и экологическая безопасность: Моск. гор. науч.-практ. конф. Сб./ Редкол.: В.Б. Зотов и др. М.: Прима-Пресс-М, 1999.

сов, связанных с перевозками, в том числе и с международными, сказывается на общей конкурентоспособности российских перевозчиков.

На сегодняшний день в области международных перевозок можно отметить на законодательном уровне лишь Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», а также несколько принятых во исполнение данного закона постановлений Правительства России. Однако даже взятые в комплексе эти нормативные акты не в полной мере отражают вопросы функционирования автотранспорта или осуществления международных перевозок. Здесь не урегулированы вопросы, связанные с требованиями к самим транспортным средствам, не регламентированы требования к автотранспортному средству как к источнику повышенной опасности, не в полной мере закреплены жесткие требования к отдельным видам перевозок, например к перевозкам опасных грузов.

В сфере безопасности дорожного движения законодательное и нормативное регулирование явно недостаточно и требует скорейшего решения, особенно если учитывать тот факт, что Российская Федерация выходит на первое место в мире по количеству дорожно-транспортных происшествий в год³¹⁰. Оптимальным вариантом было бы принятие комплексного единого нормативного акта в данной сфере, так как внесение изменений и дополнений в существующие нормативные правовые акты будет неэффективным.

Принятая Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.» с этой задачей не справляется. Программой предполагается, что к 2012 г. количество смертей на дорогах удастся сократить в полтора раза. А это порядка 23 тысяч человеческих жизней. Получится это или нет — зависит от объемов фи-

³¹⁰ Системный анализ дорожного движения и дорожно-транспортных происшествий: Сб. науч. тр./ Моск. автомоб.-дор. ин-т. Редкол.: В. А. Иларионов (отв. ред.) и др. М.: МАДИ, 2001.

нансирования. Однако механизм привлечения средств в эту Программу не прописан, и одним из главных нерешенных вопросов является вопрос о том, как привлечь бизнес к реализации этой программы³¹¹.

Ситуация с законодательным регулированием дорожной деятельности является отражением общего состояния отрасли. Имущество дорожной отрасли практически полностью находится в государственной собственности (федеральной и субъектов Федерации). Вследствие отмены целевого финансирования дорожного хозяйства через систему дорожных фондов уровень финансирования дорожного хозяйства сократился в разы. Всего дорожная отрасль России потеряла за последние 4 года свыше 150 млрд руб., или половину общего объема финансирования.

Законодательное регулирование дорожной отрасли осложнено также ввиду развития смежных отраслей законодательства (земельное, градостроительное и пр.), которые формируются без учета особенностей дорожной отрасли.

В результате, с окончательной отменой Закона «О дорожных фондах» к отраслевому законодательству с очень большими оговорками можно отнести лишь Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ, однако качество регулирования им вопросов дорожной отрасли оставляет желать лучшего.

Фактически в настоящее время необходимо с нуля создавать комплексную современную законодательную базу дорожной отрасли, которая, с одной стороны, должна соответствовать действующему законодательству, а с другой — эффективно решать поставленные задачи. Прецедент подобного решения вопроса в свое время уже был. Речь идет о Федеральном законе «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности», который был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации, но от-

³¹¹ Москвичев Е. В поисках выхода из системного кризиса // Транспорт России. 2006. № 37 (439).

клонен Президентом РФ в 2000 г. После трех лет безуспешной работы согласительных комиссий Правительство РФ весной 2004 г. приняло решение отказаться от поддержки данного закона³¹².

Следует отметить, что в план законопроектной деятельности Минтранса России на 2005 г. была включена разработка проекта Федерального закона «Об автомобильных дорогах». Однако необходимо признать, что масштаб нерешенных задач, стоящих перед отраслью, не соответствует заявленному названию и форме законопроекта. Для скорейшего, полного и эффективного решения законодательных проблем дорожной отрасли был бы необходим кодифицированный законодательный акт — Дорожный кодекс Российской Федерации³¹³.

Дорожный кодекс должен решать следующие основные вопросы:

- определение состава имущества автомобильных дорог;
- отсутствие четких законодательно установленных основ, определяющих, что такое автомобильная дорога, в каком виде она становится объектом гражданских прав, является наиболее существенным препятствием проникновению рыночных экономических механизмов в отрасль, серьезно останавливает любых потенциальных инвесторов; отсутствие законодательного определения состава имущества автомобильной дороги делает практически невозможным использование концессионных механизмов в дорожном хозяйстве даже в случае принятия закона о концессиях, так как объект концессионного соглашения в случае с автомобильной дорогой не определен;
- соотношение понятий «автомобильная дорога», «дорожный объект» («мост», «туннель», «эстакада» и т. п.) особенно важно при реализации локальных транспортных

³¹² Там же.

³¹³ Вилисов М.В., Сулакшин С.С., Хрусталева Е.А. Дорожный кодекс Российской Федерации — комплексное решение проблем дорожной отрасли // Официальный сайт Сулакшина Степана Степановича, http://www.sulakshin.ru/download/dor_cod.pdf.

- проектов, в том числе с применением механизмов государственно-частного партнерства;
- принцип единства имущественного комплекса автодороги и возможность существования отдельных дорожных объектов в составе дороги;
- собственность на автомобильные дороги: разграничение федеральной, региональной и муниципальной собственности; особенно актуальным этот вопрос становится в связи с разграничением предметов ведения и полномочий, в том числе в финансовой сфере и в вопросах собственности на землю;
- вопросы частной собственности и приватизации автомобильных дорог, которые в настоящее время либо никак не урегулированы, либо регламентируются на уровне подзаконных актов начала 1990-х гг.;
- классификация автомобильных дорог, которая в настоящее время абсолютно не соответствует современным социальным и экономическим реалиям;
- полномочия по управлению автомобильными дорогами: четкое разграничение управленческих и хозяйственных функций;
- надзорная деятельность в дорожном хозяйстве: проблемы определения предмета и разграничения полномочий (весовой контроль, безопасность дорожного движения);
- вопросы строительства автодорог: четкое разделение вопросов организационно-финансового характера и технических требований; все технические вопросы должны являться предметом законодательства о техническом регулировании и соответствующих технических регламентов; однако очень большая ошибка предполагать, что технический регламент решит все проблемы;
- земельные вопросы: резервирование, изъятие земельных участков, управление и пользование землями, придорожные полосы земли как способ повышения инвестиционной привлекательности отрасли и т. п.;

- вопросы безопасности автодорог: вопрос обязательно нужно ставить, но в четкой увязке с законодательством о техническом регулировании и законодательством о безопасности дорожного движения;
- вопросы финансирования: должны быть обязательно затронуты в законе как на уровне основополагающих принципов, так и на уровне конкретных норм. Принцип финансирования: содержание дорог собственником. Принцип «пользователь платит», в том числе и путем внесения изменений в налоговое законодательство. Принцип государственно-частного партнерства как в сфере создания новых дорог, так и в сфере их содержания. Отдельно — четко определить соотношение автомобильных дорог общего пользования и платных автомобильных дорог, четко выписать цели создания платных автодорог исключительно для развития дорожной сети и повышения качества услуг;
- вопросы ответственности за пользование и ущерб дорогам. Показательный пример серьезности проблемы: в одном из субъектов Федерации Газпромом была построена трасса федерального газопровода. При этом тяжелой техникой практически полностью была разрушена муниципальная дорога, связывающая сельскую инфраструктуру — деревни. После уничтожения дороги жизнь из этого региона начала уходить. Деревни были брошены, дома сожжены, зарастают поля, бросаются лесные угодья. А ведь это муниципальная дорога, она должна быть в чьей-то собственности, это должно быть капитализированное имущество со своей стоимостью. Те, кто нанес ущерб этой дороге, должны быть привлечены к ответственности. Однако никакой процедуры ответственности не существует. Это только один из примеров, который показывает, какой ущерб несет российская экономика, российская инфраструктура, российская государственность, ее «территориальность» ввиду отсутствия федерального законодательства о дорожной деятельности и дорожном хозяйстве, об автомобильных дорогах общего пользования и иных

автомобильных дорогах. В последние 5–6 лет предпринимались определенные попытки развития или создания необходимого федерального законодательства. В частности, был разработан и принят обеими палатами парламента закон об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, но Президентом РФ он был отклонен. В последующей согласительной процедуре успеха закон не добился и был снят с повестки дня. На сегодня есть несколько инициативных попыток возродить подходы, к реинкарнации федерального закона о дорожных фондах, об автомобильных дорогах. Их надо оценить и спроектировать наиболее эффективный, наиболее реализуемый путь федерального дорожного законодательного строительства³¹⁴;

- и отдельный блок вопросов — вопросы государственно-частного партнерства в дорожном хозяйстве.

В последнее время в России все больше внимания уделяется проблеме платных автомобильных дорог. Требования о необходимости развития платных автодорог в России содержатся в документах самых разных уровней: от Послания Президента РФ Федеральному Собранию³¹⁵ до распорядительных документов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти. Активно, в том числе и в средствах массовой информации, обсуждаются конкретные проекты создания платных автодорог, идет разработка правовых основ создания и функционирования платных автомобильных дорог³¹⁶.

Одной из основных правовых проблем при реализации проектов платных автомобильных дорог в России является законодательное регулирование этой деятельности, обеспечивающее ее стабильность (прежде всего в части финан-

³¹⁴ О законодательной инициативе — Дорожном кодексе Российской Федерации // Гильдия автомобильных журналистов, Дорога — наша жизнь — Всероссийский журналистский проект, <http://www.dorogajizni.ru/old/-5/2240605.htm>.

³¹⁵ Послание Президента Федеральному Собранию РФ от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 27 мая 2004 г. № 109.

³¹⁶ Проект Федерального закона «О платных автомобильных дорогах», вынесен Минтранс России на согласование с федеральными органами исполнительной власти 16 сентября 2004 г.

совых и имущественных интересов сторон) на протяжении длительных сроков (до нескольких десятилетий).

Нормативный акт, регулирующий непосредственно вопросы создания платных автомобильных дорог на федеральном уровне сейчас, по сути, всего один — Постановление Правительства РФ от 27 августа 1999 г. № 973 «Об утверждении временных правил организации эксплуатации на платной основе федеральных автомобильных дорог и дорожных объектов и временных правил определения стоимости проезда по платным автомобильным дорогам и дорожным объектам и использования взимаемых за проезд средств»³¹⁷ (далее — Временные правила). Сам термин «временные» в названии, еще и вкуче с тем фактом, что правила утверждены Постановлением Правительства РФ, говорит о недостаточной стабильности и надежности документа, хотя регулируемые Временными правилами отношения предполагают долгосрочность вплоть до 49 лет. Очевидно, что в таких условиях значение приобретает смежное законодательство, регулирующее отношения, неизбежно возникающие в связи со строительством и эксплуатацией платных автомобильных дорог. Это Гражданский и Земельный кодексы РФ, федеральные законы «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений», «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации», «О концессионных соглашениях».

Что касается закона о концессиях в дорожном хозяйстве, то такого в настоящее время нет. Более того, такой проект не предусмотрен планами законопроектной деятельности ни Правительства РФ, ни заинтересованных министерств, агентств и служб. Однако в соответствии с Федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)» предусматривается создание именно двух отдельных федеральных законов: «О платных автомобильных дорогах» и «О концессиях в дорожном хозяйстве Российской Федерации».

³¹⁷ СЗ РФ. 1999. № 36. Ст. 4406.

Правовые проблемы железнодорожного транспорта

Правовая база в области железнодорожного транспорта, равно как и отрасль в целом, находится в стадии реформирования. В ходе преобразования Министерства путей сообщения в открытое акционерное общество «Российские железные дороги» был принят пакет нормативно-правовых актов, регулирующий вопросы железнодорожного транспорта. Однако значительная часть ранее действовавших нормативно-правовых актов не была отменена, так как принятые новые нормативные акты не охватывали всех вопросов, подлежащих нормативному регулированию. В настоящее время сложилась ситуация, когда действуют и нормативные акты Министерства путей сообщения, и новые нормативные акты.

Однако ни те, ни другие не решают некоторых проблем. Так, отсутствует правовой режим задержки железнодорожных вагонов за границей. Страны СНГ произвольно задерживают вагоны, используют по своему назначению. Ответственность за такие действия не предусмотрена.

Практика решения данной проблемы показывает целесообразность разработки и внедрения новых информационных технологий на основе электронизации документооборота. Для внедрения системы предварительного декларирования в настоящее время уже созданы некоторые правовые и технические предпосылки как в странах Евросоюза, так и в СНГ.

В ОАО «РЖД» автоматическая система управления перевозками действует достаточно давно, есть подобные технологии и на других дорогах. А вот единой электронной системы по контролю за передвижением вагонов на пространстве СНГ нет³¹⁸.

Отдельно следует остановиться на проблеме правового статуса Совета по железнодорожному транспорту стран СНГ.

В рамках СНГ 14 февраля 1992 г. был образован Совет по железнодорожному транспорту и его исполнительный орган — Дирекция Совета для координации работы желез-

³¹⁸ Всеволодов К. Запреты делу не помогут // Гудок. 18.10.2006 г.

ных дорог и для выработки согласованных принципов их функционирования. Однако анализ его деятельности, прав и обязанностей показывает, что Совет по железнодорожному транспорту стран СНГ имеет серьезные правовые проблемы со своим статусом.

Совет представляет собой орган межведомственного сотрудничества по координации работы железнодорожного транспорта. Межведомственность выражается в том, что членами Совета являются главы администраций и органов управления железнодорожным транспортом государств — участников СНГ.

Согласно Положению о Совете, решения по финансовым вопросам принимаются единогласно, а решения по процедурным и административно-хозяйственным вопросам — квалифицированным большинством. При этом решение будет необязательным для тех членов Совета, которые заявили о своей несогласии с таким решением. Формулировка «для членов Совета» подразумевает обращение к соответствующим железнодорожным администрациям, а не к государствам в целом или к юридическим и физическим лицам этих государств.

Анализ решений, принимаемых Советом, позволяет сделать однозначный вывод: все положения адресованы исключительно железнодорожным администрациям: «обеспечить», «поручить» и т. д. (см., например, п. 3.4 Решения об эксплуатации и техническом обслуживании транспортеров от 5 июня 1998 г.).

Вообще, для того чтобы решение, принимаемое международным органом, имело юридическую обязательность для Российской Федерации (и, соответственно, ее юридических и физических лиц), учредительный документ такого органа (в нашем случае — Положение о Совете) должен быть ратифицирован в установленном порядке (требование ст. 15 ФЗ «О международных договорах РФ» 1995 г.)³¹⁹.

³¹⁹ Юридическая экспертиза документов, регламентирующих деятельность Совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ.

Учитывая тот факт, что изначально Соглашением не была предусмотрена процедура ратификации, а обязательного характера она не носила, решения Совета обязательны только для «железнодорожных администраций», как они определены в Положении о Совете по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ от 20 марта 1992 г.

Что же касается территориальности действия решений, принимаемых Советом, то она в данном случае находится в зависимости от вида решения: если это решение по финансовым вопросам, то принятое единогласно, оно становится обязательным для всех администраций, а по процедурным и административно-хозяйственным вопросам — для тех администраций, которые выразили свое согласие. Ответственность за неисполнение решений в Соглашении о Совете не определена, но анализ документов позволяет сделать вывод о том, что Совет сам определяет наличие неисполнения и, как правило, постановляет обеспечить соответствующее исполнение (см., например, п. 3.1–3.2 по пункту 1 повестки дня Протокола 15-го заседания Совета от 5 апреля 1996 г.).

Таким образом, можно сделать однозначный вывод о том, что решения, принимаемые Советом по железнодорожному транспорту государств — членов СНГ, носят характер межведомственных по смыслу ч. 2 ст. 3 ФЗ «О международных договорах РФ» 1995 г. и являются обязательными только для железнодорожных администраций государств-участников.

Для того, чтобы решения имели обязательную силу для всех участников соответствующей деятельности, следует внести соответствующие изменения в Соглашение о Совете, которые придадут решениям Совета обязательный характер. Но в таком случае потребуются ратификация Соглашения, либо же соответствующие органы («железнодорожные администрации») должны произвести действия по имплементации решений Совета, придать им характер внутригосударственных актов, имеющих обязательную

силу для всех участников, включая юридические и физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере железнодорожного транспорта на территории государства — члена СНГ³²⁰.

Правовые проблемы воздушного транспорта

Воздушный транспорт сегодня испытывает множество проблем самого разного характера. Блок проблем нормативного регулирования выступает зачастую базовым для разрешения остальных. Без создания нормативного регулирования, отвечающего современным требованиям, невозможно решение технических, экономических проблем, проблем безопасности и т. п. Как показывает анализ, основной тип проблем — это проблемы отсутствия должного регулирования ключевых вопросов, пробелы и несистемность существующего законодательства.

Так, на современном этапе не выработаны меры реагирования государства и авиаперевозчиков, касающиеся недисциплинированных или нарушающих порядок на борту воздушного судна пассажиров. Кроме того, не нашли своего отражения в российском законодательстве вопросы оказания правовой помощи в связи с процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступления и других актов, совершенных на борту воздушного судна.

Также не определены полномочия служб авиационной безопасности, в области обеспечения авиационной безопасности на борту воздушного судна, полномочия членов экипажа (командира воздушного судна) в отношении лиц, совершающих (в том числе и на борту воздушного судна) преступления и иные акты незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации.

Не определены подробный правовой статус и функции служб авиационной безопасности, разграничения их пол-

³²⁰ Юридическая экспертиза документов, регламентирующих деятельность Совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ.

номочий с государственными органами, осуществляющими деятельность в аэропорту. Речь идет лишь об их оснащенности и об их сотрудниках. Это вызывает определенные трудности в практической деятельности, в частности в отношении вопросов получения лицензии на оружие. Отсутствие законодательно закрепленного правового статуса и «особых уставных задач» является серьезным препятствием и в практической работе сотрудников служб авиационной безопасности, чьи должностные обязанности не нашли закрепления на законодательном уровне. Не установлена ответственность за вмешательство в деятельность сотрудников службы авиационной безопасности (САБ). Нет правовой основы для применения сотрудниками САБ принудительных мер. Проблемой являются также слабая социальная защищенность и низкий уровень оплаты труда сотрудников, исполняющих ответственную работу и обеспечивающих авиационную безопасность. Кроме того, остро встает вопрос проверки морально-психологических и профессиональных качеств сотрудников при устройстве на работу в службы авиационной безопасности в связи с возросшей вероятностью проникновения в указанные структуры лиц с преступными намерениями.

Большого внимания требуют вопросы разграничения полномочий государственных органов, осуществляющих деятельность в аэропорту, и служб авиационной безопасности.

Другой проблемой в сфере обеспечения авиационной безопасности является недостаточная охрана периметра аэропортов, что делает возможным попадание посторонних лиц на летное поле и аэропортовые территории. Помимо нехватки необходимого оснащения (а в некоторых аэропортах вдоль периметра отсутствует даже светосигнальное оборудование) серьезным недостатком остается фактическое отсутствие субъектов ответственности за данный участок комплекса. Отсутствует выработка совместных планов готовности (как для государства, так и для хозяйствующих субъектов), в которых помимо конкретных мер, принимае-

мых в случае возникновения той или иной кризисной ситуации, распределена ответственность за каждым субъектом и при превентивном обеспечении безопасности.

Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» призван систематизировать нормы по вопросам авиационной безопасности, содержащиеся в действующих законодательных актах, зафиксировать сложившиеся отношения на законодательном уровне, создать условия для стабильного перспективного развития отношений в сфере обеспечения авиационной безопасности, т. е. он должен объединить правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения авиационной безопасности, в единый институт законодательства.

Таким образом, принятие законопроекта позволило бы повысить эффективность защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, создать условия для перспективного развития российской гражданской авиации, повышения качества предоставляемых ею услуг, соответствия российской авиации международным стандартам.

Правовые проблемы морского транспорта

Одним из наиболее серьезных препятствий для обеспечения эффективной работы морских портов и их динамичного развития является несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы портовой деятельности³²¹. Перечень проблем в этой сфере чрезвычайно широк.

Государство не уделяет должного внимания безопасности морских портов (это видно по финансированию по видам транспорта).

В настоящее время не установлено четкое разграничение функций по контролю и надзору с функциями по ока-

³²¹ Рекомендации парламентских слушаний на тему: «Ситуация с техническим состоянием, регулированием регламента передачи в аренду федерального недвижимого имущества (причалов) морских портов России, а также государственно-частным партнерством в транспортной сфере». М., 4 июля 2006 года.

занию государственных услуг на морском транспорте. До настоящего времени не решены в полном объеме вопросы разграничения полномочий в морских портах Федерального агентства морского и речного транспорта (Росморречфлот) и Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), а также формирования соответствующих территориальных подразделений, обеспечивающих их реализацию.

Отсутствуют нормативные правовые акты, устанавливающие порядок образования, строительства, открытия, функционирования, реконструкции, закрытия, ликвидации морских портов, определения границ их территорий и акваторий. Многие функционирующие порты юридически надлежащим образом не оформлены, это же касается и занимаемых ими территорий и акваторий. В результате отсутствует возможность легитимного образования новых морских портов. Так, действующие законодательные акты — Земельный кодекс, Кодекс торгового мореплавания, Кодекс внутреннего водного транспорта — не устанавливают, что понимается под определением «земли территории порта», не содержат положений, определяющих границы порта, норм, регулирующих порядок использования земель в границах морских портов³²².

В действующих нормативно-правовых актах нет однозначного решения вопроса относительно категории земель в морских портах и действующего механизма, обеспечивающего отнесение земель, на которых они расположены, к категории земель транспорта.

Кодексом торгового мореплавания только устанавливается, что порт должен быть расположен на специально отведенной территории и акватории. Поэтому так важно, чтобы во всех нормативных актах, в частности в Законе о морских портах, нашло отражение все-таки положение об отнесе-

³²² Рекомендации парламентских слушаний на тему: «Ситуация с техническим состоянием, регулированием регламента передачи в аренду федерального недвижимого имущества (причалов) морских портов России, а также государственно-частным партнерством в транспортной сфере». М., 4 июля 2006 года.

нии земель в границах территорий морского порта к землям транспорта. Однако, как представляется, земельные отношения очень важны в отношении морских портов, потому что, не имея границ и определенных территорий портов, сложно развивать порт как комплекс или как инфраструктурный комплекс для обработки грузов в морских портах.

Еще одной проблемой на уровне нормативного регулирования подзаконными актами являются отсутствие нормативных документов, регламентирующих порядок передачи в аренду федерального недвижимого имущества морских портов, порядок расчета арендных платежей и компенсация затрат на содержание арендодателя имущества.

Многие указанные проблемы предполагалось устранить принятием Федерального закона «О морских портах Российской Федерации». Однако, пройдя в 2003 г. все необходимые процедуры согласования и одобрения на правительственном уровне, 27 апреля 2004 г. законопроект был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы в связи с отзывом авторами и в настоящее время разрабатывается заново.

Резюмируя вышесказанное, нужно отметить, что в первую очередь на законодательном уровне в кратчайшие сроки необходимо принятие Федерального закона «О морских портах в Российской Федерации». Этот закон должен стать системообразующим правовым актом, направленным на комплексное обеспечение развития портового хозяйства³²³.

Правовые проблемы речного транспорта

Из основных правовых проблем на внутреннем водном транспорте следует назвать:

³²³ Стенограмма парламентских слушаний Комитета по экономической политике, предпринимательству и туризму на тему: «Ситуация с техническим состоянием, регулированием регламента передачи в аренду федерального недвижимого имущества (причалов) морских портов России, а также государственно-частным партнерством в транспортной сфере». Здание Государственной Думы. Зал 830. 4 июля 2006 года. 11 часов.

- неосвещенность положений, относящихся к техническим аспектам безопасности, вопросов обеспечения безопасности от незаконного вмешательства посторонних лиц, в том числе и с террористическими целями в Кодексе внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ³²⁴ и в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»³²⁵;
- отсутствие в специальных нормативно-правовых актах вопросов обеспечения безопасности от актов незаконного вмешательства применительно к внутреннему водному транспорту и гидротехническим сооружениям;
- отсутствие разграничений управленческих и хозяйственных функций бассейновых органов государственного управления, а также водных путей на федеральные и региональные;
- большую налоговую нагрузку по транспортному и земельному налогу, налогу на имущество;
- нерешенную проблему построения системы транспортного надзора и контроля. Система надзора в настоящее время практически не адаптирована к условиям рыночной экономики;
- в Положении о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта не указаны функции по контролю и надзору за обеспечением безопасности судоходства, судоходных и портовых гидротехнических сооружений, содержанием внутренних водных путей, технического надзора за судами; по контролю деятельности капитанов речных портов в области обеспечения безопасности судоходства и порядка в порту и деятельности лоцманских служб в части обеспечения безопасной проводки судов по внутренним водным путям и ряд других функций³²⁶;

³²⁴ СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

³²⁵ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

³²⁶ Жукова А. Нормативно-правовое обеспечение безопасности судоходных гидротехнических сооружений // Транспортная безопасность и технологии. 2006. № 3.

- не установлен на речном транспорте государственными учреждениями и ГУПами легитимный порядок утверждения перечня государственных услуг, платных и безвозмездных, не утверждены стандарты государственных услуг, в результате чего издаются распорядительные документы, не прошедшие регистрации и всей процедуры при определении цен на государственные услуги, чем нарушается принцип оказания их на некоммерческой основе³²⁷.

Для реализации национальной политики в области внутренних водных путей необходимо совершенствование нормативной правовой базы, проведение структурных преобразований, изменение порядка финансирования содержания объектов инфраструктуры внутренних водных путей, предоставление государственных услуг на возмездной основе, сохранение участия государства в инвестиционных программах в рамках государственно-частного партнерства³²⁸. Кроме того, представляется целесообразным разработать программу реформирования системы управления внутренними водными путями, основным аспектом которой является разграничение полномочий управления внутренними путями между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Также необходимо более четкое разделение функций на всех уровнях власти с целью детального определения предмета и границ надзора и контроля. Помимо этого следует налаживать и совершенствовать механизм взаимодействия органов контроля и надзора с хозяйствующими субъектами, особенно с органами внутрифирменного контроля.

Комплексный подход при решении системных проблем внутреннего водного транспорта будет способство-

³²⁷ В центре внимания — проблемы судоходства и состояние гидросооружений // Транспорт России. 2006. № 37 (439).

³²⁸ Министр транспорта Игорь Левитин выступил с докладом на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации по вопросу «Реализация национальной политики в области внутренних водных путей». 11.02. 2005, <http://www.ocean-fcp.ru/cgi-bin/news.pl>.

вать его устойчивому функционированию и развитию в рамках реализации стратегии развития транспорта России³²⁹.

Правовые проблемы городского электрического транспорта, включая метрополитен

Вопросам городского электротранспорта посвящено достаточно много подзаконных актов, в частности технических правил, однако они не решают проблемы правового регулирования городского транспорта на подзаконном уровне, так как практически все устарели и требуют серьезной ревизии и систематизации. В законодательных актах нет единого подхода к регулированию городского электротранспорта, включая метрополитен. Федеральных основ правового регулирования деятельности городского электрического транспорта, включая метрополитен, не существует. На сегодня городские пассажирские перевозки регулируются законодательством субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами местного самоуправления. Однако для законодательных актов субъектов РФ характерно отсутствие единого подхода к регулированию городского электротранспорта.

Пока не будет принят комплексный закон на российском уровне в сфере городского электротранспорта, во-первых, невозможно упорядочить систему подзаконных актов в этой сфере, во-вторых, нельзя обеспечить единообразное развитие законодательства о городском транспорте на уровне субъектов РФ.

Таким образом, необходимо разработать нормативно-правовую базу функционирования городского электрического транспорта, включая метрополитен, на федеральном

³²⁹ Министр транспорта Игорь Левитин выступил с докладом на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации по вопросу «Реализация национальной политики в области внутренних водных путей». 11.02.2005, <http://www.ocean-fcp.ru/cgi-bin/news.pl>.

уровне³³⁰. Очевидно, что такая работа должна осуществляться совместно с органами государственной власти и органами местного самоуправления, и в результате законодательно должна быть четко разграничена компетенция в этой сфере между тремя уровнями власти.

Правовые проблемы трубопроводного транспорта

За рубежом законодательное регулирование магистрального трубопроводного транспорта достаточно развито. Специальные законы приняты в США, Германии, Франции, Австрии, Англии и многих других странах. Их анализ показывает, что хотя между ними и существуют значительные различия, отражающие господствующие отношения социальной рыночной экономики, для всех них характерна активная роль государства в вопросах строительства магистральных трубопроводов и определении условий их эксплуатации (доступ, тарифы, техника безопасности, экология). Следует ожидать, что в связи с проведением политики глобализации эти различия будут постепенно стираться. Это положение следует учитывать отечественным законодателям³³¹.

В конце 1990-х гг. был разработан проект Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», который в сентябре 1999 г. был принят Государственной Думой в первом чтении. После этого и до сих пор данный проект находится на рассмотрении в комитетах Государственной Думы³³².

Следует отметить, что законопроект создается не на пустом месте. Отдельные вопросы регулирования магист-

³³⁰ На 2005 г. не выполнена поставленная еще в октябре 2003 года министром транспорта РФ задача по принятию рамочного федерального закона о городском пассажирском транспорте.

³³¹ Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России // Нефть, Газ и Право. 2005. № 5.

³³² Проект Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте». 11.05.99 принят к рассмотрению протоколом заседания Совета ГД № 206. 21.09.99 принят ГД в первом чтении постановлением № 4322-П ГД. 11.04.2000 Советом ГД направлен в комитеты ГД, выписка № 18-58.

рального трубопроводного транспорта в России решены в Гражданском и Земельном кодексах РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях, Уголовном кодексе РФ, федеральных законах от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях». Правительством РФ и профильными министерствами принят ряд специальных нормативных правовых актов.

Выделяется ряд положений (норм и институтов), имеющих принципиальное значение, к решению которых можно подходить с различных позиций.

К ним в первую очередь следует отнести:

- государственное регулирование магистрального трубопроводного транспорта;
- право собственности на магистральные трубопроводы и их системы;
- порядок доступа пользователей к магистральным трубопроводам;
- условия пользования услугами магистрального трубопроводного транспорта (договоры, тарифы, инвестиции и др.)³³³.

В условиях рыночных отношений магистральные трубопроводный транспорт носит четко выраженный публичный характер. Это требование присуще внутреннему законодательству всех развитых стран Европы и Америки. Оно же является одним из условий политики глобализации экономики.

Вместе с тем, стратегическое значение трубопроводного транспорта вообще, и особенно транспорт таких видов продукции, как нефть и газ, важно не только для экономики, но и для обеспечения национальной безопасности страны, что обуславливает необходимость государственного вмешательства, контроля за функционированием системы магистральных трубопроводов. Это является одним из наиболее типичных препятствий и разногласий, которые

³³³ Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России // Нефть, Газ и Право. 2005. № 5.

приходится решать странам при заключении как двусторонних, так и глобальных (ВТО, ДЭХ, ГАТТ) соглашений.

В результате представляется, что принятие Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» в настоящее время актуально и необходимо.

Трубопровод является очень опасным видом транспорта, так как через него транспортируются горючие, легковоспламеняющиеся материалы. Он не только может являться причиной смерти или увечья для человека, но и нанести большой урон окружающей среде. При этом постоянная опасность такого рода создается фактами многочисленных хищений. Например, только за последние пять лет выявлено и устранено свыше 3 тысяч криминальных врезок в магистральный трубопровод. Потери от них, по ориентировочным подсчетам, превышают 10 млн тонн топлива ежегодно плюс стоимость ремонтно-восстановительных работ, а в случае остановки трубы еще и коммерческие убытки³³⁴.

Наибольшего размаха хищение нефтепродуктов и газа достигло на Украине. Сейчас на нее приходится почти треть всех врезок, которые делаются в трубопроводы российской государственной компании. Впрочем, украинцы не ограничиваются хищением горючего, известны случаи воровства и самого транспортного средства³³⁵. «В Донецкой области есть временно законсервированный трубопровод. Преступники, не встречая реального противодействия украинских правоохранительных органов, приезжают на мощной строительной технике и выкапывают за ночь до километра трубы, а затем сдают ее на металлолом. Сейчас физически утеряно уже более шести километров трубы. А на Украине нам объясняют, что причина в сложной социально-экономической ситуации»³³⁶.

³³⁴ Гафутулин Н. Труба не будет похожа на дуршлаг // Красная Звезда. 20 декабря 2001 г.

³³⁵ Цена бесплатного бензина // Коммерсантъ-Деньги. 2002. № 37.

³³⁶ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромышленных и местных распределительных трубопроводов» // Официальный сайт ОАО ВНИИСТ, <http://www.vniist.ru/ru/download/300805ps.doc>.

Старший вице-президент ОАО «Транснефтепродукт» С. Макаров отметил, что в связи с фактами хищения топлива из трубопроводов необходимо внести поправки в Уголовный кодекс РФ, предусматривающие ответственность за нарушения целостности трубопроводов, а также за несанкционированные врезки в магистральный трубопровод. Кроме этого, целесообразно отразить в законе нормы, сохраняющие целостность охранных зон трубопроводов³³⁷.

В настоящее время в Уголовном кодексе РФ (УК РФ) действует ст. 167 «Умышленное уничтожение или повреждение имущества», совершенное общеопасным способом, выражающимся в производстве «врезки» в магистральный трубопровод, и ст. 158 УК РФ «Кража», в которой предусматривается хищение чужого имущества с незаконным проникновением в хранилище, в данном случае в магистральные трубопроводы³³⁸.

Анализируя эти статьи, приходим к выводу, что хищение из трубопроводов путем «врезки» всегда сопряжено с умышленным повреждением самого трубопровода, а значит, включает в себя признаки двух самостоятельных преступных деяний. При этом умышленное повреждение предшествует краже и является окончательным преступлением, тогда как тайное хищение, судя по материалам практики, пресекается правоохранительными органами обыкновенно на стадии покушения. В силу указанных криминогенных особенностей практикой не выработаны единые подходы к правовой оценке содеянного³³⁹.

³³⁷ Нужен новый закон о магистральном трубопроводном транспорте // Официальный сайт: Открытое акционерное общество «Акционерная компания по транспорту нефти «Транснефть», 24.12.2004, <http://www.transneft.ru/press/Default.asp?LANG=RU&ATYPE=8&PG=4&ID=7346>.

³³⁸ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

³³⁹ Адоевская О.А., Безверхов А.Г. Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005. С. 220–228.

Кроме того, вышеуказанными проблемами правовые квалификации хищения нефти из трубопроводов не исчерпываются³⁴⁰. Криминальное вмешательство в нефтепровод совершается продолжительное время, систематически, до обнаружения «вреза» правоохранительными органами или службой собственной безопасности нефтяной компании. В таких случаях весьма сложно определить как истинный размер похищенного, так и направленность умысла виновных на хищение нефти в значительном, крупном или особо крупном размере.

Трудности квалификации обусловлены и еще одной особенностью хищения нефти из трубопроводов. Субъект этого преступного деяния — групповой³⁴¹.

Принимая во внимание масштабы криминального завладения содержимым трубопроводов, высокую опасность этих преступлений, а также отсутствие единообразного применения уголовного закона в части ответственности за указанные правонарушения, целесообразно обсудить вопрос об адекватном уголовно-правовом реагировании на факты корыстного криминального вмешательства в систему магистральных трубопроводов.

В настоящее время предложенная санкция для подобного вида преступления является очень слабой. Хотя, как известно, в результате воровства из трубы «расхищаются» значительные объемы сырьевых и топливных ресурсов стратегического назначения, что подрывает экономическую безопасность государства, наносит существенный ущерб нефтяным и трубопроводным компаниям³⁴², а кроме того, возможен экологический ущерб.

³⁴⁰ Кровеносная система отечественного ТЭК // Российская газета, 2005. 23 августа.

³⁴¹ В 2000 г. судами Самарской области было рассмотрено 21 дело о хищениях нефтепродуктов, в том числе и из магистральных трубопроводов. За указанный период по этим делам осуждено 46 лиц. Обобщение показало, что преступления о хищениях нефтепродуктов совершались обычно в группах (15 из 21 рассмотренного судами дела, или 71,4%).

³⁴² Депутаты Госдумы предлагают ужесточить наказание за хищение нефти из трубопроводов // Союз правых сил, 17.04.2006 г., http://www.sps.ru/?id=206905&cur_id=212441.

Например, аналогичная ситуация с воровством горючего в конце 90-х гг. XX в. сложилась в Румынии. Полтора года назад комитет по судебным вопросам при парламенте страны одобрил решение Правительства Румынии об ужесточении мер наказания за кражу горючего. Воровство нефти, бензина или других нефтепродуктов, а также повреждение нефтепроводов или танкеров теперь там карается тюремным заключением сроком до 18 лет. Более того, Правительство Румынии решило проверить адекватность ранее вынесенных приговоров по таким делам, и многим преступникам сроки были увеличены. Воровство бензина из трубы прекратилось³⁴³.

В результате, как представляется, необходимо внести изменения в УК РФ в виде дополнения отдельной нормой, в которой будет идти речь об умышленном повреждении трубопровода с целью незаконного подключения к нему, с усиленной ответственностью за данный вид преступления.

При этом требуется исключение из примечания 3 к ст. 158 УК РФ словосочетания «магистральные трубопроводы», а также известной согласованности между предлагаемыми уголовно-правовыми предписаниями и положениями ст. 7.19 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) «Самовольное подключение и использование электрической, тепловой энергии, нефти или газа».

Помимо общих правовых вопросов трубопроводного транспорта, в настоящее время уделяется особое внимание безопасности на этом виде транспорта. Так, разработаны проект Федерального закона «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов»³⁴⁴ в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» (№ 184-ФЗ от 27 декабря 2002 г.) и «Программой разработки

³⁴³ Цена бесплатного бензина // Коммерсантъ-Деньги. 2002. № 37.

³⁴⁴ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» // Официальный сайт ОАО ВНИИСТ, <http://www.vniist.ru/ru/download/300805ps.doc>.

технических регламентов на 2004–2006 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1421-р, и проект Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов»³⁴⁵.

Несмотря на нормативно-правовую деятельность в области безопасности магистрального трубопроводного транспорта, принятых законов до сих пор нет, а значит, проблема продолжает оставаться и требует своего нормативно-правового решения.

Не существует и принятых законов, выполняющих защиту окружающей среды. Эта проблема касается не только трубопроводного транспорта, но и других его видов. Так, например, одной из таких проблем является безопасность перевозок нефти по морям Российской Федерации. Для перевозок нередко используются старые однокорпусные суда, а это чревато серьезными последствиями. Так, в июне 2002 г. именно с такими характеристиками танкер «Everton» с 70 тысячами тонн мазута потерпел аварию всего в четырех милях от Константиновского дворца в Стрельне. При отсутствии специального закона такие аварии могут причинить нашей стране невосполнимый экологический вред и огромный экономический ущерб. В этой связи необходимо последовать примеру США, где через год после катастрофы танкера «Еххон Valdez» (1989 г., у берегов Аляски в море вылилось 40 тыс. тонн нефти) был принят Закон «О загрязнении моря нефтью», в котором самым тщательным образом прописаны все требования к танкерным перевозкам нефти в территориальных водах США (технические требования к судам, размер страховки, юридическая ответственность владельцев и т. д.). Благодаря этому закону за все прошед-

³⁴⁵ Проект Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов». ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность» РЕДАКЦИЯ 2-вариант–32.

шее время вблизи берегов США не произошло ни одной катастрофы³⁴⁶.

Правовые проблемы военного транспорта

Нормативная правовая база, регулирующая отношения в сфере военного транспорта, была принята еще в 1970–1980-е гг. и в настоящее время устарела и является недостаточной. Новые законы по военно-транспортной деятельности отсутствуют. Принятие же такого закона осложнено конфликтностью размежевания сфер ведения.

Так, например, передвижной железнодорожный транспорт для баллистических ракет (закамуфлированный) не состоит в ведении Минтранса России, как любой другой железнодорожный, хотя находится на путях общего пользования, что обуславливает возможности инцидентов.

Некоторые виды военного транспорта используются для скрытой коммерческой деятельности. Есть случаи контрабандных грузовых перевозок военным транспортом, что обеспечивает дополнительные выгоды вследствие обхода таможни.

Это указывает на то, что вопрос военно-транспортной деятельности и безопасности не решен в своей основе. Назрело принятие закона о военно-транспортной деятельности. Абсолютная секретность, существующая на данный момент, вероятно, в ряде случаев может быть скорректирована. Например, Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45), в приложении которой «приоритеты военной безопасности в транспортной стратегии Российской Федерации» идут под грифом «секретно»³⁴⁷, в определенной степени могла бы быть раскрыта.

³⁴⁶ Мать-Земля взывает о помощи // Россия без машин, <http://www.carfree.org.ru/problems/zemlya/>.

³⁴⁷ Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Trans_Strateg_12052005.doc.

Отсутствие целостной концепции военно-транспортной политики, которая определяла бы роль и значение государственной транспортной системы страны в решении вызовов XXI в. и в современной войне, может отрицательно повлиять на национальную безопасность государства, а так же в процессе принятия решений в области государственной транспортной политики.

Глава 3. Конституционное право свободы передвижения и транспортные ограничения

§ 1. Экономические ограничения реализации конституционного права на свободу передвижения

В общем каталоге неотъемлемых прав человека, как известно, не выделяются какие-либо более важные или особо значимые для индивида. Каждое право призвано обеспечивать благо материального, духовного, физиологического плана, без полноценного пользования которым ставится под вопрос возможность достойно жить в условиях свободы, гармонично развиваться и активно участвовать в жизни общества³⁴⁸.

Между тем, существуют права, которые «от века» представляют для людей особую ценность. К таковым можно отнести право свободного передвижения и выбора места пребывания и жительства, закрепленное в ч. 1 ст. 27 Конституции РФ: «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства»³⁴⁹.

Наряду с Конституцией РФ право на свободное передвижение закреплено в Законе РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». В ст. 1 Закона говорится: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации и

³⁴⁸ Ростовицков И.В., Ростовицкова О.В. О праве на свободу передвижения и выбора места жительства в России: история и современность / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2004. С. 377.

³⁴⁹ Российская газета. 25.12.1993. № 237.

международными актами о правах человека каждый гражданин Российской Федерации имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»³⁵⁰.

Право на свободу передвижения представляет собой одно из существенных проявлений индивидуальной свободы человека в целом. Возможность человека передвигаться и выбирать место жительства лежит в основе полноценной человеческой жизнедеятельности во многих ее проявлениях. Одновременно законодательное признание указанного правомочия является одним из условий цивилизованности государства, атрибутом гражданского общества, фактором демократичности правового положения личности³⁵¹.

Однако, несмотря на то, что свобода передвижения граждан Российской Федерации в рассмотренных нормативных актах определяется как конституционное и неотъемлемое право каждого гражданина России, его практическая реализация осложнена рядом трудностей и противоречий, достаточно широко распространены его нарушения.

На сегодня свободная реализация права граждан на передвижение связана, прежде всего, с состоянием транспортной сферы и ее экономической доступностью для граждан. Приходится констатировать, что возможность граждан Российской Федерации свободно передвигаться в 2,5 раза ниже, чем в развитых странах³⁵². В стране уровень развития транспортной сети распределен неравномерно по регионам, почти к 50 тысячам населенных пунктов в настоящее время нельзя подъехать круглогодично, а это около

³⁵⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

³⁵¹ Ростовицков И.В., Ростовицкова О.В. О праве на свободу передвижения и выбора места жительства в России: история и современность / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. — Нижний Новгород, 2004. С. 377.

³⁵² Пехтерев Ф.С. Перспективы развития отрасли // Железнодорожный транспорт. 2004. № 4.

12 миллионов человек, серьезно ограниченных в возможностях передвижения³⁵³.

Неудовлетворительное состояние транспортной сети было отмечено в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. Президентом России В.В. Путиным, в котором он сказал, что неразвитая дорожная сеть в нашей стране становится тормозом дальнейшего подъема экономики, в продвижении товаров на международный рынок³⁵⁴.

Помимо состояния транспортной сферы, существует целый ряд причин экономического характера, выступающих ограничениями конституционного права граждан на свободное передвижение. Это такие факторы, как низкий уровень жизни и оплаты труда, отсутствие должной государственной политики в области льгот, искусственно завышенная стоимость транспортных услуг. Здесь же необходимо упомянуть и высокий уровень инфляции — стоимость транспортных услуг возрастает, а покупательная способность, напротив, падает.

Одной из основных причин, ограничивающих право граждан на свободное передвижение, является недостаточное бюджетное финансирование различных отраслей транспорта. По словам министра транспорта Российской Федерации И. Левитина, на развитие транспортной инфраструктуры государству ежегодно требуется примерно 20 млрд долларов. Но расходы такого объема Министерство транспорта РФ пока не может себе позволить, в результате дефицит средств достигает половины необходимой суммы. Решить проблему можно путем концентрации бюджетных средств на приоритетных проектах³⁵⁵.

Наиболее наглядно проблемы бюджетного финансирования проявляются в сфере дорожного хозяйства. К со-

³⁵³ Кобылина И.А., Панина Т.П. Интервью с министром транспорта Российской Федерации И. Левитиным // Российская газета. 2006. № 142.

³⁵⁴ Российская газета. 2006. № 97.

³⁵⁵ Алхимова Н.В. В экономический тупик ведут сегодня Россию реформы // Транспорт России. 2006. № 25.

жалению, вновь приходится констатировать тот факт, что на данный момент дорожная отрасль функционирует в условиях значительной нехватки финансовых ресурсов. Размеров бюджетного финансирования дорожной отрасли хватает, чтобы ежегодно сооружать дороги только для 300–350 населенных пунктов. Однако помимо этого еще и необходимо поддерживать существующую дорожную сеть.

Ситуация приобрела остропроблемный характер после 2001 г., когда была отменена система дорожных фондов. Итог для дорожной сети оказался печален: в настоящее время целевые дорожные фонды сохранены лишь в 39 из 88 регионов России. Средства федерального бюджета, направляемые на развитие федеральной дорожной сети, в этой ситуации с каждым годом неуклонно уменьшаются — в 2005 г. лимиты бюджета на 12,7 млрд рублей меньше, чем в 2004 г. Даже, несмотря на то, что в проекте федерального бюджета на 2007 г. на дорожное строительство запланировано выделить около 85,3 млрд рублей, данной суммы, естественно, недостаточно, чтобы в полной мере удовлетворить потребность дорожного хозяйства³⁵⁶. Тем не менее надо признать, что впервые с 2001 г. наблюдается тенденция увеличения расходования государственных средств на дорожное строительство. Результатом неудовлетворительного состояния дорожного строительства становится то, что огромное число граждан Российской Федерации практически полностью потеряли возможность использовать дороги общего пользования.

Решение проблемы финансирования дорожного хозяйства видится в повсеместном восстановлении дорожных фондов. Для этого уже существует нормативная база, необходимо лишь провести ее корректировку в соответствии с выявленными при ее реализации недочетами.

На практике же получилось, что дорожные фонды были ликвидированы, а замену, в виде полноценного бюджет-

³⁵⁶ Акимов И.В. Аэропортам и дорогам подкинули денег // Российская газета. 2006. № 125.

ного финансирования, реализовать не удалось. Позиция Правительства Российской Федерации в этом вопросе заключалась в том, что бессмысленно содержать отдельный источник финансирования для определенной отрасли и необходимо, чтобы финансирование всех отраслей транспорта производилось из централизованного источника. Хотя в то же время дорожные фонды с успехом функционируют во многих развитых странах. Например, в США дорожные фонды существуют более 50 лет.

О необходимости восстановления дорожных фондов говорят цифры: в период с 1995 г. по 2000 г. было построено 5,3 тыс. км федеральных автомобильных дорог. Даже в кризисном 1998 г. было введено в действие 917 км федеральных дорог, тогда как в сверхпрофицитном 2005 г. — 169 км. То есть доходы бюджета за это время выросли, а строительство дорог сократилось в пять с лишним раз³⁵⁷. Значит, подобное решение проистекает не из фактического финансового состояния страны, а из иных соображений. К ним прежде всего относились публично заявленные доводы о слишком больших расходах на дороги, по сравнению... с национальной обороной. Логика, мягко говоря, своеобразная. Также упоминалось в этой связи, что степень коррупции и разворывания средств в автодорожном хозяйстве доходила до половины бюджетных назначений. Это, конечно, требовало реагирования. Но, к сожалению, как это нередко случается, насморк решили вылечить с помощью гильотины...

По данным Государственной Думы Российской Федерации, дорожная отрасль погрязла в коррупции и поборках³⁵⁸. «Даже президент не поощряет большее выделение средств, потому как уверен, что чем больше объем финансирования, тем больше средств используется не по назначению. Размер взяток за получение подрядов и за-

³⁵⁷ Никитушкин А.С. Дорожные фонды возродятся // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

³⁵⁸ Хинштейн А.Е. Дорожная отрасль погрязла в коррупции // Пресс-служба депутата Государственной думы А.Е. Хинштейна, <http://www.gzt.ru/politics/2005/10/04/222222.html>.

ключение договоров достигает в некоторых регионах 20%, а то и 25% от стоимости заключенного договора на подряд. Сегодня теневой оборот дорожной отрасли составляет более 1 млрд долларов США».

Наиболее распространенной формой коррупции в дорожной отрасли является форма, при которой чиновник, отвечающий за дорожное хозяйство в определенном субъекте Российской Федерации, «продает» подряды на выполнение строительных работ. Борющиеся за подряд фирмы предлагают цены на 15–20% ниже, чем это требуется по нормам и правилам. Потом в ходе работы занижается качество, а за счет корректировки проектов и введения повышающих коэффициентов расходы подгоняются под реальную стоимость проекта. Ни о каком качестве при подобном подходе речи быть, естественно, не может³⁵⁹.

Наряду с классическими мерами наиболее рациональным способом борьбы с коррупцией и воровством денежных средств представляется проведение точечных проверок на предмет рационального использования выделенных бюджетных средств, а также создание специальных депутатских групп с целью анализа проведенных дорожных работ.

Еще одним эффективным способом противодействия могло бы стать ужесточение требований в отношении подрядных организаций, которые будут проводить те или иные работы в дорожной отрасли. В том числе действенным средством, препятствующим распространению коррупции, могло бы стать разделение стоимости работ и стоимости материалов и проведение совокупных конкурсов по закупке всех необходимых материалов — асфальта, щебенки и др. Подобные профессиональные закупки могли бы дать колоссальную экономию средств для бюджета. Кроме того, чрезвычайно перспективно проведение международных конкурсных торгов по правилам Всемирного

³⁵⁹ Давлицаров А.В. Как запрограммировать на экономический рост // Невское время от 25.02.2005 г.

банка на право выполнения дорожных работ. Например, организовав подобные конкурсы на строительные подряды в Москве, правительство Московской области столкнулось с тем, что предложения шведских строителей оказались на 30% дешевле, чем у московских подрядчиков³⁶⁰.

Открытый международный конкурс мог бы быть объявлен и в отношении отдельных субъектов Федерации, причем по жестко сформулированным самим субъектом условиям: чтобы все дороги были отремонтированы быстро и качественно.

Вызывает уверенность, что услуги иностранных подрядчиков могут обойтись для федерального бюджета дешевле. Более того, за работы, выполненные иностранными подрядчиками, можно будет рассчитывать в течение нескольких лет. Вероятно, правительства иностранных государств будут заинтересованы в получении компанией своей страны столь выгодного подряда и вполне могут предоставить соответствующий заем, что также может быть выгодно для федерального бюджета, а главное, послужит отрезвляющим душем для некоторых отечественных подрядчиков.

К числу причин, в силу которых граждане Российской Федерации ограничены в реализации права на свободное передвижение, следует отнести и уровень материального благосостояния, выражаемого в некоторой степени через величину оплаты труда, т. е. речь идет попросту об отсутствии финансовой возможности реализации права на свободное передвижение. Многим российским гражданам в силу различных обстоятельств регулярно приходится сталкиваться с проблемой передвижения по стране, однако ввиду высокой стоимости транспортных услуг сделать это удастся далеко не во всех необходимых случаях. А это означает, что фактически право на свободное передвижение существенным образом ограничено.

³⁶⁰ Кибалов Е.Б. Организация работы транспортных предприятий // Бюллетень транспортной информации. 2005. № 117.

Министр транспорта, связи и автомобильных дорог Самарской области А. Ушамирский отмечает, что развитие транспортной отрасли России зависит, прежде всего, от благосостояния и уровня жизни населения каждого региона Российской Федерации³⁶¹.

В настоящее время стоимость пассажирских перевозок находится на высоком уровне. К примеру, услуги пассажирской авиаперевозки на каждую тысячу километров в ценах первой половины 2006 г. стоили среднестатистическому российскому пассажиру на среднестатистическом направлении около 2500 рублей. Во второй половине 2006 г. всего в двадцати регионах Российской Федерации средний заработок позволял одному жителю, совершив один перелет в месяц, потратить на него не более половины своего дохода. А в одиннадцати регионах, где средний заработок ниже 5000 руб. в месяц, даже при готовности потратить весь свой доход на авиабилет, гражданин не сможет его приобрести³⁶².

На основании вышеприведенных цифр следует сказать, что многие российские граждане, живущие в отдаленных территориях — например, на Дальнем Востоке, — и не обладающие достаточными денежными средствами, существенным образом ограничены в возможности свободного передвижения.

Отдельной проблемой является неравенство оплаты труда в России, и не только потому, что неравенство оплаты велико по сравнению с развитыми странами, а еще и потому, что высокие зарплаты сосуществуют с зарплатами трудоспособного населения ниже прожиточного минимума. Так, по данным Росстата, в 2004 г. средняя зарплата 10% наиболее высокооплачиваемых работников в российской экономике превышала среднюю зарплату 10% наиболее низкооплачиваемых работников в 26 раз. Зарплату ниже

³⁶¹ Агеев В.С. Комплексное системное реформирование // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

³⁶² Мотовилова А.С. Кольцовский треугольник сквозь призму региональных перевозок // Накануне.Ру, 31.10.2006 г., http://www.nakanune.ru/articles/regional_nye_perevozki.

прожиточного минимума получают примерно 29% наемных работников российской экономики в целом. При этом в сельском хозяйстве зарплату ниже прожиточного минимума получают около 70% работников, в сфере культуры и искусства — 52,3%, в сфере образования — 43,5%, а в здравоохранении — 38,5%³⁶³. В целом в российском ВВП доля оплаты труда порядка 28%, в то время как в западных национальных экономиках до 70%. Таким образом, речь идет о колоссальной диспропорции в макроэкономике России.

Если к этому добавить, что в ходе монетарного сжатия денежной массы и сокращения внутреннего спроса, проводимых в целях «финансовой стабилизации», российская экономика лишена полутора триллионов долларов в финансовом обороте страны, то становится понятно, что вопрос об экономических диспропорциях переходит в политический вопрос выбора макроэкономической политики. Назрела необходимость модернизации российской экономической политики.

Таким образом, высокие тарифы на пассажирские перевозки и низкий уровень доходов населения являются причинами существенных ограничений в реализации права на свободное передвижение.

Можно сказать, что действовавшая ранее система государственных льгот в определенной степени способствовала реализации права на свободное передвижение. Однако, в связи с проведенной монетизацией льгот, многие граждане лишились такой возможности ввиду нескольких причин³⁶⁴.

³⁶³ Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России / Под общ. ред. С.С. Сулакшина. — М: Научный эксперт, 2006. С. 52.

³⁶⁴ Федеральный Закон Российской Федерации от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

Во-первых, крайне нестабильно производится денежная компенсация, и ее механизм до конца не действует. Во-вторых, существенным образом сократился список лиц, имеющих право на льготный проезд. До проведения монетизации 30,4% граждан пользовались правом бесплатного проезда в общественном транспорте. С момента частичного вступления в силу закона о монетизации этот показатель составил 16,4%. С момента вступления в силу рассматриваемого закона проезд стали оплачивать 100% граждан³⁶⁵. Государственные льготы сохраняются теперь лишь для Героев Труда, России, Советского Союза, а также лиц, награжденных орденом Славы трех степеней.

По задумке разработчиков, отмененные льготы должны быть компенсированы денежным эквивалентом, однако на практике получается совершенно запутанная ситуация. Например, деньги, в качестве компенсации, выдаются на приобретение авиабилетов в один конец³⁶⁶. После чего гражданин, получивший денежную компенсацию, вынужден подолгу ждать полного возмещения проездных расходов, в то время как цена на авиабилет постоянно возрастает. Таким образом, фактически гражданин по новой версии лишен возможности вернуться, следовательно, существенно ограничен в праве на передвижения.

Федеральным Законом от 16.07.1998 г. № 99-ФЗ «О льготах на проезд детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении» устанавливалось право на 50%-ную скидку со стоимости проезда на междугородном транспорте один раз в год к месту лечения и обратно в пределах Российской Федерации для детей до 18 лет, проживающих в семьях, среднедушевой доход которых не превышает величину прожиточного минимума, установленного в субъекте Российской Федерации³⁶⁷.

³⁶⁵ Постановление главы города Челябинска от 27.10.2005 г. «О прогнозе социально-экономического развития города Челябинска» // Документ опубликован не был.

³⁶⁶ Щепанская Я. Зарплата бюджетников — проблема первостепенная // Якутия. 2005. 7 июня.

³⁶⁷ СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3397.

Но, как говорилось выше, выделяемых денежных средств на компенсацию зачастую недостаточно, вследствие чего проезд для детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении, делается невозможным. Таким образом, в результате реформы вновь возникает необходимость в пересмотре осуществляемой льготной политики государства.

Рассмотренные выше проблемы отчасти являются следствием недостатков в сфере управления транспортной отраслью, в том числе и в области тарифного регулирования. К числу таких недостатков следует отнести ряд моментов.

Во-первых, государственные органы, осуществляющие управление в транспортной отрасли, в должной мере не наделены полномочиями по контролю и надзору в сфере тарифного регулирования.

Во-вторых, на данный момент в Российской Федерации не сформирована полноценная законодательная база, регулирующая тарифообразование в сфере пассажирских перевозок³⁶⁸.

В-третьих, в транспортной отрасли отсутствует гибкая система ценообразования, учитывающая экономические и политические преобразования³⁶⁹.

В настоящее время состояние дел в области государственного ценового регулирования в транспортной отрасли следует признать неудовлетворительным. Отсутствие эффективного регулирования и контроля на федеральном и региональном уровнях не способствует эффективности работы транспортной инфраструктуры, устранению затратной практики хозяйствования, сдерживает повышение качества работы транспортной системы России. Результатом

³⁶⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1995 г. № 334 «Об утверждении заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1995 году и мерах по его реализации» (вместе с заявлением Правительства РФ, ЦБ РФ от 10.03.1995) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 154.

³⁶⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 г. № 10-Р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» // СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295.

являются крайне высокие цены на авиа- и железнодорожные билеты и ограничение возможностей граждан в реализации конституционного права на свободу передвижения.

Решение проблемы тарифного регулирования в области пассажирских авиаперевозок должна была обеспечить созданная в 1996 г. Федеральная авиационная служба³⁷⁰, однако возложенные на нее функции тарифного регулирования в должной мере не выполнялись ввиду того, что ее деятельность не была подкреплена достаточной законодательной базой.

В связи с тем, что в настоящее время отсутствует единая законодательная база, определяющая вопросы тарификации пассажирских перевозок, а государственные органы в сфере транспорта лишены возможности влиять на ценообразование, приходится констатировать, что в Российской Федерации эффективное ценовое регулирование деятельности транспорта отсутствует. Исключением можно считать, по-видимому, только железнодорожный транспорт. Пассажирские перевозки на нем убыточны и компенсируются за счет более рентабельных грузовых, а начиная с 2007 г. — за счет дотаций федерального бюджета.

Представляется, что для решения проблем с тарифным регулированием Правительству Российской Федерации необходимо предпринять следующие меры:

- законодательно установить методологические основы регулируемых тарифов с учетом особенностей видов транспорта. В связи с тем, что в настоящий момент методологические основы тарификации распределены неравномерно по нормативным актам, введение подобной меры будет способствовать созданию более гибкой системы тарификации;
- определить объективные затраты при установлении регулируемых тарифов в различных отраслях транспорта;

³⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы федеральной авиационной службы» от 14.05.1996 г. № 583 // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2510.

- выработать механизм индексации тарифов с учетом экономических изменений, например инфляции;
- установить основы территориальной и других форм дифференциации различных тарифов, так как в данный момент развитие различных регионов значительно неравномерно;
- при установлении определенных тарифов учитывать политические, социально-экономические и иные факторы, что будет способствовать созданию гибкой системы тарифного регулирования³⁷¹.

С помощью создания законодательно закрепленного комплекса норм в тарифном регулировании гражданских перевозок в различных отраслях транспорта может появиться возможность планирования ценообразования. Согласованное развитие государственной системы ценового регулирования в транспортном комплексе следует рассматривать как основную предпосылку к успешному формированию общего цивилизованного рынка транспортных и экспедиторских услуг.

Учитывая сложность и многогранность задачи установления ценового регулирования в согласованной транспортной политике государства, следует предусматривать комплексное решение вопросов унификации тарифов, ставок, сборов и их предельных уровней по видам транспорта и унификацию задач и полномочий центральных, отраслевых органов управления и хозяйствующих субъектов по реализации ценовой политики.

Результатом отсутствия гибкой системы ценообразования и высоких цен на пассажирские авиаперевозки становится снижение пассажиропотока на внутренних рейсах. Авиаперевозчики, ввиду убыточности внутренних рейсов, сокращают количество направлений, что существенным образом ограничивает граждан в возможности свободного передвижения. Например, авиабилет из Москвы в Шан-

³⁷¹ Ахлопов И.К. Государственное регулирование тарифов транспорта // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

хай и обратно стоит 18276 руб., что в 1,3 раза меньше, чем во Владивосток. Авиабилет из Москвы в Токио и обратно обойдется практически в ту же цену, что и во Владивосток — 24842 руб.³⁷² Малая же межрайонная авиация практически умерла.

Говоря о причинах высоких цен на билеты, в авиакомпаниях, как правило, ссылаются на то, что на внутренних линиях эксплуатируются в основном старые отечественные самолеты, потребляющие в два раза больше авиационного керосина, чем их зарубежные аналоги. Из-за регулярного подорожания авиационного топлива его составляющая в себестоимости затрат при эксплуатации таких самолетов составляет более 60%³⁷³. Но резонно спросить, прочему топливные компании выжимают рентабельность до 80%, в то время как транспортные, например железнодорожная, в единицы процентов? Совершенно очевидно, что государственное отраслевое регулирование рентабельности — это один из путей решения указанной задачи.

Другой причиной высоких тарифов на авиаперевозки является то, что во многих регионах местные авиакомпании, занимая монопольные позиции и пользуясь покровительством местных властей, диктуют свою ценовую политику.

Между тем, на рынке с ограниченной конкуренцией или вовсе с отсутствием конкурентов предприятия-монополисты обладают возможностью устанавливать любую цену ввиду высокого спроса населения на услуги авиакомпаний. Данная ситуация возникает при том, что количество прямых рейсов даже между крупными региональными центрами и городами невелико. Таким образом, пассажирам зачастую приходится добираться до места назначения, сделав несколько пересадок: например, перелет из Самары

³⁷² Цены на авиабилеты // Все о туризме и путешествиях Travel.ru, <http://avia.travel.ru/price/>.

³⁷³ Русанов Д.В. Хватит кормить чужого дядю // Транспорт России. 2006. № 43 (158).

в Москву и только затем — в Мурманск или Якутск. На практике получается, что с появлением нового авиаперевозчика на региональном рынке местная авиакомпания, путем сговора с топливными монополистами и местными властями, вытесняет конкурента с этого рынка авиаперевозок. Государство же пока, следуя моделям неолиберализма, на подобные явления не реагирует. Более того, позиция властей региона чаще всего заключается в поддержке местной авиакомпании, будучи мотивированной тем, что вновь пришедший авиаперевозчик крупнее и менее контролируем, чем местный.

Примером подобной ситуации являются политика компании S7 Airlines в Волгоградской области и отношение к ней местных властей. В официальном письме в адрес перевозчика, подписанном губернатором области, мотивы такого отношения к S7 даже и не скрываются: «Позиция авиакомпании «Сибирь» направлена на вытеснение с регионального рынка других авиаперевозчиков, в том числе региональной авиакомпании «Волга-Авиаэкспресс». Вытеснение из региона других перевозчиков неизбежно повлечет негативные для области последствия: прекращение налоговых платежей от местной компании, увольнение значительной части работников, возможный отзыв у аэропорта статуса международного. Демпинговая политика «Сибири», проводимая на линии Волгоград — Москва, ухудшает экономическое положение базовой авиакомпании, что в свою очередь влияет на социальную стабильность как «Волги-Авиаэкспресс», так и аэропорта Волгограда»³⁷⁴.

Ввиду постоянно растущего уровня автомобилизации крупных городов Российской Федерации, высокие цены на автомобильное топливо, продиктованные сговором монополистов в этой области, также являются фактором, ограничивающим право на свободное передвижение. В большинстве регионов Российской Федерации на рынке действует всего несколько компаний, которым не составляет труда де-

³⁷⁴ Рябоконов Д.В. Поналетели тут // BusinessWeek Россия. 2006. № 8.

ржать выгодный для них уровень цен на бензин; кроме того, 81% населения России проживает именно в таких регионах.

В 2002 г. при инфляции в 15% цены на бензин выросли на 22%. В 2003 г. при инфляции в 11% цены выросли на 20%. А только за 10 месяцев 2005 г. рост цен составил 40%, причем годовая инфляция не превысила 11%. Таким образом, цены на рынке нефтепродуктов растут опережающими темпами³⁷⁵. Однако ни одного уголовного дела, прошедшего все стадии судебного разбирательства, возбуждено не было.

Таким образом, можно сказать, что в результате низкой конкуренции, коррупции, сговоров предприятий-монополистов проигрывает, прежде всего, гражданин России, который в результате завышенных цен в транспортной отрасли лишен возможности свободно передвигаться.

Несмотря на то, что в России существует Федеральная антимонопольная служба, в полномочия которой входит осуществление контроля и надзора за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях и др.³⁷⁶, количество нарушений в области антимонопольного законодательства остается на высоком уровне³⁷⁷. Выход из сложившейся ситуации видится в том, чтобы в сфере транспорта контрольно-надзорный орган обладал аналогичными, по сравнению с антимонопольной службой, функциями. Только область применения этих контрольно-надзорных полномочий должна быть ограничена транспортной отраслью.

³⁷⁵ Ларионова В.А., Ларионов А.В. Постатейный комментарий к закону «О рекламе». М.: Правовая культура, 2006. С. 218.

³⁷⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2006 г. № 331 «Об утверждении положения о Федеральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

³⁷⁷ Аналитический обзор применения судами антимонопольного законодательства за 2005 год // В курсе правового дела. 2006. № 1 (19).

Специалисты, занимающиеся поставками топлива, считают, что цены на него при проведении активной государственной политики можно было бы снизить на 30–40%³⁷⁸.

Таким образом, представляется очевидным, что рассмотренные выше вопросы могут быть решены только на уровне политического регулирования. Вместе с тем, наличие антимонопольного законодательства свидетельствует о том, что для этого есть все необходимые правовые возможности.

Одним из факторов, влияющих на высокую стоимость транспортных услуг, являются большие издержки в работе самого транспорта.

Например, в настоящий момент в реестре гражданских воздушных судов находится около 5385 самолетов и вертолетов. Техническим состоянием, пригодным для перевозки пассажиров, обладает лишь 2481 единица, причем 761 из них старше 25 лет. Таким образом, около 30% воздушного парка в ближайшее время подлежат замене. В 2005 г. уровень износа пассажирских вагонов составил свыше 65% (в 1992 г. износ вагонов составлял 52%). При этом уровень обновления вагонного парка остается очень низким: в 2005 г. было приобретено всего 183 вагона. В ближайшие два года списания требуют 2337 вагонов, у которых истек срок службы. Еще 9000 вагонов не отвечают требованиям по качеству перевозки пассажиров, поскольку их возраст превышает 19 лет. В результате эксплуатации физически устаревшего состава значительно повышается стоимость ремонтных работ и снижаются качество и безопасность перевозок³⁷⁹.

Вместе с тем, организации — владельцы транспортных средств путем включения собственных издержек в стоимость услуг пытаются компенсировать свои расходы,

³⁷⁸ Русанов Д.В. Хватит кормить чужого дядю // Транспорт России. 2006. № 43 (158).

³⁷⁹ Бобылев В.В. Реальность системного кризиса // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

следствием же становится завышенная стоимость транспортных услуг. В развитых странах транспортные издержки, в том числе и амортизация транспортного средства, составляют около 3–5% от стоимости транспортных услуг, в Российской Федерации данный процент доходит до 35–40% от стоимости оказанных услуг. По мнению министра транспорта Российской Федерации И. Левитина, транспортная отрасль подошла к моменту, когда плохое состояние парка транспортной отрасли становится угрозой территориальной целостности и национальной безопасности государства³⁸⁰.

Выход из рассматриваемой ситуации видится в применении амортизационных отчислений в качестве источника финансирования транспортной отрасли. Согласно Положению по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/97, амортизация начисляется не на все основные фонды³⁸¹. Амортизационные отчисления являются важнейшим источником финансирования инвестиций. Они призваны обеспечить не только простое, но и в определенной мере расширенное воспроизводство³⁸². В развитых странах мира амортизационные отчисления покрывают до 70–80% потребности предприятий в инвестициях. Таким образом, можно отметить, что проведение амортизационной политики государства способствовало бы воспроизводству транспортных средств.

Однако в настоящий момент суммы амортизационных отчислений осознанно занижаются, что не обеспечивает обновление и воспроизводство основных фондов транспортных предприятий. Также следует сказать, что в период экономического спада государственная амортизационная политика должна способствовать и стимулировать процесс

³⁸⁰ Старинская Г.Б. Безопасность во главу угла // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

³⁸¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 3.

³⁸² Абрамов С.И. Инвестирование. М.: Центр экономики и маркетинга. 2000. С. 107.

обновления транспортного парка. Обеспечивая процесс обновления транспортных средств, государство должно создавать предпосылки для структурной перестройки экономики, что, в свою очередь, будет условием последующего экономического роста, следствием чего станет понижение стоимости транспортных услуг³⁸³.

Низкая конкуренция в транспортной отрасли

Еще одним фактором ограничения конституционного права граждан на свободное передвижение является низкая развитость конкурентной среды в сфере пассажирских перевозок. Наиболее наглядно подобная проблема проявляется в сфере пассажирских перевозок на железнодорожном транспорте. Следует отметить, что структура пассажирских железнодорожных перевозок во многом основывается на социалистических принципах хозяйствования. В результате, ОАО «РЖД» вынуждено выполнять такие абсолютно несвойственные бизнесу функции, как дотирование из собственных доходов социальных обязательств государства. В 2005 г. тарифы компенсировали менее 75% расходов на перевозку пассажиров³⁸⁴.

Следствием низкой конкуренции в пассажирском комплексе являются низкая эффективность деятельности и отсутствие стимулов для сокращения издержек и повышения качества услуг.

Еще одним сопутствующим явлением становится перекрестное субсидирование, которое снижает конкурентоспособность отечественных грузоперевозчиков по сравнению с зарубежными. В преддверии вступления России в ВТО при открытии отечественного рынка для иностранных перевозчиков это особенно важно учитывать. Кроме того, из-за завышенных железнодорожных тарифов транзитные

³⁸³ Слипечук М.В. Инвестиционный процесс в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2005. С. 87–89.

³⁸⁴ Утешин Е.А. Стратегия эволюции // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

грузопотоки уходят на альтернативные маршруты: на морские пути или южные маршруты из Азии в Европу.

Таким образом, реформирование системы пассажирских перевозок должно идти в направлении повышения привлекательности пассажирской отрасли для частного капитала. Подобные меры будут способствовать повышению конкурентной борьбы, увеличению качества пассажирских перевозок и снижению стоимости транспортных услуг.

Также следует отметить, что, по мнению Президента РФ В.В. Путина, проводимые реформы транспортной отрасли не должны повлечь за собой увеличения стоимости транспортных услуг, скорее наоборот. «Считаю недопустимым входить в реформу транспортной отрасли, не обеспечив ее соответствующими финансами. Если правительство не готово это сделать, то сроки реформы должны быть скорректированы. Мы не должны входить в реформу, перекладывая на пассажиров решение тех вопросов, которые мы должны решить сами», — указал Президент РФ³⁸⁵.

Крайне негативно отражается на реализации гражданами права на свободное передвижение инфляция, которая влечет за собой повышение стоимости транспортных услуг.

В данный момент состояние транспортной отрасли характеризуется тем, что стоимость транспортных услуг постоянно возрастает, а потребительная способность населения падает. Рост доходов граждан не соизмерим с ростом инфляции и, соответственно, ростом цен на товары и услуги.

Вопрос о природе, источниках и методах борьбы с инфляцией в российской экономике на сегодняшний день нельзя признать окончательно решенным, и одним из неоднозначных, получающих сегодня, к сожалению, искаженную трактовку вопросов в этом отношении является проблема связи инвестиций в транспортную инфраструктуру общего пользования и инфляционных последствий.

Так, исходя из того, что транспортная инфраструктура не производит прямых платных услуг, связывающих спрос

³⁸⁵ Андреева Т.В. Завтра докажем // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

на потребительском рынке, можно предположить, что инвестирование в транспортную отрасль непременно приведет к инфляции. С другой стороны, одним из обязательных условий экономического роста является сопровождающее, а в стратегическом случае опережающее развитие транспортной инфраструктуры.

Используя метод корреляционного анализа, были проведены вычисления корреляционной связи между расходами федерального бюджета, выделяемыми на финансирование транспортной отрасли, и индексом потребительских цен. В результате расчетов (рис. 7) получено, что в самом общем случае значимой корреляционной связи между расходами федерального бюджета на суммарные инвестиции во все виды транспорта в целом и инфляцией не обнаруживается³⁸⁶.

Однако, следствием инвестирования в транспортную отрасль в определенных случаях действительно может стать повышение уровня инфляции (см. рис. 7)³⁸⁷.

Например, в российских условиях этот эффект имеет место в области автодорожного строительства. В общем случае причинами повышения инфляции в опережающей положительной полуволне на рис. 8 являются зарплата либо добавляемый к ней коррупционный денежный поток. В работах автора показано, что в данном случае идентифицируется коррупционная причина на федеральном уровне. Однако, несмотря на повышающие в первые годы инфляцию последствия инвестиций, инвестировать в транспортную отрасль необходимо, сознательно идя на риск, связанный с некоторым временным отрезком переходного периода. Государство должно планировать свою деятельность, в том числе по управлению инвестиционными вложениями в экономику, исходя не только из оперативной обстановки, но и

³⁸⁶ Якунин В.И. К вопросу о бюджетном инвестировании в транспортные инфраструктуры общего пользования. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. 2006. С. 5.

³⁸⁷ Там же. С. 8.

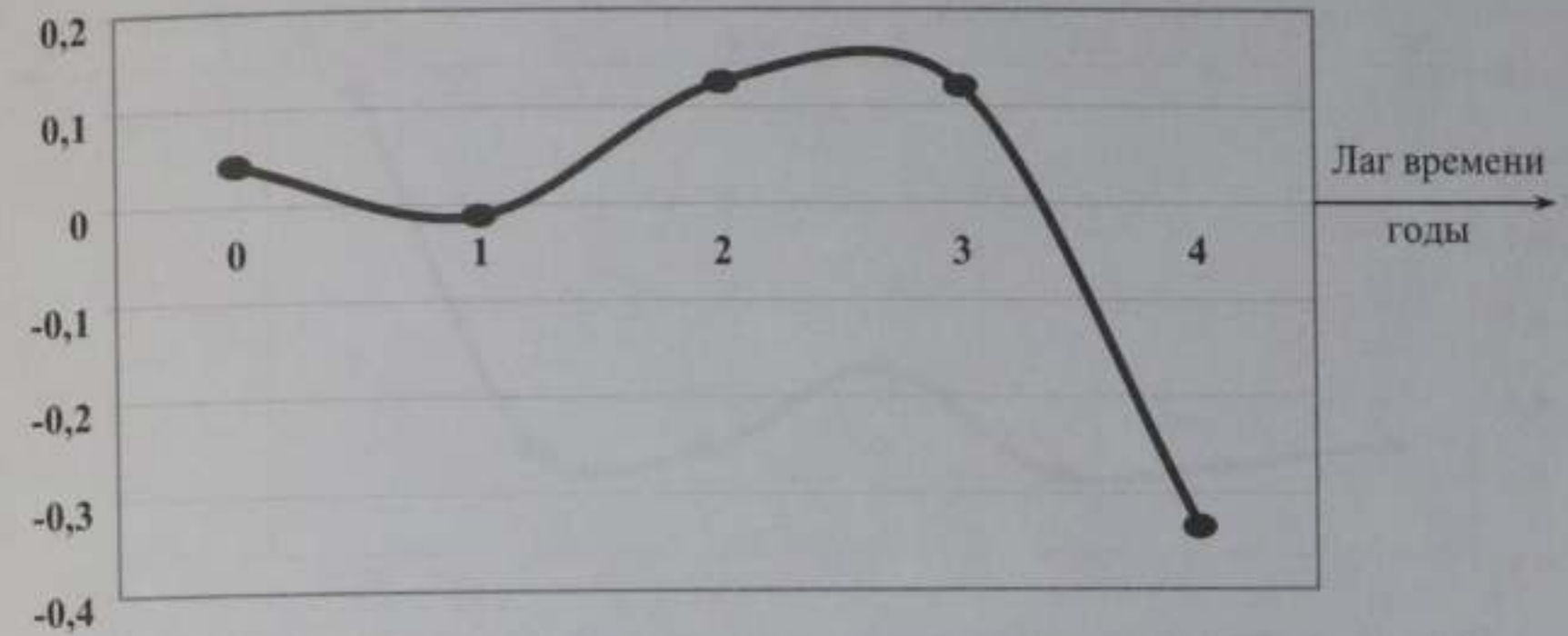


Рис. 7. Коэффициент корреляции между расходами федерального бюджета, выделяемыми на инвестиции в транспорт, и индексом инфляции

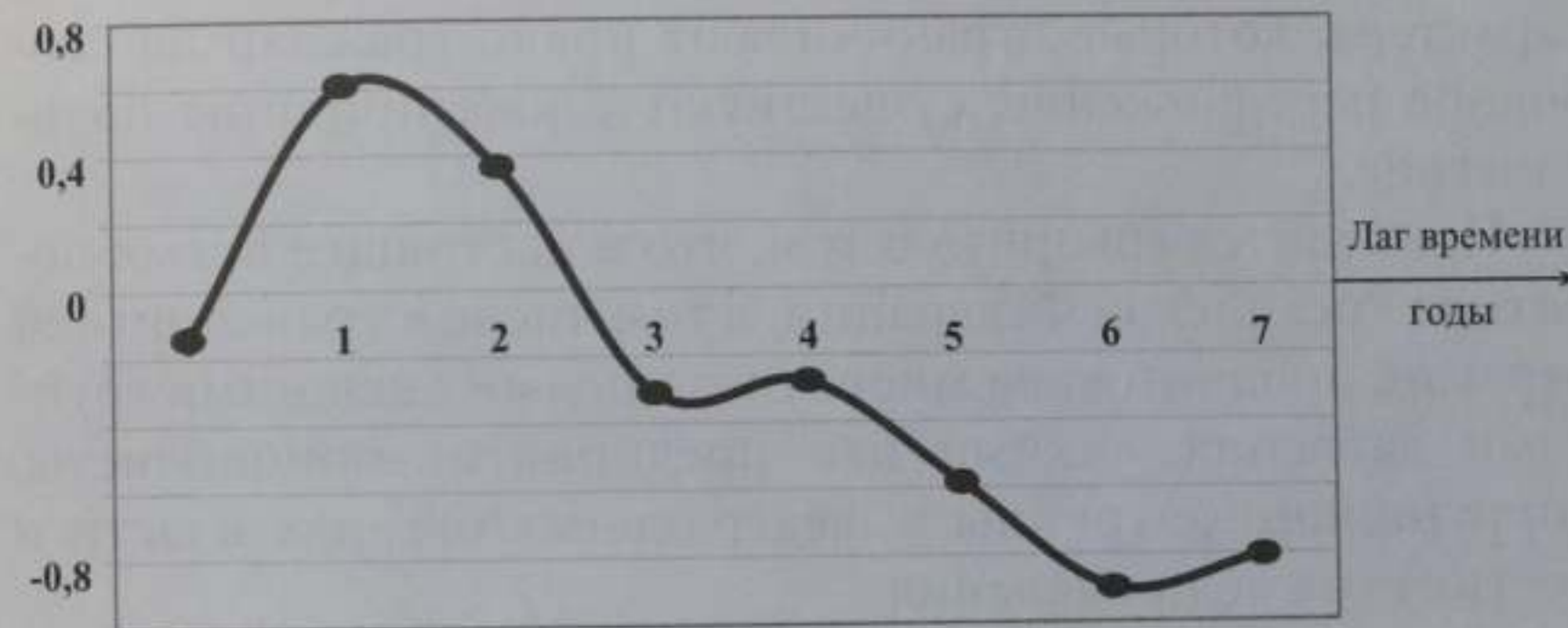


Рис. 8. Коэффициент корреляции между расходами федерального бюджета, выделяемыми на инвестиции в дорожное строительство (в федеральный дорожный фонд, с 2001 года на дорожное хозяйство), и индексом инфляции

в средне- и долгосрочной перспективе. Через необходимое время переходного периода, специфичное для данного случая, снижение инфляции станет перманентным эффектом в силу временной суперпозиции повышающего фактора с более сильным мультиплицирующим механизмом. Для случая же железнодорожного транспорта коррупционного явления не наблюдается и инфляции, соответственно, тоже (рис. 9).

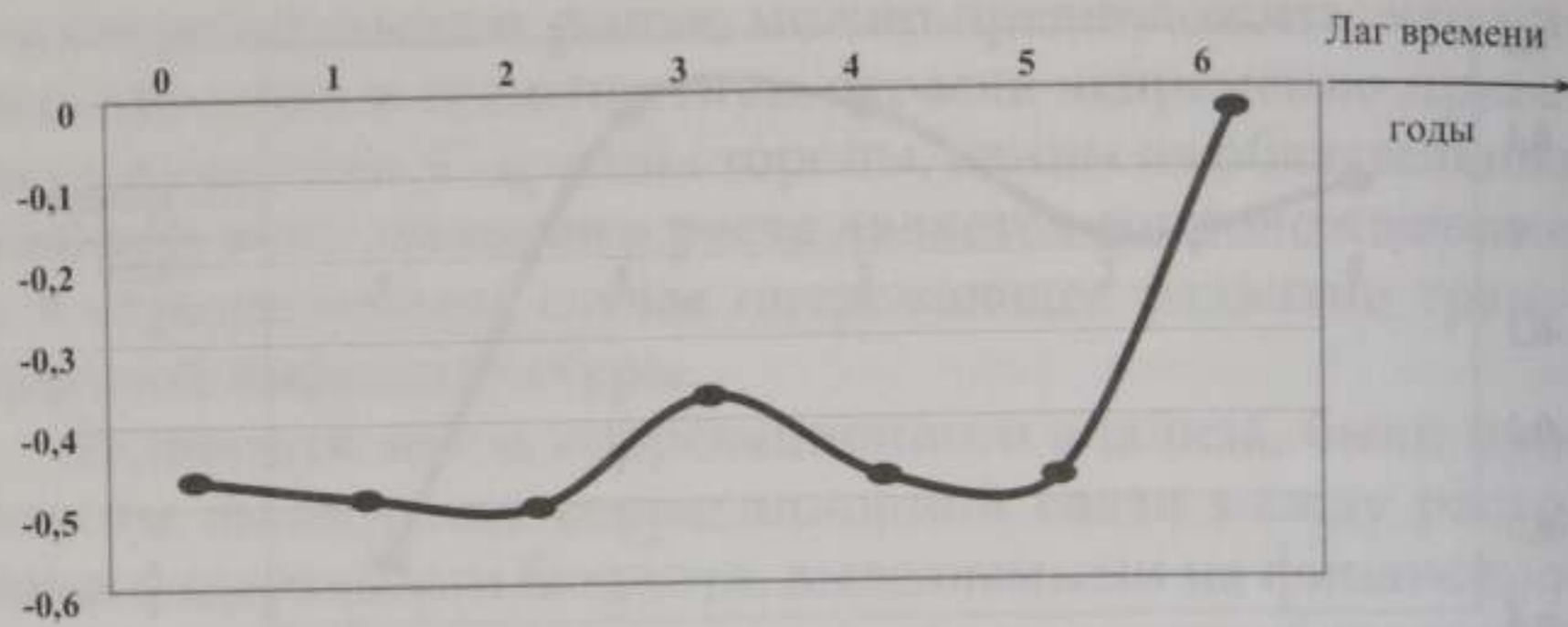


Рис. 9. Корреляционная связь инвестиций в железнодорожную инфраструктуру и индекса инфляции. Инфляционных последствий практически нет

Наряду с причинами экономического и финансового характера, которые ограничивают право граждан на свободное передвижение, существуют также причины политические.

Приходится говорить о том, что в настоящее время политика Российской Федерации, в том числе в транспортной отрасли, продиктована многочисленными внешними группами давления, такими как предприятия-монополисты, коррупционные группы в федеральных органах власти и другие схожие проявления.

Отсутствие должных политических стратегий и установок осложняет реализацию права на свободное передвижение. Например, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 11 мая 2006 г. глава государства отметил, что необходимо эффективно реализовать свой потенциал и в столь перспективной сфере, как современные коммуникации. Ключевое решение здесь — это комплексное, взаимоувязанное развитие всех видов транспорта и связи³⁸⁸.

Таким образом, рассматривая основные экономические и политические причины ограничения реализации гражданами конституционного права на свободное передвиже-

³⁸⁸ Российская газета. 2006. № 97.

ние, необходимо отметить, что преодоление существующих экономических и политических ограничений в реализации гражданами права на свободное передвижение должно происходить путем нормативного закрепления самостоятельной национальной политики в транспортной отрасли и формирования политической воли государства. У государства на данный момент есть все необходимые средства для преодоления большинства проблем транспортной отрасли, и основным отсутствующим звеном для решения рассмотренных выше проблем является политическая воля государства. Именно ее отсутствие представляется основной причиной ограничения реализации права на свободное передвижение.

§ 2. Социальная мобильность

Термин «социальная мобильность» появился в научном обиходе в первой половине XX в. Большинство исследователей этого явления сходятся в том, что автором словосочетания является американский социолог П. Сорокин³⁸⁹. В его работах мобильность рассматривалась, прежде всего, как инструмент анализа, способный облегчить понимание глобальных социальных тенденций³⁹⁰.

По мнению Т.И. Заславской, социальная мобильность имеет отношение к мотивам и последствиям миграционных потоков, преимущественно в аспекте взаимоотношений города и сельской местности³⁹¹. Ю.В. Арутюнян³⁹²

³⁸⁹ Черныш М.В. Социальные институты и мобильность в трансформирующемся обществе: Дис. ... докт. соц. наук. М., 2005. С. 6.

³⁹⁰ Сорокин П. Социальная мобильность. Перевод с английского Соколовой М. Academia. 2005.

³⁹¹ Миграция сельского населения / Под ред. Т.И. Заславской. М.: Мысль, 1970.; Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Методологические проблемы социологического исследования мобильности трудовых ресурсов. — Новосибирск: Наука, 1974.; Заславская Т.И. Трудовая мобильность как предмет экономико-социологического исследования // Методологические проблемы социологического исследования мобильности трудовых ресурсов / Под ред. Т.И. Заславской, Р.В. Рывкиной. — Новосибирск: Наука, 1974. С. 7–45.

³⁹² Арутюнян Ю.В. Социальная структура сельского населения СССР. М.: Мысль, 1971.

и О.И. Шкаратан исследовали процессы, оказывающие влияние на формирование различных групп советской интеллигенции, при этом, по их мнению, мобильность — это перемещение из одной социальной группы в другую³⁹³. Приведенные мнения ученых заслуживают внимания, но с другой стороны, их точки зрения отражают лишь социальную составляющую интересующего нас явления.

В дополнение к приведенным точкам зрения можно привести мнение В.Н. Бугроменко, который вкладывает в понятие социальной мобильности, прежде всего, возможность свободного физического передвижения в пределах территории города и государства³⁹⁴. Однако и это понимание социальной мобильности представляется довольно узким.

Существует мнение, согласно которому социальная мобильность, с одной стороны, ассоциируется с возможностью свободно передвигаться, с другой — с возможностью планировать поездку на общественном и частном транспорте и уверенностью в достижении конечного пункта назначения в намеченное время³⁹⁵. То есть пассажир может оставить автомобиль дома, если уверен, что поездка другими видами транспорта удобнее³⁹⁶. В данном аспекте социальная мобильность подразумевает выбор более удобного вида транспорта и способа передвижения, т. е. перемещение из одного места в другое при сохранении своего социального статуса. Другими словами, социальная мобильность ассоциируется с транспортной мобильностью и конституционным правом на свободное передвижение.

³⁹³ Бляхман Л.С., Шкаратан О.И. НТР, рабочий класс, интеллигенция. М.: Политиздат, 1973.; Шкаратан О.И. Проблемы социальной структуры рабочего класса СССР. М.: Мысль, 1970.; Бляхман Л.С., Здравомыслов Л.Г., Шкаратан О.И. Движение рабочей силы на промышленных предприятиях. М.: Экономика, 1965.

³⁹⁴ Бугроменко В.Н. Дороги, которые мы выбираем // http://www.geogracom.ru/publ_r.html.

³⁹⁵ Harrison R. Afterword // Self Help. L., 1968. P. 262 (1st edn., L.: John Murrey, 1859).

³⁹⁶ Rat H. Mobility of Population. International Railway Journal, 2001, № 5. P. 13.

Следует отметить, что понятие социальной мобильности гораздо шире, чем мобильность в смысле свободы передвижения, при этом оно включает это свойство в свое содержание. Социальная мобильность представляется как широкое понятие, объединяющее в себе комплекс социальных аспектов. Будь то возможность свободного передвижения внутри страны и за ее пределы, наличие достаточных материальных средств для реализации возможности передвижения, а также возможность в беспрепятственном изменении своего социального статуса.

В настоящее время в Российской Федерации существует ряд проблем в практической реализации возможностей социальной мобильности населения.

Основное направление в решении данной проблемы для России заключается в повышении качества жизни населения на основе динамичного и устойчивого экономического роста, обеспечении целостности национальной безопасности и обороноспособности страны, создании прочного фундамента ее конкурентоспособности на долгосрочную перспективу и рациональной интеграции России в мировую экономику.

Рассматривая опыт зарубежных государств в реализации мобильности населения, следует отметить некоторые моменты. Транспортные расходы населения в США (в расчете на одного жителя) остаются практически неизменными с середины 1980-х гг., несмотря на то, что в других областях индивидуального потребления наблюдается рост. В этой связи можно отметить, что мобильность в США защищена на уровне конституционных стандартов, в отличие от Российской Федерации. Усиление потенциала мобильности проявляется в таких показателях, как возрастание числа лиц, имеющих водительское удостоверение, увеличение числа автомобилей в расчете на одного потенциального водителя, существенное снижение индивидуальных расходов на приобретение и обслуживание автомобилей и других транспортных средств. Статистика свидетельствует, что американцы стали пользоваться

собственным автотранспортом дольше, чем в прежние годы³⁹⁷.

Вместе с этим, в число приоритетных направлений транспортного развития в США включено дальнейшее увеличение мобильности населения путем формирования доступной, надежной транспортной системы для перемещения пассажиров и грузов, охватывающей все регионы; максимизация использования транспортных ресурсов; повышение уровня доступности передвижения для всего населения; обеспечение мобильности в экстренных ситуациях; формирование стимулов для граждан, повышающих их мобильность³⁹⁸.

В Нидерландах развитие мобильности населения сопровождается развитием общества в целом. Ключевыми инструментами государственной политики в этих целях служат увеличение использования существующей транспортной инфраструктуры, развитие инфраструктуры там, где таковая отсутствует, формирование ценовой политики с учетом дифференцированных и меняющихся во времени затрат³⁹⁹. Совершенствование транспортных технологий в Нидерландах также вносит вклад в улучшение доступности, безопасности и качества жизни⁴⁰⁰.

В настоящий момент в России создаются предпосылки повышения социальной мобильности населения. Попытки решения данной проблемы находят свое отражение в различных актах государственной власти, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Например, в ежегодном Послании Федеральному Собранию от 11 мая 2006 г. Президент Российской Федерации

³⁹⁷ Основные тенденции в развитии мобильности, транспортной стратегии и транспортной политики США // Белая книга. Мировая транспортная политика на период до 2010 года — время решать. М., 2005.

³⁹⁸ Там же.

³⁹⁹ Транспортная политика Нидерландов / Зарубежный опыт разработки и реализации транспортной политики. Всероссийская конференция «Транспортная стратегия России» (Москва, Кремль, 3 декабря 2003), [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(1788\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(1788).html).

⁴⁰⁰ Там же.

отметил, что развитие транспортной отрасли, равно как и формирование высокой мобильности населения, является одним из приоритетных направлений деятельности государственного аппарата⁴⁰¹.

На региональном уровне формирование мобильности населения также находит законодательное отражение. Так, в качестве одного из направлений развития Пермского края закрепляется развитие транспортной инфраструктуры и, как следствие, повышение транспортной мобильности населения⁴⁰².

К основным задачам Правительство Пермского края относит следующие:

1. Снижение автотранспортной нагрузки на краевой центр.
2. Связывание перспективных населенных пунктов и объектов региона устойчивой транспортной сетью, соответствующей нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям.
3. Обеспечение безопасного и круглогодичного проезда по дорогам общего пользования края.
4. Повышение несущей способности дорог и мостов.
5. Возмещение транспортным организациям убытков от перевозки пассажиров на социально значимых маршрутах.
6. Компенсация убытков от перевозки пассажиров водным транспортом.
7. Возмещение транспортным организациям выпадающих доходов от перевозки льготных категорий пассажиров.
8. Компенсация убытков от выпадающих доходов от перевозки льготных категорий пассажиров.
9. Строительство лесных и сельских дорог⁴⁰³.

⁴⁰¹ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию // Российская газета. 2006. № 97.

⁴⁰² Распоряжение губернатора Пермского края от 13.06.2006 г. № 220-Р «Система целей и задач исполнительных органов государственной власти Пермского края» // Пермский региональный сервер, <http://www.perm.ru/finanses/systemcell/?document=986>.

⁴⁰³ Там же.

Указанный нормативно-правовой акт Пермского края является собой пример практической реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию по вопросам мобильности населения. В связи с этим представляется целесообразным распространить опыт Пермского края в других регионах Российской Федерации.

В то же время приходится констатировать, что подобные акты государственной власти являются скорее исключением из правил. В большинстве регионов Российской Федерации политика в отношении развития мобильности населения на законодательном уровне не реализуется, в том числе в связи с отсутствием необходимых политических установок.

Серьезным обстоятельством, осложняющим усилия по реализации мобильности населения в Российской Федерации, является большая территориальная протяженность страны.

Российская Федерация занимает самую большую территорию на планете, расположенную в Северном полушарии, протянувшуюся с востока на запад более чем на 12 тыс. км. Большие пространства, суровый климат, множество природных ресурсов не могли не оставить отпечатка в мироощущении и сознании русского человека. Вплоть до конца XX в. протяженная территория создавала непреодолимые препятствия для информационных потоков, что в значительной степени снижало социальную мобильность и политическую активность большинства населения⁴⁰⁴.

Президент РФ В.В. Путин, выступая с Посланием Федеральному Собранию 11 мая 2006 г., отметил, что современная хорошо развитая транспортная инфраструктура способна превратить географические особенности России в ее конкурентное преимущество⁴⁰⁵. Модернизация транспортных коммуникаций — задача не только экономическая, но

⁴⁰⁴ Яртых И.С. Русский либерализм: мифы и реальность // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

⁴⁰⁵ Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию // Российская газета. 2006. № 97.

и геополитическая, обеспечивающая единство страны. При этом в Послании отмечено, что развитие транспортной инфраструктуры должно происходить в государственных, а не только частных интересах.

Неразвитость транспортной инфраструктуры не только существенным образом ограничивает мобильность населения, но и влияет на территориальную целостность, вызывает социально-культурные проблемы. В отдаленных территориях России, таких как Дальний Восток, Сибирь, следствием географической изоляции становится ослабление социально-культурных предпосылок единства административно-территориального устройства, или, иными словами, территориальной целостности.

Высокая стоимость авиабилетов на внутренние пассажирские перевозки существенно ограничивает граждан в возможности передвижения, и многие из них вынуждены отдыхать и работать в соседних государствах. В результате перенимаются традиции, порядки и культура других народов, тем самым происходит дезинтеграция территориальной и культурной целостности Российской Федерации. Гражданину Российской Федерации, проживающему во Владивостоке, ввиду высоких цен на авиабилеты, практически невозможно отправиться в Москву. А в то же время возможность посетить столицу Китая Пекин представляется более вероятной⁴⁰⁶. Естественно, что, не обладая достаточными денежными средствами, человек отправится отдыхать в другую страну. И это будет происходить из года в год.

Таким образом, высокие цены на авиабилеты ведут к ограничению мобильности граждан в пределах Российской Федерации и способствуют появлению ряда проблем социально-культурного уровня и нарушению территориальной целостности. Вместе с тем, следует отметить, что сохранение территориальной целостности является одной из преваляющих функций государства.

⁴⁰⁶ Цены на авиабилеты по информации сайта Travel.ru // <http://avia.travel.ru/price/>.

Сохранению территориальной целостности может способствовать регулирование территориального развития отдельных регионов. Конечной же целью подобного регулирования должна стать поддержка социальной мобильности населения.

Ограничивает мобильность населения Российской Федерации также изношенность транспортной инфраструктуры. Так, нынешнее состояние гидротехнических сооружений на реках давно уже превратилось в фактор, сдерживающий экономический рост всего водного транспорта.

Сеть нынешних российских железных дорог также не отвечает современным требованиям. По официальным данным, около 60% железных дорог в России не электрифицированы⁴⁰⁷. И это при том, что рельсовый транспорт эффективнее использует пространство. Например, по железной дороге с полосой отвода шириной 9 м можно перевозить 50 тыс. пассажиров в час в одном направлении, тогда как для транспортирования такого же числа пассажиров требуется автомобильная дорога шириной 175 м.

По мнению главы Торгово-промышленной палаты Е. Примакова, после присоединения России к ВТО объем транспортных услуг увеличится на 2–3 млрд долларов. Нынешняя транспортная система, доставшаяся России в наследство от советского планового хозяйства, просто не выдержит такой интенсивности. Следствием же станет существенное снижение мобильности населения.

Другой проблемой, наряду с неразвитостью транспортной системы, ограничивающей мобильность населения, является недостаточная информатизация транспортной отрасли. Легкодоступная и ясная информация, а также простая процедура приобретения билетов становятся значимыми факторами при выборе вида транспорта. В настоящее время возможна система бронирования билетов. Однако услуга бронирования имеет ряд недостатков.

⁴⁰⁷ Арнольд М.Н. Транспортная стратегия России // Новая политика. 2005. № 1.

Есть возможность заказа билетов по телефону, что, безусловно, удобно. Однако с реализацией такого способа заказа билетов возникает ряд трудностей, например можно констатировать недостаточное количество телефонных линий.

В то же время, в ряде европейских стран уже давно существует и развивается такая система заказа билетов. Провайдер ирландской компании MobileAware объявил о запуске мобильного билетного проекта Tikefone в сотрудничестве с французской национальной железнодорожной компанией. Сервис уже работает в Великобритании и позволяет пассажирам покупать билеты с помощью мобильного телефона. Он доступен на любых оснащенных Интернет-браузерами мобильных устройствах⁴⁰⁸. Компания Virgin Trains 10 лет предоставляет услуги заказа билетов на всей территории Великобритании⁴⁰⁹.

Также существует система заказа электронных билетов на железнодорожный и авиационный транспорт. Эта услуга только начинает развиваться в России. Услугу «Электронный билет» в настоящее время предлагает ОАО «Российские железные дороги». Воспользоваться ею пока могут только жители Москвы. Но с 2007 г. руководство ОАО «Российские железные дороги» планирует ввести подобную практику по всей стране. Клиент может зайти на сайт ОАО «РЖД», заполнить бланк заказа билетов, указав свои паспортные данные, маршрут и дату поездки, и через некоторое время получить билеты с доставкой в офис или домой⁴¹⁰.

Несмотря на то, что развитие автоматизированной системы заказов билетов является достаточно дорогостоящим процессом, необходимость его внедрения во все отрасли транспорта России не вызывает сомнений ввиду того, что

⁴⁰⁸ В Европе появился мобильный сервис по заказу ж/д билетов // Сайт Turist.ru Москва, 04.08.2006 г., <http://old.turist.ru/onevs/newsline/?2006/08/04/107566>.

⁴⁰⁹ National Traffic and Transportation Plan for the Netherlands 2001–2020. Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Den Haag, 2000.

⁴¹⁰ Абрамова Э.В. Продажа билетов через Интернет // Учет в туристической деятельности. 2006. № 2.

путем электронного заказа билетов можно значительно повысить мобильность пассажиров и оградить их от неудобств, связанных с приобретением билетов через кассы.

Рассматривая зарубежный опыт, следует отметить необходимость более полной информатизации транспортной отрасли, что, бесспорно, способствует большей мобильности населения. В Нидерландах существует информационная система общественного транспорта, с помощью которой любой пассажир может узнать все направления движения транспорта, стоимость услуг, возможность получения льгот. Информационная система имеет один легко запоминающийся номер телефона, ставший своеобразным символом для всех поездок в пределах Нидерландов⁴¹¹.

В Граце (Австрия) подобный центр расположен в одной из наиболее важных узловых точек города. В нем предлагается информация обо всех компаниях общественного транспорта, эти же сведения можно получить по телефону или факсу. Центр располагает данными по всем аспектам транспортного обслуживания, включая предоставляемую федеральными железными дорогами Австрии аренду автомобилей и велосипедов, продажу билетов⁴¹².

Ценность таких центров для России может заключаться в том, что пассажиры будут иметь возможность оперативно получать всю необходимую информацию, имеющую отношение к планируемой поездке. Например такую, как введение новых тарифов, переход на новое расписание в случае сбоев в обслуживании и т. д. Своевременное информирование пассажиров позволяет сохранять доверие пользователя ко всей транспортной отрасли.

Одним из аспектов, характеризующих мобильность населения, является проблема транспортной дискриминации.

⁴¹¹ Транспортная политика Нидерландов / Зарубежный опыт разработки и реализации транспортной политики. Всероссийская конференция «Транспортная стратегия России» (Москва, Кремль, 3 декабря 2003), [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(1788\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(1788).html).

⁴¹² Rat H. Mobility of population. International Railway Journal. 2001. № 5. P. 15.

Транспортная дискриминация — это явление, когда из-за недостаточного развития транспортной системы людям недоступны услуги социально гарантированного минимума: образование, здравоохранение, соцобеспечение, бытовое обслуживание и др. Для такой огромной страны, как Россия, территориальные различия в транспортном обслуживании неизбежны, но они не должны ущемлять конституционные права граждан, которые зачастую невозможно реализовать по причине бездорожья или ненадежной работы транспорта⁴¹³.

Говоря о взаимосвязи состояния дорожной сети с уровнем транспортной дискриминации, необходимо обратить внимание на недостаточное количество дорог с твердым покрытием. По словам министра транспорта Российской Федерации И. Левитина, из-за отсутствия дорог с твердым покрытием 10% населения страны в весенне-осенний период остаются практически отрезанными от транспортных коммуникаций. Таким образом, задачи, поставленные Президентом России на встрече с членами Правительства РФ, руководством Федерального Собрания, членами президиума Госсовета, напрямую зависят от дорожной отрасли⁴¹⁴.

В малонаселенных районах ввиду транспортной дискриминации все сложнее становится осуществлять весь комплекс работ и услуг по инфраструктуре, необходимый для развития производства и обслуживания населения.

К сферам, наиболее сильно зависимым от развития транспортной системы, относятся образование и здравоохранение. В сфере образования происходит значительное сокращение кадрового потенциала, молодые специалисты вследствие транспортной дискриминации переезжают в более крупные населенные пункты, и как результат — низкая квалификация значительной части административно-

⁴¹³ Бугроменко В.Н. Дороги, которые мы выбираем. Полемические заметки о транспортной политике России // Интерфакс АиФ. 1998. № 18, 19.

⁴¹⁴ Дороги дороги, но бездорожье дороже // Транспорт России. 2006. № 43 (435).

управленческого персонала, которая не позволяет осуществлять развитие системы образования на основании внедрения эффективных форм и технологий организации и управления⁴¹⁵.

Отсутствие удовлетворительной транспортной системы также крайне отрицательно проявляется и в сфере здравоохранения. По статистике, в условиях бездорожья на расстоянии свыше 4 км от медицинского учреждения люди в 2–2,5 раза реже обращаются за медицинской помощью, что способствует росту числа хронических заболеваний и смертности в сельской местности⁴¹⁶. По результатам исследований в 15 регионах Российской Федерации, статистически значимой оказалась связь между уровнем транспортной доступности объектов здравоохранения и заболеваемостью (смертностью) от двух типов болезней (инфекционных и туберкулеза), а также младенческой смертностью. Так, улучшение на 1 час интегральной транспортной доступности приводит в Свердловской области к снижению числа заболеваний туберкулезом на 41,8%, в Нижегородской области — к уменьшению числа инфекционных заболеваний на 27,6%.

Однако решение проблемы дорожных коммуникаций выходит за рамки национальных проектов, соответственно и финансирование находится на очень низком уровне. В то же время, если рассмотреть ситуацию плохих дорог сквозь национальные проекты развития образования и здравоохранения, можно сделать определенные выводы.

На основании вышеприведенных статистических данных можно сделать вывод, что качество работы медицинских и образовательных учреждений зависит и от их транспортной доступности. Представляется наиболее логичным не строить в каждом населенном пункте больницу и ряд образовательных учреждений, а обеспечить население в

⁴¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы» // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

⁴¹⁶ Бугроменко В.Н. Дороги, которые мы выбираем. Полемические заметки о транспортной политике России // Интерфакс АиФ. 1998. № 18, 19.

достаточной степени возможностями транспортной мобильности.

Также следует отметить, что транспортная дискриминация является фактором снижения социальной мобильности не только в срезе различных направлений государственной политики, но и в отношении определенных категорий граждан, в том числе и в отношении людей, ограниченных в возможности передвижения. Так, по оценкам экспертов ООН, инвалиды составляют 10% общей численности населения Земли, а в России это 11 млн человек⁴¹⁷.

Прежде всего необходимо отметить непригодность существующей транспортной инфраструктуры для перевозки людей с ограниченной подвижностью: ввиду отсутствия специальных транспортных средств, неподготовленности остановочных станций, станций метрополитена и других объектов транспортной и жилищной инфраструктуры. Отсутствие пандусов, перил, специальных устройств, таких как звуковые маячки на пешеходных переходах, препятствия в виде открытых люков и выбоин в асфальте, практически лишают социальной мобильности часть граждан Российской Федерации, лишая их возможности посещения объектов торговли, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и т. д. Хотя Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства несколько лет назад было дано указание при проектировании объектов социальной инфраструктуры и разработке градостроительной документации учитывать требования к формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности, ситуация почти не меняется. Пока удобства для передвижения колясочников предусмотрены лишь в проекте метрополитена. На станциях будут установлены подъемно-транспортные устройства⁴¹⁸.

⁴¹⁷ Савин Б.М. Инвалиды нуждаются в защите // Транспортная безопасность и технологии. 2006. № 1.

⁴¹⁸ Шимоволос С. Право на минимальную социальную поддержку со стороны государства // Сайт сети неправительственных организаций по проведению социальных и экономических прав, 2001 г., <http://www.seprava.ru/cgi-bin/articles.pl?id=2&action=show>.

Важнейшим элементом социальной реабилитации инвалидов является транспортная реабилитация. Согласно данным Государственной статистической отчетности, в настоящее время более 70 тыс. инвалидов нуждаются в автомобилях с устройствами ручного управления⁴¹⁹. Для решения этой проблемы необходимо провести комплекс мероприятий в области:

- совершенствования соответствующей нормативной правовой базы;
- развития производственных мощностей для выпуска устройств управления транспортными средствами, индивидуально адаптированными для инвалидов с патологией опорно-двигательного аппарата;
- наращивания объемов массового производства автомобилей, адаптированных для управления инвалидами;
- обучения инвалидов на получение права управления транспортными средствами, а также переподготовки водителей, ставших инвалидами.

Выходом из создавшейся ситуации может стать включение в Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации⁴²⁰ требования об оборудовании транспортных средств, управляемых инвалидами, в соответствии с предписанием учреждения государственной службы медико-социальной экспертизы.

Железнодорожный транспорт — это одна из областей экономики, в которой разработка политики развития становится решающим фактором. Одним из перспективных направлений развития отрасли железнодорожного транспорта является развитие высокоскоростного сообщения. В сфере пассажирских перевозок высокая скорость открывает большие возможности в повышении конкурентоспособности железных дорог по сравнению с другими видами транспорта

⁴¹⁹ Савин Б.М. Инвалиды нуждаются в защите // Транспортная безопасность и технологии. 2006. № 1.

⁴²⁰ Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 г. № 1090 «О безопасности дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

и способствует формированию высокой мобильности населения. Термин «высокоскоростные перевозки» относится в основном к скоростям свыше 150 км/ч. Учитывая большую протяженность территории Российской Федерации и среднюю скорость пассажирских перевозок около 40–50 км/ч, развитие высокоскоростного сообщения представляется одним из основных направлений повышения мобильности⁴²¹.

При разработке соответствующей стратегии следует учитывать положительный опыт строительства скоростных железных дорог в мире. Например, во Франции уже в 1996 г. была построена железная дорога, соединяющая Париж и Лион со скоростью движения поездов 270 км/ч. В Японии с 1997 г. функционирует скоростная железнодорожная магистраль Токио–Хаката со скоростью передвижения 400 км/ч и более⁴²².

К сожалению, приходится констатировать, что развитие скоростного сообщения в России затрудняется вследствие причин экономического характера. Так, например, чтобы покрыть расходы на строительство скоростной магистрали Москва–Санкт-Петербург, билет в один конец должен стоить 123 доллара. Представляется, что немногие российские пассажиры будут способны платить такую сумму. Экономисты подсчитали, что для эффективности функционирования скоростной железной дороги пассажиропоток между Москвой и Санкт-Петербургом должен составлять не менее 11,5 млн человек в год, в то время как в настоящее время всеми видами транспорта на этом направлении перемещается 8,2 млн человек⁴²³.

В связи с укрупнением городов, их автомобилизацией возникают дополнительные факторы, ограничивающие мо-

⁴²¹ Волков В.А. Российские железные дороги: under construction // Большой бизнес. 2006. № 001–002.

⁴²² Ellwanger G., Wilcken M. Developvent of highspeed traffic in Europe// Rail Business Report 1997. № 1. P. 46–47.

⁴²³ Высокоскоростные магистрали никому не нужны // Информационно-консультационная система. Виртуальная таможня, 30.05.2006 г., http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=42&action=show&id=2338.

бильность населения. Например, многочисленные пробки в центральной части крупных городов, слабое развитие общественного транспорта, загруженность метрополитена. В силу упомянутых обстоятельств жителям мегаполисов приходится терять огромное количество времени, а ведь «свободное время — это главное достоинство человека, его достояние»⁴²⁴.

Между тем, в Москве и в других крупных городах Российской Федерации население ежедневно теряет не менее 2–3 часов из-за загруженности городских магистралей. В неделю это число составляет 21 час, т. е. практически полные сутки. Между тем, в месяц потерянное в пробках время составляет 84 часа или почти четверо суток, а в год — порядка 42 суток. Таким образом, в среднем житель крупного города в год из-за дорожных пробок теряет более месяца своей жизни. В этом смысле, одной из основных задач государственного управления соответствующего региона должно стать сокращение среднего времени поездки большинства граждан, что будет способствовать увеличению уровня мобильности населения крупных городов и повышению качества жизни в целом.

Стоит отметить, что если ГИБДД и ДПС ответственны за безопасность на дорогах, то вопрос об ответственности за оптимизацию организации автомобильного движения остается на сегодняшний день открытым. Вероятно, назрел вопрос о создании соответствующей федеральной службы.

Решению проблемы загруженности городских дорог должен способствовать подземный транспорт. Однако метро, которое является сегодня одной из основных составляющих городской транспортной системы, работает на пределе своих возможностей, и его эксплуатационные характеристики не позволяют обслуживать большее число пассажиров.

По словам министра транспорта Российской Федерации, «если не ускорить темпы строительства метро, то в подземке начнут создаваться «пробки» среди пассажиров.

⁴²⁴ Marx — Engels Gesamtausgab. Erste Abtailing. Bd. 3. 1932.

Уже сегодня Московский метрополитен перевозит в сутки на треть больше людей, чем его проектная мощность. Развитие мобильности населения должно осуществляться, в том числе, и путем реформирования системы метрополитена. В 2007 г. из средств федерального бюджета для нужд метрополитена будет дополнительно выделено 6 млрд рублей»⁴²⁵.

Однако посредством максимальной загрузки метрополитена решить проблему ограничения мобильности населения крупных городов не представляется возможным. Нормальное функционирование системы городского сообщения невозможно при загруженности основных магистралей.

Неподготовленность современных городов к повышенным требованиям автомобилизации обусловлена в первую очередь тем обстоятельством, что все крупные города бывшего Советского Союза строились в соответствии с существовавшими на то время строительными нормами и стандартами, согласно которым на 1000 жителей должно было приходиться 180 автомобилей. Сегодня на данное число горожан в России уже приходится 300 автомобилей. При этом темпы прироста автомобильного парка страны превышают темпы строительства и модернизации улично-дорожной сети. В итоге в центральной части большинства городов возникают заторы, парализующие дорожно-транспортную сеть⁴²⁶.

По прогнозам экспертов, число автомобилей в ближайшие 10 лет увеличится в 2,3 раза. Значит, за руль автомобиля дополнительно сядут еще от 20 до 40 млн человек⁴²⁷. Соответственно возникает проблема крупномасштабного

⁴²⁵ Алхимова Н.В. В экономический тупик ведут сегодня Россию реформы // Транспорт России. 2006. № 25.

⁴²⁶ Величко В.И., Сотников Е.А., Винокурова Т.А., Голубев Б.Л. Основы транспортного экспедирования на железнодорожном транспорте. М.: Интекст, 2000. С. 19.

⁴²⁷ Лаврентьев П.С. Трудно остановить раскрученный маховик // Транспорт России. 2006. № 48 (440).

реформирования дорожных сетей всех крупных городов. Однако справиться с такими финансовыми нагрузками региональные бюджеты не в состоянии, из федерального же достаточных средств не выделяется.

Повышению пропускной способности автодорог могло бы способствовать расширение проезжей части, однако расширение дорожных сетей сопряжено с большими затратами, ведет к окончательному уничтожению остатков растений на улицах города, к ухудшению экологии. Кроме того, это может спровоцировать еще больший рост автомобилизации. Исследования показывают, что уже через 2 года эксплуатации новой дороги загруженность ее транспортом превышает первоначальную⁴²⁸.

Между тем, в условиях сложившейся городской застройки в центральной части города, где пропускная способность улиц практически исчерпана, а плотность транспортного потока достигает максимального значения, рациональным видится уменьшение ширины полосы. Мировая практика показывает, что в городских условиях оптимальна ширина полосы от 3 до 3,2 м, а в отдельных случаях — менее 3 м.

Также могла бы способствовать повышению мобильности населения городов эффективная работа светофоров, что позволяет увеличить скорость транспортного потока на магистралях в среднем на 10–15 км/ч, сократить время проезда в час пик на 30% и повысить эффективность использования прилегающей улично-дорожной сети.

Увеличению мобильности населения города могло бы способствовать развитие наземного общественного транспорта, как количественное, так и качественное. Однако это достижимо только посредством выделения отдельных полос для движения маршрутных транспортных средств, что без дополнительного дорожного строительства при существующей транспортной загрузке улично-дорожной

⁴²⁸ *Благодарный г.* Букву закона в ногу со временем // Транспорт России. 2006. № 48 (440).

сети создаст практически непреодолимые трудности для движения прочего транспорта.

Помимо вышеприведенных, в настоящее время существует еще ряд политических предложений по решению проблемы транспортной загрузки крупных городов. В частности, предлагается установить начало рабочего дня для муниципальных служащих с 7 ч утра с целью сокращения дорожных пробок. Данное предложение продиктовано тем, что самая большая плотность транспорта на дорогах приходится на промежуток с 7.30 до 9.30 утра. Если же рабочий день для многочисленных муниципальных служащих будет начинаться с 7 ч, то они будут вынуждены отправляться на работу раньше. Именно таким образом предлагается сократить количество дорожных заторов и увеличить мобильность населения⁴²⁹.

Наиболее оптимальным решением в повышении мобильности видится развитие альтернативных видов общественного транспорта. Анализ развития транспортных систем крупнейших городов мира, предпосылок и результатов реформ говорит о том, что в настоящее время создан и успешно применяется новый тип общественного транспорта, который базируется на технологиях скоростных транспортных систем. Наибольшее развитие в мире, кроме систем метро, получили системы скоростных трамваев⁴³⁰. Данное техническое решение позволяет повысить привлекательность общественного транспорта, создать условия, когда владельцы автомобилей, не опасаясь задержек во времени, смогут пользоваться услугами общественного транспорта. Главным результатом реализации концепции скоростных трамваев станет повышение мобильности населения крупных городов.

Еще одним решением обсуждаемой проблемы в настоящее время является уже существующий проект строи-

⁴²⁹ *Владыкина Т.* Подъем // Российская газета. 2006. № 11.

⁴³⁰ *Прохоров В.А.* Используя механизм ГЧП, «Мосгортранс» планирует запустить новые транспортные системы // Транспорт России. 2006. № 48 (440).

тельства в г. Москве дублирующих дорог. Согласно плану, предполагается строительство дорог так называемого второго уровня, призванных дублировать самые важные и загруженные артерии города. Такие магистрали предлагается создавать либо над существующей автотрассой, либо над свободным пространством⁴³¹.

Следует сказать, что успешная реализация задач повышения мобильности населения возможна только при условии устойчивого и эффективного функционирования транспортной отрасли как важнейшей составляющей производственной инфраструктуры страны, существенного повышения уровня жизни населения, путем реализации стратегических решений политического характера.

§ 3. Конкуренция на транспорте

Рыночная политика государства имеет целью развитие конкурентной среды и конкурентных отношений, однако эти механизмы и типы общественных отношений в экономике и социальной сфере ценны не сами по себе. Они всего лишь инструмент, который служит фактором рыночного прогресса и удовлетворения общественных, индивидуальных и государственных потребностей. Это фактор снижения цен, увеличения занятости, освоения новых видов продуктов и услуг, стимулирования научного и технологического развития. Конкуренция не только фактор развития рынка, но еще и важный фактор общего прогресса.

Рынок транспортных услуг можно определить как сферу взаимодействия производителей и потребителей транспортных услуг, которая характеризуется достаточно устойчивой и масштабной реализацией соответствующих услуг, проведением экономически обоснованной тарифной по-

⁴³¹ В Москве над автотрассами появятся дороги-дублеры // РосБизнесКонсалтинг, 05.12.2006 г., http://top.rbc.ru/index.shtml?/news/society/2006/12/05/05182128_bod.shtml.

литики, а также наличием соответствующей нормативной правовой и технологической базы⁴³².

Анализируя текущее состояние рынка транспортных услуг, необходимо отметить отсутствие конкуренции между видами транспорта и поставщиками, что в определенной мере связано с низкими технико-эксплуатационными показателями и технологией работы структур различных видов транспорта, а также неоптимальной государственной политикой. Так, технико-эксплуатационные характеристики и технология работы железнодорожного транспорта предопределили его ведущее место на рынке транспортных услуг при обеспечении транспортировки массовых грузов. Специфика российских железных дорог, ограничивающая конкуренцию, заключается в том, что из-за размеров территории и уровня развития транспортной сети для перемещения грузов на значительные расстояния железные дороги, по существу, не конкурируют с другими видами транспорта. Практически невозможна и конкуренция при перевозках грузов по параллельным направлениям⁴³³. На железнодорожный транспорт ОАО «РЖД» приходится основная доля в суммарной грузовой транспортной работе железнодорожного, автомобильного, воздушного и внутреннего водного транспорта общего пользования. На этот вид транспорта приходится и значительная доля пассажирской транспортной работы. В общем объеме суммарной пассажирской транспортной работы доля железнодорожного транспорта в 2004 г. составила 56,3%. Доля автомобильного транспорта составила 41,3%, на долю воздушного и внутреннего водного транспорта приходится соответственно 2,4% и 0,01% суммарной пассажирской транспортной работы транспорта общего пользования.

⁴³² Лукашевич Ю. Дороги и транспортные услуги (по материалам Министерства экономики Республики Беларусь) // Издательство «НЕСТОР», <http://www.nestor.minsk.by/sn/2004/08/sn40805.html>.

⁴³³ Постановление Правительства РФ от 15 мая 1998 г. № 448 «О Концепции структурной реформы федерального железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2159.

При этом к 2010 г. более половины парка вагонов компании окажется с истекшим сроком эксплуатации. Особенно угрожающе эта тенденция выглядит в сегменте полувагонов. Через 5 лет два полувагона из трех будут выведены из обращения по возрасту. А важность этого подвижного состава для ОАО «РЖД» велика — именно эта компания обеспечивает перевозку социально значимых грузов — например, угля, товаров в контейнерах и др.⁴³⁴

Но можно отметить и положительные моменты развития железнодорожной отрасли — на рынке железнодорожного транспорта появляются зачатки конкуренции. Аналитики предполагают, что к 2010 г. парки грузовых вагонов ОАО «РЖД» и частных компаний должны сравняться. Так, уже сейчас на российских железных дорогах эксплуатируется более 902 тыс. грузовых вагонов, из них 273,6 тыс. принадлежат промышленным предприятиям и операторским компаниям. Приватный парк составляет 30,3% инвентарного парка ОАО «РЖД». Если говорить о его структуре, то более половины составляют цистерны, значителен процент специального подвижного состава и полувагонов. Возрастающая доля подвижного состава в частной собственности соответствует программе структурного реформирования железнодорожного транспорта. Такой баланс позволяет говорить о начальном развитии конкуренции в сфере перевозок и о повышении качества транспортных услуг.

Рассмотрим перспективы железнодорожного транспорта относительно других видов. Как уже отмечалось, пока железнодорожный транспорт — в отличие от автомобильного, морского и воздушного — занимает особое положение. Железнодорожникам еще не пришлось столкнуться с полномасштабной иностранной конкуренцией, если не считать попытки выхода ОАО «РЖД» на внешние рынки и тендеры. ОАО «РЖД», как известно, пока работает в основном с отечественными компаниями-операторами. Однако с момента присоединения к ВТО ситуация резко изменит-

⁴³⁴ Перцев Д. Призвать вагоны из запаса // Гудок. 30.11.2005.

ся. Тогда в основу взаимоотношений лягут международные нормы, правила и обычаи. И в новых условиях стиль работы, практикуемый ОАО «РЖД» в настоящее время в отношении отечественных компаний, окажется недостаточным⁴³⁵.

Практика последнего времени показала, что там, где внешнеторговые контракты отданы иностранному заказчику, как правило, работают зарубежные перевозчики. Исходя из этого ОАО «РЖД» придется столкнуться с обострением иностранной конкуренции в сфере грузопассажирских перевозок в ближайшем будущем.

По вопросу о роли государства в транспортном комплексе существуют полярные точки зрения — от дерегулирования и полной приватизации транспорта до переноса на государство основной нагрузки по организации и финансированию транспортной деятельности⁴³⁶. Указанные позиции представляют собой крайние формы, поэтому применение их в чистом виде грозит перекосами на рынке транспортных услуг. Необходимо найти баланс между государственным регулированием и свободным рынком. Об этом свидетельствует и опыт государственного регулирования развития транспорта в индустриально развитых странах.

Рассмотрим принципы организации транспортного рынка в странах Запада на примере железнодорожного хозяйства. В Германии, например, была создана единая вертикально интегрированная холдинговая компания — Deutsche Bahn AG. Основной ее задачей является управление концерном и выполнение роли единственного акционера в пяти акционерных обществах, в которые были выделены некоторые направления деятельности железнодорожного хозяйства: дальние перевозки, пригородное сообщение, грузопе-

⁴³⁵ Контейнеры застряли в коридоре // Агентство «РОСБАЛТ». 24.06.2005 г., http://www.rzd.ru/agency/showarticle.html?article_id=38081&he_id=2.

⁴³⁶ Дмитриев Л. Транспортная «триада» // Парламентская газета. 2003. № 181 (1310).

ревозки, сеть железных дорог, пассажирские вокзалы. Созданы условия для котировки и продажи акций отдельных компаний или самого холдинга на фондовых биржах. При этом Конституция Германии устанавливает, что большинство акций компании, владеющей инфраструктурой, должно оставаться у государства⁴³⁷.

Несмотря на противодействие руководства холдинга, Министерство транспорта Германии и компетентная независимая консультационная комиссия настаивают на том, что монополия холдинговой компании на инфраструктуру должна быть прекращена.

Подобная политика в транспортной сфере принесла свои плоды. Так, Германский транспортный банк оценивает объем инвестиций в эту отрасль на период до 2010 г. в 3 трлн долл. Предполагается, что по видам транспорта инвестиции распределяются следующим образом:

- на железнодорожный транспорт выделяется около 14% всех средств с примерным их соотношением в подвижной состав и инфраструктуру — 1/3:2/3;
- в морской транспорт и контейнерное сообщение, превышающие по затратам железнодорожный транспорт, — около 19%, что объясняется высокой конъюнктурой фрахтового рынка в последние годы с наивысшей точкой роста в 2000 г., сдвигом деловой активности в страны Юго-Восточной Азии, возрастающим значением межотраслевого, межрегионального распределения доходов в ТНК. Причем львиная доля этих вложений приходится на контейнерное строительство и океанское судоходство;
- в автотранспорт — 40% всех транспортных инвестиций. В дорожном строительстве, которое осуществляется в основном за счет федерального и муниципального бюджетов, учитываются только частные инвестиции с их реализацией к 2010 г. на сумму в 38,1 млрд долл.;

⁴³⁷ Реформа железнодорожного транспорта за рубежом // Грани.ру. 08.05.2001 г., http://www.zeka.ru/railroad/facts/other_countries/.

- в воздушный транспорт — 27% общей величины, при этом на авиастроение выделяется в 7 раз больше средств, чем в инфраструктуру. По прогнозам крупнейших авиакомпаний, для удовлетворения потребностей в авиаперевозках до 2019 г. следует выпустить 15–22 тыс. воздушных судов, на создание которых потребуется 1,4 трлн долл.⁴³⁸

В упомянутых прогнозных расчетах в качестве приоритетных территорий для вложения инвестиций в транспортный сектор выступают Восточная Европа и Азия, в частности, наиболее привлекательными рынками окажутся КНР и Россия.

Представляет интерес опыт Франции в части, касающейся соотношения частного и государственного капитала в транспортной сфере. Отметим, что во Франции первые практические действия по реализации структурной реформы были осуществлены лишь через 6 лет после ее начала. В 1997 г. из единой государственной компании «Французские железные дороги» была выделена и преобразована в акционерное общество компания по управлению инфраструктурой «Французская железнодорожная сеть» с сохранением 100% акций в руках государства. «Французские железные дороги» остались единым оператором, обеспечивающим весь объем транспортной деятельности, а также весь комплекс работ по обслуживанию и эксплуатации железных дорог⁴³⁹.

В США до реформы железные дороги представляли собой несколько вертикально интегрированных компаний, осуществляющих деятельность с использованием своих инфраструктур. При проведении реформ обозначились следующие проблемы: конкуренция со стороны других видов транспорта, излишняя зарегулированность, наличие обязательного

⁴³⁸ Плужников К.И. О развитии транспортного рынка на рубеже тысячелетий // Бюллетень транспортной информации. 2001. № 3.

⁴³⁹ Реформа железнодорожного транспорта за рубежом // Грани.ру. 08.05.2001 г., http://www.zeka.ru/railroad/facts/other_countries/.

перекрестного субсидирования. Снижение доли железнодорожных перевозок и близость к банкротству в 1970 г. подтолкнули к разделению структуры железнодорожного транспорта. Междугородные пассажирские перевозки были выделены в государственную компанию Amtrack. Многие пригородные перевозки были переданы на местный уровень. Amtrack, осуществляя междугородные пассажирские перевозки, платит за пользование чужой инфраструктурой. Компании, не имеющие своих вагонов, используют вагоны других компаний на возмездной основе. Допускается множество видов контрактных соглашений по доступу (совместному использованию, владению) к частям инфраструктуры, однако заключение таких соглашений является добровольным. Государство разрешило закрывать убыточные линии, сняло часть антимонопольных ограничений, кроме того, были легализованы контрактные тарифные соглашения.

Организационные изменения на федеральных железных дорогах Австрии (ЦВВ) начаты в январе 1994 г. Однако реформы были не такие глубокие, как, например, в Германии или Великобритании. ЦВВ формально приватизированы и не зависят от бюджета государства. Инфраструктура и эксплуатация разделены экономически, но не организационно. Ответственность за пригородные перевозки возложена на федеральные земли, но без перечисления им соответствующих средств, как это имело место в Германии⁴⁴⁰.

Первым результатом реформ стало сокращение численности персонала, так как затраты на него были выше, чем доходы от пассажирских перевозок. ЦВВ впервые закончили год без убытков, когда были выделены федеральные дотации на содержание и реконструкцию инфраструктуры, а также на эксплуатацию.

На основе анализа зарубежного опыта, на примере организации и реформирования пассажирских железнодорожных перевозок можно выделить три концепции работы и развития этого направления:

⁴⁴⁰ Грани реформ // Гудок. 26.06.2004.

«**Концепция убыточности**» (Россия, Англия) — работа пассажирских железнодорожных компаний ориентирована на разделение активов и государственное субсидирование убыточных подразделений.

«**Концепция сбалансированности**» (Финляндия, Германия) — работа пассажирских железнодорожных компаний ориентирована на объединение прибыльных и убыточных активов, частичное государственное субсидирование пассажирского комплекса.

«**Концепция конкурентоспособности**» (Япония) — работа пассажирских железнодорожных компаний ориентирована на эффективную конкуренцию с другими видами транспорта и прибыль⁴⁴¹.

Международный опыт показывает, что оптимальной является концепция, направленная на конкуренцию внутри региона с другими видами транспорта. Конечно, копировать передовой западный опыт нецелесообразно. Необходимо учитывать особенности развития национальной экономики, а также выбора тех или иных приоритетов в развитии транспорта. Однако для большинства стран характерно стремление к комплексному использованию транспорта как инструмента роста и развития при участии государства и с учетом международных интеграционных процессов⁴⁴².

Во многих отраслях транспортного хозяйства РФ существуют монополии, регулируемые государством, а также полностью подконтрольные государству виды транспорта. Правительство РФ, в свою очередь, не может финансировать все направления транспортной инфраструктуры, а делает выбор в пользу того или иного из конкурирующих друг с другом направлений.

⁴⁴¹ Конференция «Реформа пассажирских железнодорожных перевозок: от проекта к реализации». Федеральная пассажирская дирекция альтернативы стратегического развития. М., Федеральная пассажирская дирекция — филиал ОАО «РЖД», 2006.

⁴⁴² Дмитриев Л. Транспортная «триада» // Парламентская газета. 2003. № 181 (1310).

Государство по-прежнему играет весомую роль в развитии транспортных компаний. Очевидна закономерность, согласно которой чем меньше затрат несет государство по отношению к той или иной отрасли, тем медленнее эта отрасль развивается. Транспортные компании зачастую не имеют рычагов эффективного ценообразования, позволяющего им развиваться.

В этих условиях главными направлениями развития конкурентоспособности транспортной отрасли должно стать развитие государственно-частного партнерства. Необходимо стимулировать инвестиционную привлекательность транспортной отрасли для привлечения дополнительных частных инвестиций и средств пользователей в развитие транспортной инфраструктуры. Для этого необходимо создать ряд благоприятных условий: экономический рост объективно повышает спрос на услуги транспорта и инвестиционную привлекательность транспортных проектов.

Можно определить два основных значения конкуренции: с объективной стороны — как состояние рынка и с субъективной — как отношения состязательности, содержание которых составляют конкурентные действия хозяйствующих субъектов⁴⁴³.

Для реализации права на конкуренцию в любой сфере необходима совокупность следующих условий:

- возможность неограниченного доступа на рынок и выхода с него всем желающим, в результате чего на рынке много продавцов и покупателей;
- продавцы и покупатели не могут контролировать рыночные цены;
- невмешательство государства в процесс состязательности на рынке (в формирование спроса, предложения и рыночных цен).

⁴⁴³ Шкарденко И.А. Правовое регулирование конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках по законодательству России: Дис. ... канд. юр. наук. Санкт-Петербург, 2001. С. 13.

Вместе с тем отметим, что «свобода» конкуренции не является абсолютной. Она имеет определенные пределы осуществления, которые состоят в том, что оборотной стороной права на конкуренцию выступают ответственность предпринимателя за законность и безопасность своей деятельности и уважение аналогичного права другого предпринимателя на свободное ведение бизнеса, недопустимость недобросовестной конкуренции и монопольных злоупотреблений⁴⁴⁴.

Министр транспорта отмечает, что в современной России состояние транспортной инфраструктуры не в полной мере соответствует запланированному уровню, что связано со старением основных фондов и необходимостью корректировки нормативов текущего содержания объектов. Одним из инструментов реализации государственной политики в сфере транспорта, по его мнению, может стать создание специализированных фондов финансирования развития инфраструктуры⁴⁴⁵.

Как вариант решения этой задачи возможно реформирование транспортной отрасли за счет решения взаимосвязанной «триады» проблем: усиление роли государства в транспортном комплексе, развитие национальной транспортной инфраструктуры, институциональные преобразования на отдельных видах транспорта.

При безусловных видовых и региональных различиях в транспортной системе на макроуровне государство должно рассматривать транспорт как единый объект управления. В этой связи остро стоит вопрос завершения мега-проектов в масштабах экономики страны, которые на дан-

⁴⁴⁴ Паращук С.А. Конкуренция: от экономической многозначности к правовой определенности. Право на конкуренцию // Хозяйство и право. 1998. № 11.

⁴⁴⁵ Доклад министра транспорта Российской Федерации И. Левитина на расширенном заседании коллегии 4 апреля 2006 года «Основные итоги социально-экономического развития транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2005 году и задачи на 2006 год» // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Collegia_040406/Levitin_04042006.htm.

ный период конкурируют за распределение значительных средств. Это касается таких крупных проектов, как мост Сахалин — материк; развитие железнодорожной грузовой паромной переправы «Усть-Луга — Балтийск» в Калининградской области, являющейся альтернативой транзиту российских грузов через территорию Литвы; Центральная кольцевая автомобильная дорога (ЦКАД) вокруг Москвы для разгрузки мегаполиса; Кольцевая автомобильная дорога (КАД) вокруг Санкт-Петербурга. Сюда же стоит отнести скоростную дорогу Москва — Санкт-Петербург, строительство Транссибирской автомобильной дороги.

Они конкурируют между собой не только по степени рентабельности, по рискам в технократическом смысле. Такие мегапроекты, как трансконтинентальные железные дороги, Северный морской путь, комбинированные схемы через Казахстан, китайские железнодорожные пути, трубопроводы через Суэцкий канал, конкурируют и по политическим рискам. При этом их реализация необходима, так как степень открытости страны миру, соединения ее экономики с мировым хозяйством — признак здоровой конкуренции.

Такой мегапроект, как «Северный морской путь», — это не только способ доставки продукта из одной точки в другую, но еще и способ развития инфраструктуры полярного региона, что очень важно для России. Расширение охвата железнодорожного полотна также ведет за собой развитие сопутствующей инфраструктуры вдоль пути: станции, поселки, новые рабочие места. Кроме того, железнодорожные перевозки используются как пассажирские, так и с различными видами груза (как цистерны, так и сухогрузы).

Рассмотрим мегапроект строительства восточного трубопровода. Он представляет собой продукт политического выбора среди альтернативных вариантов транспортировки западно- и восточносибирской нефти на Дальневосточном направлении. Географическое направление восточного трубопровода может быть различным: например, трубопровод направлен в Находку, соответственно в этом случае мы

имеем ориентацию на Японию и Азиатско-Тихоокеанский регион и в меньшей мере на Китай. Если же трубопровод направлен в сторону Китая, тогда неохваченными останутся порты Дальнего Востока. В связи с этим Китай может стать эксклюзивным потребителем, а это означает, что со стороны России Китаю будет предоставлена масштабная поддержка (энергетические ресурсы, поддержка развития), что в известном смысле ущемляет стратегические интересы развития самой России.

Для развития транспортной инфраструктуры и завершения мегапроектов, наряду с использованием бюджетных средств, необходимы активное привлечение частных инвесторов, коммерциализация, а в перспективе — и поэтапная приватизация отдельных элементов⁴⁴⁶.

Отметим, что конкуренция в транспортной сфере должна существовать не только на внешнем, но и на внутреннем рынке. К сожалению, в современной России нет необходимых условий для конкурентной борьбы на внутреннем рынке даже для иностранных компаний. Государством созданы искусственные барьеры, мешающие установлению рынка.

С точки зрения остроты конкуренции на внутренних рынках негосударственные предприятия, похоже, находятся в более благоприятном положении: среди них 19% сталкиваются с нулевой и 34% со слабой конкуренцией внутри страны, тогда как среди государственных предприятий — 6% и 30% соответственно. При этом в обеих группах на протяжении всего периода наблюдений доля предприятий, сталкивавшихся с острой или очень острой конкуренцией, оставалась крайне низкой: 3–6%⁴⁴⁷.

⁴⁴⁶ Дмитриев Л. Транспортная «триада» // Парламентская газета. 2003. № 181 (1310).

⁴⁴⁷ Конкуренция, конкурентоспособность и экономическая политика (оценки руководителей промышленных предприятий) / Под ред. В.Б. Беневоленского, Ч.А. Кэдвелла, Л.И. Полищука, Л.И. Якобсона. М.: Московский общественный научный фонд некоммерческое партнерство «Рэб-Мониторинг», 2006. С. 60.

Сходные различия в положении негосударственных и государственных предприятий обнаруживаются и на внешних рынках: за рубежом примерно каждое третье негосударственное предприятие действует в условиях практически полного отсутствия конкуренции, в то время как среди государственных предприятий об этом сообщает лишь каждое десятое.

Среди «внутренних» (т. е. зависящих непосредственно от самих предприятий) источников повышения конкурентоспособности в обеих группах первое место отводится созданию работоспособных маркетинговых служб, тогда как второе-третье места — повышению квалификации персонала и модернизации производственного аппарата. Таким факторам, как совершенствование организационно-управленческих структур и налаживание кооперативных связей, отводится явно второстепенное значение.

Можно выделить следующие «внутренние» факторы повышения конкурентоспособности транспортных предприятий:

- эффективный маркетинг;
- квалификация персонала;
- эффективность производственного аппарата.

Если говорить о «внешних» источниках повышения конкурентоспособности предприятий, то для них это такие факторы, как:

- налоговая нагрузка;
- стабильность финансово-экономической политики;
- удешевление коммерческого кредита;
- исключение из налогооблагаемой базы затрат на НИОКР и закупку оборудования.

Наиболее глубокий контраст между негосударственными и государственными предприятиями обнаруживается в том, какая доля затрат уходит у них на «урегулирование» проблем с различными государственными структурами: если у первых они составляют 5,3% от стоимости выпускаемой продукции, то у вторых — 2,4%. По-видимому, «государственный» статус позволяет государственным предпри-

ям легче и быстрее решать многие проблемы, возникающие при взаимодействии с представителями органов власти. В результате принадлежность государству оказывается косвенным фактором поддержания конкурентоспособности у менее конкурентоспособных предприятий, каковыми в среднем являются государственные предприятия, и ее ослабления у более конкурентоспособных предприятий, каковыми в среднем являются негосударственные предприятия.

Следует упомянуть и о существующих проблемах доступа зарубежных транспортных перевозчиков на российские пути. В частности, доступ к российскому воздушному пространству. Российские компании не платят за использование воздушного пространства внутри страны. Зарубежные компании вынуждены платить за это. Похожая ситуация обстоит и с доступом к внутренним водным и железнодорожным путям. Анализ показывает, что уже сегодня портовые сборы, взимаемые государством в Санкт-Петербургском порту, превышают сборы балтийских портов соседних государств, а постоянно растущие железнодорожные тарифы на доставку грузов в российские порты и попытка повысить арендные платежи за инфраструктуру заставили многих грузовладельцев переориентировать свои потоки в Таллин, Ригу, Клайпеду, Вентспилс⁴⁴⁸.

Очевидно, что доступ к этим видам пространств ограничен из политических соображений. Понимание этого западными партнерами России вызывает бурные дебаты на самом высоком уровне — «Большой восьмерки».

Сложившуюся ситуацию можно объяснить следующим. Западные предприятия — конкуренты, в частности зарубежные суда «река-море», более совершенные и эффективные по расходу топлива, по транспортному сервису. В связи с этим российские предприятия могут проиграть в

⁴⁴⁸ Затраты стивидоров растут // Перевозки. ru, 17.11.2006 г., http://www.perevozki.ru/classcard.aspx?classguid=6AA4E93B-FBA2-4c42-8588-331C1B85F86B&objectguid=35293c77-c774-4d7f-989f-1300d2a4c0d1&NameXSL=card_print&wohs=1.

конкурентной борьбе из-за недостатка денежных инвестиций. Поэтому Правительство РФ вводит дополнительные пошлины и бюрократические процедуры для некоего уравнивания конкурентных условий российских и западных перевозчиков. Но нужно понимать, что Россия не может долго прятаться за искусственно созданными политическими запретами, рано или поздно, но придется включаться в мирохозяйственные связи.

Необходимо иметь в виду, что связь между показателями конкурентоспособности и характеристиками собственности является двунаправленной. С одной стороны, предприятия, изначально отличавшиеся более высокой конкурентоспособностью, имели больше шансов перейти из государственного сектора в частный, быть приватизированными по нестандартным схемам и попасть под контроль менеджеров или финансовых аутсайдеров. С другой — формирование эффективных структур собственности и контроля могло способствовать скорейшей реструктуризации предприятий и повышению их конкурентоспособности. Хотя какие-либо обобщающие оценки здесь затруднены, можно предположить, что на начальных этапах переходного процесса доминировал все же первый из этих двух механизмов. Однако на более поздних этапах все отчетливее стало проявляться действие второго механизма, связанного с прямым влиянием структур собственности и контроля на показатели конкурентоспособности⁴⁴⁹.

В любом случае можно констатировать, что сегодня конкурентоспособное ядро российской транспортной отрасли составляют предприятия негосударственного сектора и что среди них наиболее успешными являются те, где доминирующими собственниками выступают профессиональные менеджеры, а не бывшие советские управленцы⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ Конкуренция, конкурентоспособность и экономическая политика (оценки руководителей промышленных предприятий) / Под ред. В.Б. Беневоленского, Ч.А. Кэдвелла, Л.И. Полищука, Л.И. Якобсона. М.: Московский общественный научный фонд некоммерческое партнерство «Рэб-Мониторинг», 2006. С. 76.

⁴⁵⁰ Там же.

В связи с включением российских пространств в мировые транспортные коридоры возникает вопрос о конкуренции за мировые грузопотоки. Существуют определенные параметры, непосредственно влияющие на эффективность использования тех или иных средств для перевозки грузов, такие как качество услуг, безопасность, скорость транспортировки. Соответственно возникает вопрос, какой вид транспорта эффективнее использовать.

Нельзя забывать о том, что это должно быть выгодно в первую очередь для России. У России естественное преимущество — использование своего пространства как источника национальных доходов. Для этого необходимы определенные формы соединения государственных ресурсов, возможностей и внешнеполитических, правотворческих, бюджетных ресурсов и возможностей частного перевозчика. Объективное и рациональное решение данного вопроса пока не найдено.

Для развития и процветания транспортных компаний на региональных и международных рынках необходимо развивать конкуренцию по следующим направлениям:

- 1) между поставщиками как внутри региона, так и между регионами (это позволяет не только снижать затраты на производство, но и затраты на предоставляемые услуги).
- 2) между видами транспорта (наука не стоит на месте, создаются новые конкурентоспособные виды транспорта), а многие страны пока не могут конкурировать с уже существующими видами.
- 3) между рынками сбыта (выбирая наиболее выгодный для той или иной отрасли: труба или железная дорога).

Стране необходим конкурентоспособный рынок транспорта и транспортных услуг, и государство может этому способствовать — осуществлять антимонопольные действия, проводить тендеры между компаниями, тем самым подталкивая их к конкурентной борьбе, содействовать созданию новых хозяйствующих субъектов.

Необходимо учитывать, что транспорт, точнее отдельные его виды, отнесен к наиболее неблагоприятной в экологи-

ческом отношении сфере деятельности, и в настоящее время происходит смена приоритетов при выборе вида транспорта по экологическим критериям. Страны ЕС, в которых на долю автотранспорта приходится более 80% сухопутных перевозок и около 70% загрязняющих атмосферу выбросов от всех источников, осуществляют переключение грузопотоков на железную дорогу, устанавливая конкурентоспособные с автотранспортом тарифы. Возрастает роль самого тихого речного транспорта в перевозках массовых грузов и контейнеров, причем инициаторами переключения грузов с автомобильного на паромное, каботажное сообщение выступают местные органы самоуправления под давлением общественного мнения.

С целью снижения воздействия на окружающую среду необходимо разрабатывать более экологичные виды топлива и системы очистки выхлопов. Если идеология «устойчивого развития» в ее транспортном измерении завоеует признание в России, то конкурентоспособность российского транспорта значительно возрастет, так как он будет наиболее востребованным для перевозок по территории ЕС.

Именно востребованность со стороны ЕС транспортных магистралей России может стать важнейшим фактором выхода отрасли на мировой рынок. Россия, занимающая более 30% евразийского континента, является связующей территорией между центрами экономической активности на линии Европа — Азия. При общей протяженности трансконтинентальных железных дорог около 15 тыс. км на долю России приходится 10 тыс. км, прежде всего это Транссибирская магистраль. Однако в настоящее время основные грузопотоки сменились альтернативными, хотя Россия в состоянии взять на себя значительные объемы грузовых перевозок. Уже сейчас возможен транзит до 500 тыс. контейнеров в год, при этом сроки доставки по сравнению с действующим морским маршрутом снизятся более чем в 2 раза, а через несколько лет пропускная способность магистрали может составить более 1 млн контейнеров в год, в целом — более 3 млн т транзитных международных

грузов. К тому же железнодорожный транзит через Россию дешевле по сравнению с европейскими расценками⁴⁵¹.

Также отметим, что рост конкурентоспособности транспорта невозможен без развития качественно нового вида транспортных услуг, основанного на принципах логистических технологий. Требования рыночной экономики, а также унификация стандартов качества в свете вступления России в ВТО поставили в ряд первоочередных проблему создания сети многопрофильных логистических терминалов. Это связано с тем, что процессы глобализации влияют на интенсивность транспортных перевозок — в итоге мы имеем всплеск интермодальных перевозок и доставки товаров «от двери к двери». Взаимодействующие виды транспорта, терминальные, складские устройства должны дополнять друг друга, обеспечивая скорейшее достижение целей.

Прогнозные расчеты предполагают увеличение размера перевозок в контейнерах к 2007 г. более чем в 2 раза по сравнению с 2000 г. В этих условиях продуктивным может быть реформирование систем управления контейнерными перевозками с выделением контейнерного парка в самостоятельную хозяйствующую структуру. За рубежом выделение контейнерных перевозок в отдельный сектор транспортной деятельности и интегрирование в единую интермодальную систему позволили увеличить долю контейнерных перевозок до 15–40%. Хотя организация контейнерных перевозок в разных странах различна, перевозки, независимо от форм собственности, отделены от структур, управляющих перевозочным процессом.

Предложенные меры повышения конкурентоспособности транспортной отрасли позволят России более плавно войти в мировую экономику без ущерба для собственных целей и приоритетов.

⁴⁵¹ Анненков А.В. Повышать конкурентоспособность контейнерных перевозок // Железнодорожный транспорт. 2000. № 2.

Глава 4. Транспортная политика

§ 1. Транспорт как макрофактор развития страны

Современный транспорт, по общему мнению экспертов и исследователей в данной области, представляет собой социально значимый сектор экономики, являющийся в известном смысле основанием и предпосылкой успешного функционирования практически всех сфер социально-экономической жизни общества, оказывающий существенное влияние на макропараметры развития государства. Вместе с этим, как обосновывается в настоящей работе, транспорт является в равной мере и фактором политического процесса страны, детерминантом ее политического развития во внутреннем и внешнем измерениях.

Транспорт является важнейшим элементом инфраструктуры современной цивилизации, а также инструментом реализации национальных интересов государства, обеспечения достойного места страны в мировой хозяйственной системе⁴⁵². Его устойчивое и эффективное функционирование является необходимым условием стабилизации, подъема и структурной перестройки экономики, обеспечения целостности и национальной безопасности и обороноспособности страны, улучшения условий и уровня жизни населения. Транспорт генерирует межотраслевые услуги, спрос на них является производным от деятельности в других сферах (здравоохранение, образование, сельское хозяйство, промышленность, торговля).

Россия располагает всеми современными видами транспорта, ее транспортные коммуникации по размещению и структуре в целом отвечают внутренним и внешним транспортно-экономическим связям страны, однако нуждаются в существенном совершенствовании.

⁴⁵² Место транспорта России в мировой транспортной системе // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/pressa/TransStrat_Gossovet_Rab_Groop_3.htm.

Геополитическое положение позволяет Российской Федерации претендовать на одно из ведущих мест в мировом пространстве транспортных коммуникаций, играть важную роль в мировой экономической системе и на международной политической арене в качестве транспортного моста между Европой, Азией и Америкой (по направлениям Запад–Восток, Север–Юг)⁴⁵³. Без всякого преувеличения можно утверждать, что развитие транспортной инфраструктуры составляет важнейшее условие развития современной России⁴⁵⁴.

В комплексе материальной инфраструктуры можно выделить следующие базовые отрасли:

- энергетический комплекс и в первую очередь электроэнергетика;
- транспортный комплекс;
- телекоммуникационные сети и информационные технологии.

Эти три отрасли являются системообразующими для современной экономики.

Тарифы в этих базовых инфраструктурных отраслях определяют цены на все товары и услуги на внутреннем рынке. По некоторым позициям транспортная и энергетическая составляющая цены доходит до 85–90% от конечной цены товара или услуги. В среднем эти составляющие колеблются около 50% конечной цены любого продукта.

Кроме того, многочисленные расчеты и оценки показывают, что в силу природно-географических особенностей России энергозатраты, транспортные и телекоммуникационные издержки на единицу любой продукции у нас всегда выше среднеевропейских в 2–3 раза. Эти обстоятельства являются базисными и определяют особенности социаль-

⁴⁵³ Место транспорта России в мировой транспортной системе // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/pressa/TransStrat_Gossovet_Rab_Groop_3.htm.

⁴⁵⁴ Томский В.С. К разделу: «Развитие и модернизация инфраструктуры» // Центр социально-консервативной политики, 29.08.2006 г., <http://cscp.ru/clauses/45/1904/?PHPSESSID=1251ae78b0ed5dd2bae3d30ae72cb896>.

но-экономического ландшафта страны, ее конкурентоспособность и технологические решения в реальных секторах экономики.

В современных условиях транспорт становится все более важной составляющей в жизни людей. В частности, транспорт рассматривается не только как отрасль, перевозящая грузы и пассажиров, но и как межотраслевая система, преобразующая условия жизнедеятельности и хозяйствования. В транспортной стратегии России до 2020 г. (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) впервые главный акцент сделан на устойчивом развитии⁴⁵⁵. В общем виде под устойчивым развитием понимается такое использование всех видов ресурсов (природных, финансовых и др.), при котором будущие поколения будут жить, по крайней мере, не хуже нынешнего⁴⁵⁶. Применительно к транспорту это означает последовательное улучшение потребительских индикаторов транспорта, закрепленных в первую очередь в качествах территории (доступность, экология мест проживания и другие свойства, формируемые транспортной системой, которые «перейдут» следующим поколениям)⁴⁵⁷.

Транспорт, наряду с другими инфраструктурными отраслями, является важным инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических и других целей, обеспечивая повышение качества жизни людей. Без решения проблем в транспортной отрасли невозможно добиться коренных изменений в хозяйственной деятельности в целом. Гарантированные ст. 8 Конституции РФ единство экономического пространства и свободное перемещение

⁴⁵⁵ Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Trans_Strateg_12052005.doc.

⁴⁵⁶ Долгосрочная стратегия развития транспорта Республики Татарстан. С позиции устойчивого развития. Белая книга Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан. Москва — Казань, 2005.

⁴⁵⁷ Термин «устойчивое развитие» является неточным переводом понятия «sustainable development», которое буквально переводится как «поддерживающее развитие».

товаров и услуг сегодня возможны только на основе целенаправленного устойчивого развития транспорта.

Глобализация экономики и сопровождающие ее процессы развития внешнеторгового обмена требуют новых подходов к развитию транспорта, поиску новых технологий и рациональных путей освоения перевозок пассажиров и грузов. В настоящее время следует признать, что транспортная инфраструктура в России, и особенно в ее восточных регионах, развита недостаточно.

Экономический ущерб, связанный с плохим состоянием транспортной инфраструктуры, ее стихийной организацией и децентрализацией управления, едва ли поддается полному учету, так как транспортные неполадки, неэффективность и дороговизна транспортных услуг способствуют росту убытков во всех отраслях народного хозяйства и во всех сферах жизнедеятельности страны.

Россия отстает от США по протяженности железнодорожных магистралей в 2,3 раза. Если же рассматривать плотность железных дорог на 1000 кв. км территории, то по этому показателю Россия занимает 12-е место⁴⁵⁸.

Аналогичное положение с сетью автомобильных дорог. По плотности автомобильных дорог на 1000 кв. км территории Россия значительно уступает зарубежным странам. Не завершено формирование опорной сети на Северо-Западе страны, на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке. Таким образом, очевидно, что Россия, для того чтобы стать одним из мировых лидеров в транспортной системе, нуждается в развитии транспортной сети. Особенно остро этот вопрос стоит для восточных регионов России — от Урала до Дальнего Востока.

С распадом СССР Россия потеряла значительную часть наиболее крупных и оснащенных портов на Балтийском и Черном морях, в этой связи остро встает задача развития

⁴⁵⁸ Место транспорта России в мировой транспортной системе // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/TransStrat_Gossovet_Rab_Groop_3.htm.

портов на Черном море и особенно на Балтике. Данная задача является не только транспортной, но и политической. В настоящее время идет процесс создания условий для переориентации российских грузов с портов стран Балтии (Латвии, Литвы и Эстонии) на российские порты Санкт-Петербурга, Ленинградской и Калининградской областей, часть этих комплексов уже введена в эксплуатацию. В Ленинградской области — Усть-Луга и Приморск, в Калининградской — Балтийск. Необходимо отметить, что развитие Калининградской области как крупного транспортного узла имеет важное геополитическое значение, создавая условия и механизмы консолидированного развития анклавной территории в рамках единого федеративного государства.

Идет активное развитие портов на Дальнем Востоке — Находка, Владивосток, порт Восточный и другие, на Черном море — Новороссийск, Туапсе и другие. Однако развитие существующих и строительство новых портов актуализируют потребность в комплексном подходе, предполагающем развитие не только портовой структуры, но и железнодорожных и автомобильных подходов. Но и этого недостаточно: грузы должны не только быстро и качественно перерабатываться портами, но и в соответствии с установленными сроками доставляться получателям (или проходить транзитом), а это значит, нужно развивать железнодорожную и автомобильную сеть в целом по стране. То есть работа портов напрямую связана с работой железнодорожного и автомобильного транспорта в целом.

Мировая тенденция глобализации экономических связей и усложнение спроса на транспортные услуги привели к росту объемов транспортно-экспедиционных услуг, в развитии которых автомобильному транспорту принадлежит особая роль. Однако, несмотря на благоприятные изменения, в деятельности автомобильного транспорта существует ряд серьезных проблем, которые, как показывает опыт зарубежных стран, будут усугубляться по мере экономического роста. Эти дисбалансы являются не просто причиной неудобств, они вызывают растущую озабочен-

ность в общественном сознании, противоречат концепции устойчивого развития. Это привело к тому, что в странах Западной Европы меняются приоритеты в пользу более экологически благоприятных, чем автомобильный, видов транспорта: железнодорожного и внутреннего водного.

Значительная роль воздушного транспорта в перевозке пассажиров объясняется большими расстояниями перевозок, недостаточной развитостью транспортной инфраструктуры в некоторых районах страны, особенно на востоке. Развитие воздушного транспорта как наиболее мобильной составляющей транспортной инфраструктуры современного государства имеет исключительное значение. Как объект развития, гражданская авиация является многофакторной динамической системой, включающей в себя авиакомпания, аэропорты, авиаремонтные организации и другие структурные единицы, обеспечивающие единый производственно-технологический процесс по безопасной авиаперевозке⁴⁵⁹.

Для внутреннего водного транспорта, — доля которого в общем объеме перевозок довольно незначительна по сравнению, например, с США, размеры территории которых сопоставимы с Россией, — важнейшей задачей являются создание современного флота и реконструкция ряда ключевых объектов на внутренних водных путях России.

Доля трубопроводного транспорта в транспортной системе России значительна, что объясняется большим экспортным потенциалом нефте- и газодобывающей отрасли. Грузооборот трубопроводного транспорта в России превышает аналогичный показатель США более чем в 2 раза. Ввиду того, что основные месторождения нефти и газа в России находятся в весьма отдаленных от потребителей районах Севера и Сибири, значение трубопроводного транспорта очень велико.

⁴⁵⁹ Постановление Совета министров Республики Беларусь от 27 апреля 2006 г. № 557 «О Государственной программе развития гражданской авиации Республики Беларусь на 2006–2010 годы» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C20600557>.

Говоря о роли транспорта с точки зрения макроразвития страны, нельзя обойти вниманием основные индикаторы (макропараметры), по которым обычно судят о благосостоянии, уровне развития и жизни любой страны с рыночной экономикой. Такими показателями являются ВВП, индекс потребительских цен, цены на нефть, налоговые поступления, национальный доход, плотность населения, рост денежной массы, уровень безработицы, дефицит бюджета, конкурентоспособность государства, общий объем суммарной платежеспособности населения, уровень жизни и др.

Среди всех названных макропараметров особо выделяются несколько, играющих ключевую роль и имеющих наиболее непосредственную связь с уровнем транспортно-го развития. Речь идет об объеме ВВП, уровне инфляции, уровне жизни населения, изменении плотности населения, уровне безработицы. Эти макропараметры в наиболее общем виде характеризуют важнейшие стороны развития государства в социально-экономическом аспекте, наиболее «осязаемы» конечным потребителем политико-управленческих услуг — гражданином, и поэтому связь их с развитием транспорта представляется значимой.

Россия имеет общую площадь 17075,4 тыс. км², являясь самым большим государством на планете, и имеет очень низкую плотность населения, которая составляет 8,7 чел/км²⁴⁶⁰. В ряде областей европейской части плотность населения превышает 50 человек на 1 км² (в Московской области составляет даже более 200), а на огромных просторах Сибири и европейского Севера плотность населения ниже 1 человека на 1 км² (рис. 10).

Нетрудно заметить, что, в общем, плотность населения коррелирует с возрастом освоения территории и лишь плодородный степной юг Европейской России населен намного

⁴⁶⁰ Плотность населения и система расселения / Web-Атлас: «Окружающая среда и здоровье населения России». Атлас подготовлен в рамках Программы Московского общественного научного фонда при поддержке Института Открытое общество, <http://www.sci.aha.ru/ATL/ra13a.htm>.

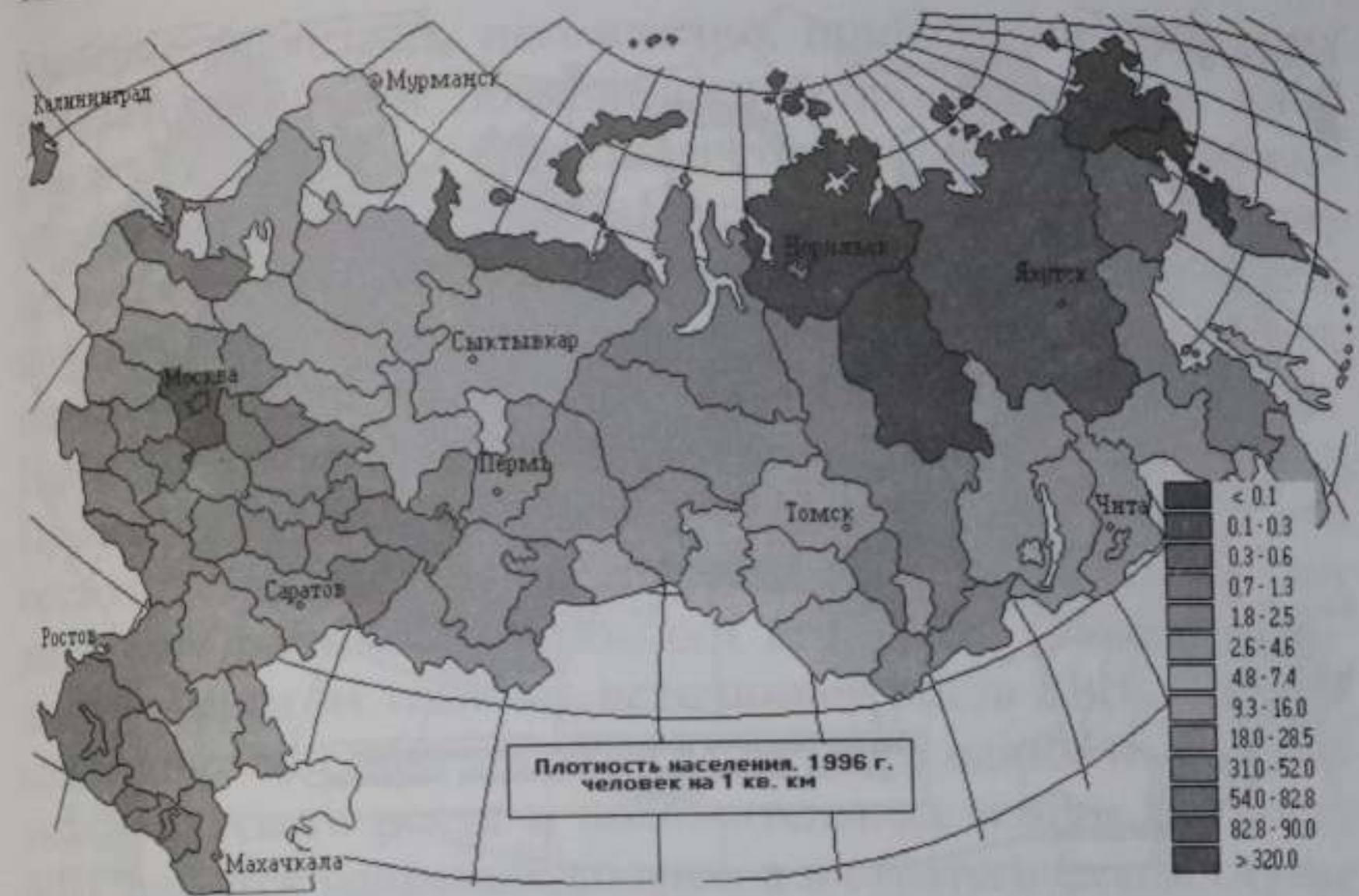


Рис. 10. Плотность населения

гуще, чем одновременно присоединенные районы Сибири. Это обусловлено задержкой геополитического освоения последних. Огромные пространства с низкой плотностью населения характеризуются завышенными удельными (на одного жителя) затратами на управление, образование и здравоохранение⁴⁶¹.

Крайняя неравномерность освоения территории в первую очередь выражается неразвитостью инфраструктуры. Карта густоты дорожной сети во многом повторяет карту плотности населения (рис. 11).

Если в Московской области на 1000 км² более 325 км дорог, то в Якутии — 5 км, а в Эвенкии — всего 20 м. Еще хуже ситуация с дорогами с твердым покрытием. В Московской области их почти 280 км на 1000 км², но в Эвенкии, на Таймыре и в Корякском округе их вообще нет, а в Якутии всего 160 м на 1000 км².

⁴⁶¹ Масштабность территории и неравномерность освоения / Web-Атлас: «Окружающая среда и здоровье населения России». Атлас подготовлен в рамках Программы Московского общественного научного фонда при поддержке Института Открытое общество, <http://www.sci.aha.ru/ATL/ra13a.htm>.

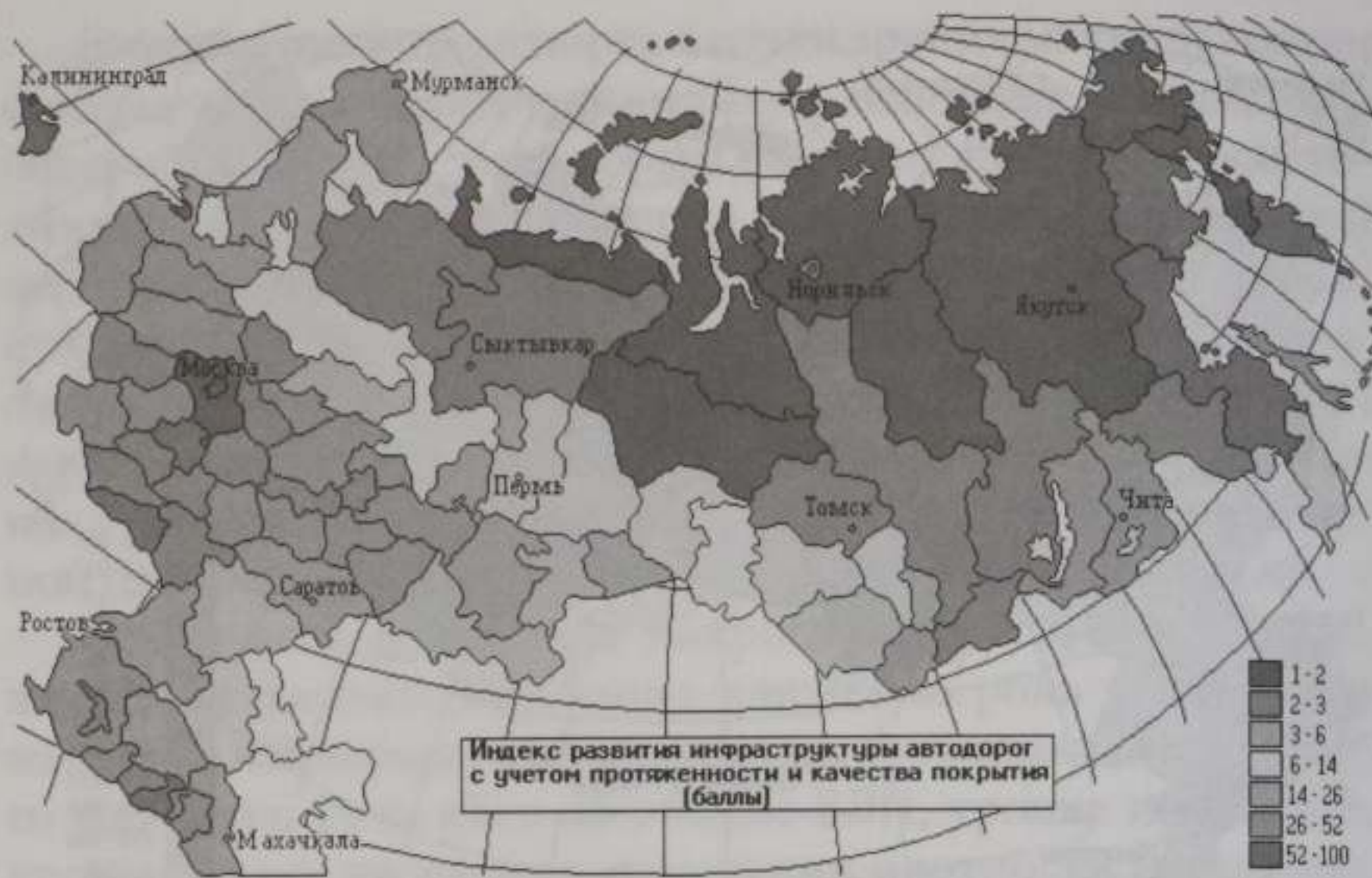


Рис. 11. Индекс развития инфраструктуры автодорог с учетом протяженности и качества покрытия (баллы)

Неравномерное распределение населения по территории России крайне отрицательно сказывается на всех сферах жизни общества и государства. Возникает угроза территориальной целостности: регионы страны инфраструктурно не связаны друг с другом. Много населенных пунктов не имеет дорог, не развивается инфраструктура, вследствие чего происходит отток специалистов из этих областей в центр. Эффективная территория страны как бы сжимается. В результате в России в настоящее время существенно ограничиваются права граждан на передвижение, затруднено перемещение войск при необходимости. Как представляется, решение лежит в политической плоскости: в каждом конкретном случае необходимо проявить политическую волю, руководствуясь здравым смыслом и системным видением задач, стоящих сегодня перед Российским государством.

Уровень экономического развития общества и его благосостояния могут отражать различные показатели. Особое

значение среди них, несомненно, принадлежит годовому показателю объема произведенной продукции, т. е. товаров и услуг. Для этого, как известно, используется показатель валового внутреннего продукта (ВВП), который определяется как общая, или совокупная, рыночная стоимость полного объема конечного производства товаров и услуг, произведенных на территории данной страны за один год. При обсуждении Транспортной стратегии России до 2020 г. Председатель Правительства РФ М. Фрадков заметил, что состояние транспортной системы во многом определяет динамику развития экономики страны⁴⁶². Транспорт является одним из главных источников роста ВВП — из общей экономической теории следует, что одним из условий экономического роста и положительных темпов прироста ВВП является сопровождающее, а в стратегическом случае опережающее развитие транспортной инфраструктуры⁴⁶³. И в сегодняшних условиях только привлечение инвестиций может коренным образом переломить ситуацию, осуществить качественный и количественный переход от выживания к интенсивному развитию. Привлечение инвестиций в транспортную инфраструктуру даст значительный мультипликативный эффект для роста ВВП всей страны.

Сегодня объем инвестиций в инфраструктуру транспорта едва превышает 2% ВВП, в то время как в большинстве других стран мира этот показатель составляет не менее 4% от валового внутреннего продукта⁴⁶⁴. Например, в Китае на развитие транспорта идет около 10% ВВП, отсюда высокие темпы строительства автомобильных и железных дорог, как и в целом роста экономики.

⁴⁶² Андреева Т. Бизнес должен работать на страну. Как создать эффективную сеть современных транспортных коммуникаций? // Транспорт России. 2006. № 48 (440).

⁴⁶³ Якунин В. К вопросу о бюджетном инвестировании в транспортные инфраструктуры общего пользования. М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

⁴⁶⁴ Объем инвестиций в инфраструктуру транспорта в России едва превышает 2% ВВП // Информационный портал по логистике, транспорту и таможне LOGISTIC.RU, 5 Марта 2005 г., <http://www.logistic.ru/news/2005/3/5/23/46985.html>.

Экономическое моделирование и анализ (результаты вычислений, опирающиеся на реальный опыт и особенности российской экономики в 1992–2005 гг.) показывают, что развитие транспортных инфраструктур в целом позитивно влияет на снижение инфляции и рост ВВП. Исключение составляет автодорожный случай, что может быть объяснено масштабной коррупцией на федеральном уровне в автодорожном хозяйстве и неоптимальной либерализацией автомобильного транспорта в ходе его реформирования⁴⁶⁵.

В случае железнодорожного транспорта бюджетное инвестирование в инфраструктуру однозначно ведет к снижению инфляции и устойчивому росту ВВП (см. рис. 9, 12 и 13).

Разделение инфраструктуры и перевозочного комплекса в ходе реформирования железнодорожного транспорта создает условия для перехода к постепенному наращиванию бюджетного инвестирования и в эту инфраструктуру.

Что касается таких социально значимых макропараметров, как уровень безработицы и уровень жизни населения, то и здесь влияние развития транспортного сектора очевидно. И если полная занятость трудоспособного населения —

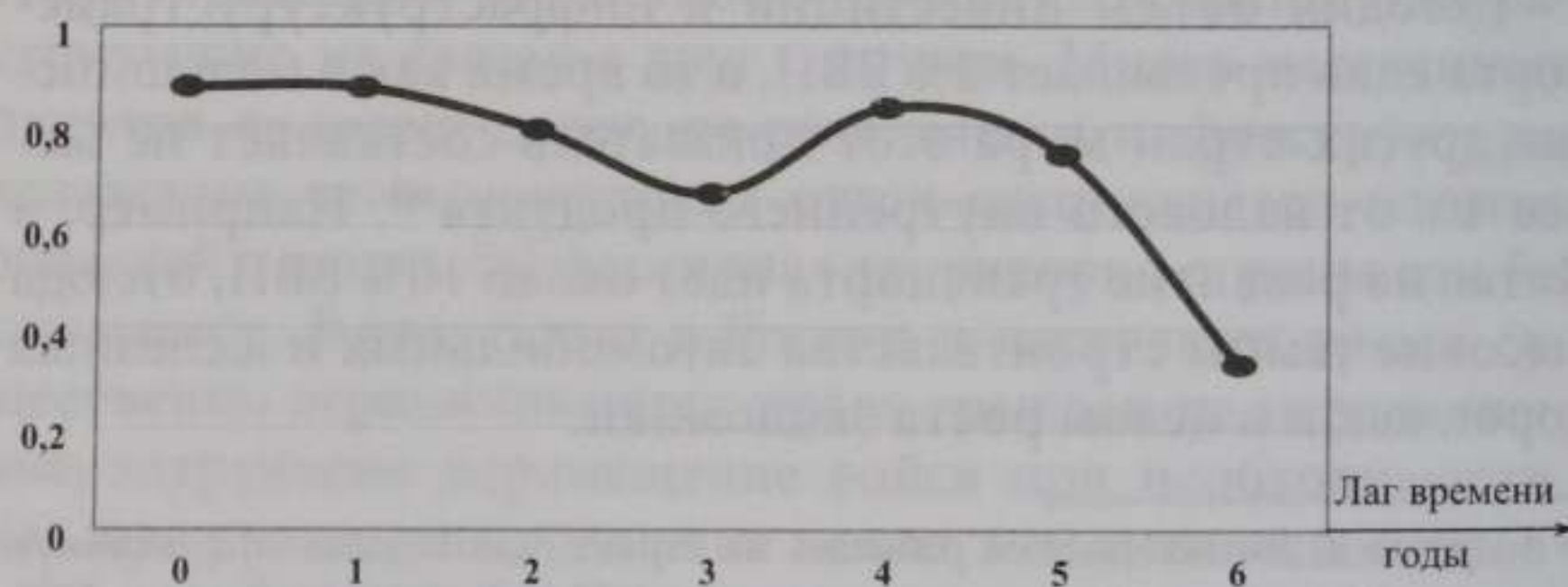


Рис. 12. Корреляционная связь между инвестициями в железнодорожный транспорт и ВВП

⁴⁶⁵ Якунин В. К вопросу о бюджетном инвестировании в транспортные инфраструктуры общего пользования. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.

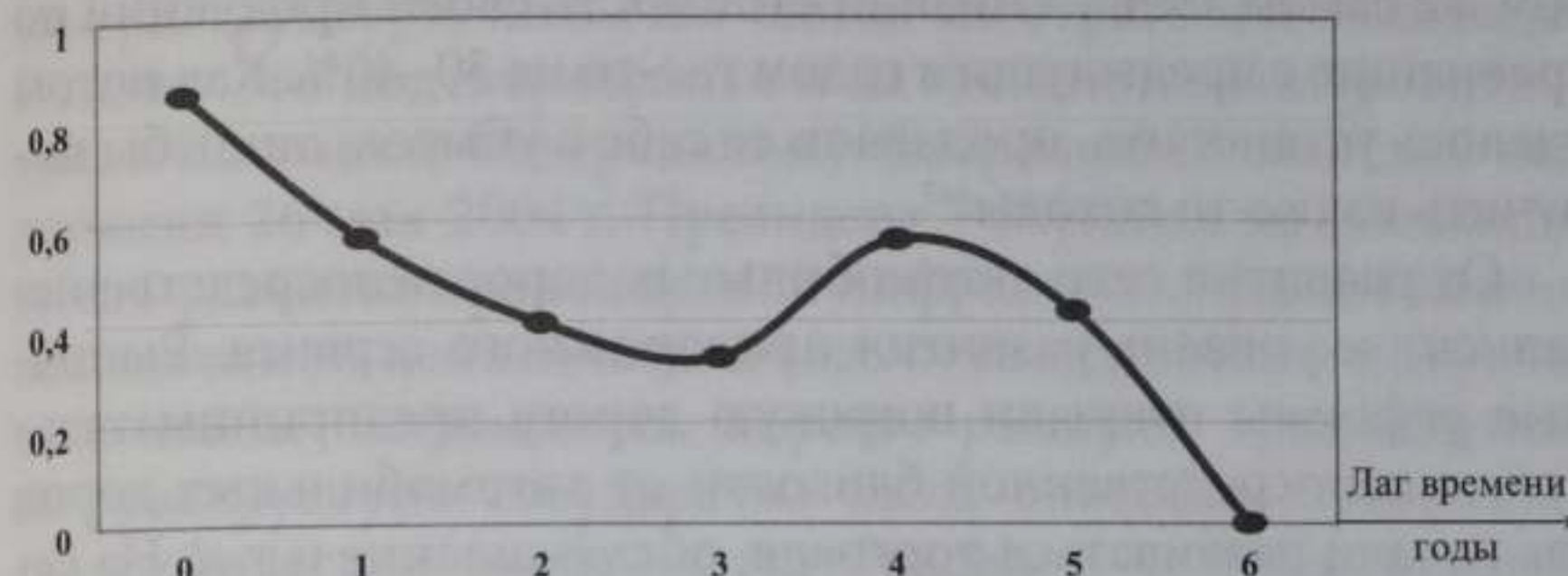


Рис. 13. Корреляционная связь между инвестициями в железнодорожный транспорт и темпом прироста ВВП

основа социального благополучия, то транспорт является важным потенциальным источником рабочих мест — развитие дорог прямо или косвенно влияет на занятость населения. Это обстоятельство обусловлено не только прямым созданием рабочих мест непосредственно при строительстве, управлении, эксплуатации путей сообщения, но и привлечением к этому процессу смежных отраслей. В результате мы имеем увеличение доходов населения и рост вторичной занятости в тех отраслях, которые производят товары потребительского назначения. В итоге это ведет и к росту национального дохода⁴⁶⁶.

Если брать структуру расходов, которые направляются на дорожные работы, за вычетом уплачиваемых налогов, то 70% этих средств идет на осуществление закупок продуктов других отраслей. Поэтому когда в России, например в 1996 г., был спад дорожного финансирования, в первую очередь это отразилось на смежных отраслях. Здесь интересен анализ динамики цен на продукцию этих отраслей. Например, предприятия дорожного машиностроения, несмотря на то что в те годы были достаточно высокие темпы инфляции, в

⁴⁶⁶ Ерыгина М.О. Роль автомобильных дорог в развитии экономики. III Международная студенческая конференция «Образование, наука, производство» (с 20.09.06 по 22.09.06). Место проведения: БГТУ им. В.Г. Шухова, <http://conf.bstu.ru/conf/docs/0037/1514.doc>.

том же самом 1996 г. снизили стоимость своей продукции по сравнению с предыдущим годом где-то на 30–40%. Как потом удалось установить, продавали ее себе в убыток, лишь бы получить какие-то доходы⁴⁶⁷.

От развития сети автомобильных дорог непосредственно зависит и уровень развития придорожного сервиса. Рыночные реформы открыли широкую дорогу предпринимательству в непосредственной близости от автомобильных дорог, где начали развиваться торговля, обслуживание и т. д. На сегодняшний день в этой сфере занято около 1 млн чел. Особенно важно это для удаленных регионов, где порой людям, проживающим в сельской местности, трудно найти работу. Повышенный потребительский спрос, который вызывает автомобильная дорога, позволяет решить эту проблему. За последние 5 лет только в дорожном секторе было создано 250 тыс. рабочих мест, что естественно оказало благоприятное влияние на социально-экономическое положение в стране.

Транспорт оказывает существенное влияние на уровень жизни населения. Так, например, в Хабаровском крае на долю железнодорожного транспорта приходится более 85% грузовых перевозок, что определяет ведущую роль железнодорожного транспорта в обеспечении жизнедеятельности экономики и социальной сферы⁴⁶⁸. Там же сосредоточена значительная доля производственных мощностей и объектов инфраструктуры дороги. Протяженность сети составляет 2150,1 км (36% от общей длины дороги). Действует 128 железнодорожных станций. Численность работающих составляет более 26 тыс. человек. То есть на железной дороге занято до 2% населения.

Суммируя вышесказанное, необходимо заключить, что активное развитие всех видов транспорта и транспортной

⁴⁶⁷ Скворцов О.В. Дороги как фактор экономического развития. Международная конференция «Экономический рост: после коммунизма» 20–21 марта 2002 г. М. // Научные труды ИЭПП. № 40.

⁴⁶⁸ Уровень жизни хабаровчан зависит от железной дороги // Портал о жизни нашего города и его людей, MoiGorod.ru, 17.11.2004 г., <http://www.moigorod.ru/news/details.asp?n=2146368864>.

инфраструктуры является одной из стратегических задач России. Это подтверждается и на политическом уровне, — так, в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 мая 2004 г. Президент РФ указал на необходимость развития транспортной инфраструктуры как наиболее значимой политической задачи государства и потребовал, чтобы современная, хорошо развитая транспортная инфраструктура государства была способна превратить географические особенности России в ее конкурентное экономическое и стратегическое преимущество в XXI в.⁴⁶⁹

Следует согласиться со словами Д.И. Менделеева, который еще в XIX в. выразил мысль о том, что транспорт — это «центр гравитации страны». И сегодня, как никогда раньше, эффективное функционирование и развитие транспортной системы для современной России является одним из ключевых факторов экономического роста, улучшения качества жизни населения, повышения конкурентоспособности российской экономики на мировом рынке товаров и услуг⁴⁷⁰.

Выигрышное геополитическое положение России, использование ее транзитного потенциала может быть не только приоритетом развития транспортной системы, но и самостоятельным фактором роста экономики.

При этом процесс формирования рациональной транспортной системы должен проходить под знаком достижения четырех целей:

- максимизация внутреннего спроса, являющегося главным источником экономического роста (в соответствии со среднесрочной стратегией развития страны) и расширения транзитных возможностей территории как источника внешних поступлений;
- социально-территориальной справедливости, понимаемой как гарантия транспортной доступности для на-

⁴⁶⁹ Российская газета. 2004. 27 мая.

⁴⁷⁰ Удельный вес транспорта в ВВП России — 8% // Источник: www.marketing.vc по материалам «Журнал РЖД-партнер».

селения социальных благ, а также экономии свободного времени;

- снижение степени неопределенности (риска) хозяйственной деятельности в части, зависящей от транспортных факторов. При этом важно сокращение удельных затрат времени на поездки, особенно на пассажирские и частично грузовые, в которых время доставки лимитировано;
- повышение безопасности в транспортном аспекте⁴⁷¹.

Как уже отмечалось, в Послании Федеральному Собранию Президентом Российской Федерации в апреле 2004 г. особо подчеркивается, что развитие инфраструктуры — это больше, чем экономическая задача. Ее решение прямо влияет не только на состояние дел в экономике, но и на обеспечение единства страны⁴⁷².

В условиях коренного реформирования экономики и изменения геополитического положения России нужна продуманная государственная транспортная политика, учитывающая особенности транспорта и его роль в развитии экономических и социальных процессов. При этом, ввиду большой инерционности транспортной системы, связанной с высокой капиталоемкостью, продолжительными сроками строительства и реконструкции крупных транспортных объектов и создания новых типов технических средств, задачи в области транспорта должны быть рассмотрены не только на ближайшую перспективу, но и на более отдаленные сроки.

§ 2. Транспорт и безопасность

Безопасность государства является сложной многоаспектной проблемой, что в теоретическом и в практическом плане подводит к необходимости выделения во всей систе-

⁴⁷¹ Долгосрочная стратегия развития транспорта Республики Татарстан. С позиции устойчивого развития. Белая книга Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан. Москва–Казань, 2005.

⁴⁷² Российская газета. 2004. 27 мая.

ме этих отношений проблем национальной, политической, экономической, социальной, духовной, религиозной, военной, технологической, радиационной, ядерной, научно-технической, информационной, социальной, экологической, транспортной, пожарной, демографической и иных аспектов безопасности, которые выступают как виды безопасности страны⁴⁷³.

Понятие «безопасность» многопланово, по этому поводу в науке существует множество точек зрения. Так, в частности, В. Спиридонова отмечает: «Термин “безопасность” в научной литературе весьма многозначен, до сих пор не выработано четкого и строгого определения этого понятия. Иногда безопасность рассматривается как цель, в других случаях как концепция, в-третьих, как научная программа или научная дисциплина»⁴⁷⁴.

Однако, учитывая, что наиболее часто термин «безопасность» применяется для определения состояния, то в общем виде под безопасностью следует понимать такие условия существования любого рассматриваемого объекта, при которых его свойства не подвергаются нежелательным изменениям (т. е. не происходит причинение вреда и нанесение ущерба). Другими словами, состояние безопасности подразумевает соответствие объекта ожиданиям, желаниям и положительным прогнозам наблюдающего его субъекта⁴⁷⁵.

Безопасность как производная от функции самосохранения любой сложной, саморазвивающейся системы является системным понятием и базовым условием ее функционирования. Без обеспечения этого условия невозможно реализовать другие целевые функции системы (развитие, выполнение своих задач в рамках более крупной, охватывающей системы).

⁴⁷³ Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. С. 35.

⁴⁷⁴ Там же. С. 32.

⁴⁷⁵ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. М.: Наука, 2006.

Проблемы национальной безопасности, — как не только собирательного понятия, объединяющего в себе все виды безопасности в совокупности, но и понятия, имеющего необходимый пассионарный заряд, — сегодня приобретают для Российской Федерации первостепенное значение. Их последовательное решение и эффективная реализация принятых в этой области установок во многом определяют облик России в наступившем XXI в.

В настоящее время состояние Российской Федерации характеризуется нестабильностью или недостаточным импульсом развития политической, экономической, социальной и национальной сфер, разнообразием и противоречивостью интересов различных социальных групп и слоев, обостренной внешнеполитической обстановкой. Все это порождает широкий спектр внешних и внутренних угроз национальным интересам Российской Федерации, источниками которых могут быть другие государства, внешние и внутренние силы, неконтролируемые или слабо контролируемые процессы и явления.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации — это сложный, многоуровневый процесс, «целенаправленная деятельность государственных и общественных институтов, а также граждан по выявлению, предупреждению угроз безопасности личности, обществу и государству и противодействию им в качестве обязательного условия защиты национальных интересов России»⁴⁷⁶. Очевидно, что политика обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяемая формулируемыми политическим руководством страны задачами, играет ключевую роль в этом процессе⁴⁷⁷.

Однако следует отметить, что в их ряду недостаточно внимания уделяется транспортной безопасности как

⁴⁷⁶ Общая теория национальной безопасности. М., 2002. С. 149.

⁴⁷⁷ Райгородский В.Л. Политические и правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Ростов н/Д, 2004. С. 43.

самостоятельной юридической категории, хотя логично предположить, что транспортная безопасность является неотъемлемой составляющей национальной безопасности. В России правовое регулирование вопросов национальной безопасности по отдельным видам безопасности в настоящее время осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов, более 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также ряда других подзаконных актов. Но в аспекте политико-правового взаимодействия ключевым критерием эффективности законодательной базы является не столько количество нормативно-правовых документов, сколько их качественная адекватность концептуальным основам национальной безопасности, принятым государством.

Поэтому приведение в действие положений Концепции национальной безопасности требует не только систематизации и совершенствования существующего законодательства, но и разработки новых правовых актов, конкретизирующих и развивающих положения Концепции применительно к ее доктринальному содержанию. Весьма примечательно то, что ныне действующий Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» не только не соответствует определяемым в Концепции целям и задачам, но даже не приведен в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Очевидна необходимость разработки нового Федерального закона «О национальной безопасности», закрепляющего принципиальные положения Концепции.

Ведущая роль в системе национальной безопасности принадлежит экономической безопасности.

В соответствии с энциклопедическим определением, «экономическая безопасность — состояние, в котором народ может суверенно, без вмешательства и давления извне, определять пути и формы своего экономического развития. Экономическая безопасность является синтетической категорией политэкономии и политологии, тесно связанной

с категориями экономической независимости и зависимости, стабильности и уязвимости, экономического давления, шантажа, принуждения и агрессии, экономического суверенитета и т. п. Национальная экономическая безопасность имеет внутреннюю материально-вещественную основу — достаточно высокий уровень развития производственных сил, способный обеспечить существенно важную долю натуральных и стоимостных элементов расширенного воспроизводства национального продукта; внутреннюю социально-политическую основу — достаточно высокий уровень общественного согласия в отношении долгосрочных национальных целей, делающий возможным выработку и принятие стратегии социально-экономического развития, претворяемой в жизнь через государственную политику, устойчиво поддерживаемую большинством народа»⁴⁷⁸.

Экономическую безопасность, таким образом, в научной литературе принято рассматривать как суверенитет государства в выборе и реализации путей своего экономического развития и наличие для этого достаточных ресурсов и инструментов. Новые политические реалии, проявляющиеся, прежде всего, в стремлении экономически развитых государств к переделу мирового пространства, диктуют необходимость исследования государства не в статике, а в динамике его развития. Исходя из этого подхода, теоретико-методологическое исследование безопасности евразийского российского государства, его геостратегического потенциала, целесообразно проводить с позиции геополитики⁴⁷⁹.

Для поддержания экономической безопасности общества государство должно обеспечивать условия для стабильного расширенного воспроизводства, формирование долгосрочной экономической стратегии и выработку приоритетных направлений развития; гарантированный

⁴⁷⁸ Панарин А.С. Политология. М., Норма, 2002. С. 79–80.

⁴⁷⁹ Dorpalen A. The World General Haushofer. Geopolitics in Action. N.Y., 1942. P. XII.

минимально приемлемый уровень жизни и доступность социально значимых товаров и услуг; устойчивость финансовой системы; сохранение единого экономического пространства страны, поддержание ее конкурентоспособности и сохранение научного потенциала; оптимизацию структуры и механизма международных экономических отношений страны; имущественные гарантии всех видов собственности и пресечение криминализации экономики. Не требует доказательств утверждение, что все эти задачи решаются только при наличии развитой и эффективной транспортной сферы.

Транспортный комплекс России выступает системообразующим фактором экономики, основой хозяйственного и промышленного освоения территорий. По данным коллегии Минтранса от 4 апреля 2006 г., вклад транспорта в формирование ВВП составил в 2005 г. 7%. Транспортная отрасль занимает по этому показателю четвертое место в России⁴⁸⁰. В этой сфере занято свыше 3,2 млн человек, что составляет 4,6% работающего населения⁴⁸¹.

Очевидно, что транспорт выполняет в экономике нашей страны не только системообразующую функциональную роль, но и является при таком вкладе в экономику стабилизирующим фактором, одним из главных условий создания и стабилизации экономической безопасности. Поэтому развитие транспорта — первоочередная, приоритетная задача обеспечения национальной безопасности.

Вывод очевиден — транспорт нуждается не только в экстенсивном, но и, в первую очередь сегодня, в интенсивном

⁴⁸⁰ Доклад министра транспорта Российской Федерации И. Левитина на расширенном заседании коллегии 4 апреля 2006 года «Основные итоги социально-экономического развития транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2005 году и задачи на 2006 год» // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Collegia_040406/Levitin_04042006.htm.

⁴⁸¹ Ежеквартальный отчет ОАО «Челябинская ордена «Знак Почета» автоколлонна № 1218». Код эмитента: 45120-D. За IV квартал 2003 г., http://www.e-staff.ru/db/emitent/2CD893CDD8D9A4A7C3256E5F006A0488/disl_doc.html#Тос64345153.

развитии, ведь экономическое развитие России лежит, прежде всего, в плоскости освоения ее огромных территорий, извлечения максимальных преимуществ из геополитических особенностей страны.

Основу системы национальной безопасности России в условиях непрекращающихся внешних угроз образует военная безопасность. Для субъекта политики военная безопасность характеризуется либо отсутствием применения и угрозы применения военной силы по отношению к нему, либо его способностью гарантированно противостоять военному давлению в любой форме⁴⁸².

Военная безопасность страны определяется, в том числе, характером и уровнем сотрудничества с окружающим миром, прежде всего с ведущими державами и непосредственными соседями.

Отсутствие в 1990-е гг. продуманной стратегии сохранения устойчивости геополитического постсоветского пространства, объединяющей национальной идеи, государственной идеологии, системы общенациональных ценностей создают условия для ослабления России, что повышает реальную возможность применения в будущем против нашей страны средств вооруженного насилия⁴⁸³.

Одной из важнейших компонент военно-экономического потенциала России является транспортный фактор. В условиях реформирования транспорта обострилась проблема повышения эффективности транспортного обеспечения Вооруженных сил РФ, которая также определяется переходом экономики страны и транспорта на рыночные отношения. Ситуация усугубляется несоответствием ряда действующих нормативных правовых актов по вопросам подготовки транспорта для обеспечения Вооруженных

⁴⁸² Голиусов Ю.Ф. Политико-экономические аспекты обеспечения транспортной безопасности России на Дальнем Востоке: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02: М., 2005. С. 16.

⁴⁸³ Павлов С.Н. Политика Российской Федерации по обеспечению военной безопасности на постсоветском пространстве: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02: М., 2004. С. 130.

сил РФ реальным задачам, функциям и потребностям Вооруженных сил РФ, других войск и воинских формирований⁴⁸⁴.

Состояние транспортного обеспечения военной организации государства нельзя признать удовлетворительным. Не проведена реструктуризация оборонного промышленного комплекса страны. Уровень социального обеспечения военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также граждан, работающих в оборонном промышленном комплексе страны, не соответствует общественной значимости их труда, что влечет за собой прогрессирующий отток кадров из военной организации.

Такое положение обусловлено тем, что военная реформа в государстве проводится неэффективно, принимаемые концептуальные документы и оперативные решения в области военного строительства выполняются медленно и неполно. Программы и планы транспортного обеспечения строительства и развития составляющих силового компонента военной организации не скоординированы по целям, задачам и не сбалансированы по ресурсам, что способствует сохранению параллельных (по решаемым задачам транспортного обеспечения) структур. Не начата практическая реализация мероприятий по оптимизации и комплексному использованию имеющих различную ведомственную принадлежность систем технического и тылового обеспечения, в частности транспортного обеспечения силовых структур государства. Не осуществлена интеграция разработчиков и производителей транспортного оборудования и военной продукции в рамках промышленных структур нового типа (холдингов, финансово-промышленных групп и т. п.).

Как следствие, структура транспортного обеспечения военной организации остается громоздкой и дорогостоящей, ее состав и численность избыточны. Расходы на содер-

⁴⁸⁴ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. М.: Наука, 2006.

жание войск, воинских формирований и органов составляют более 70% от бюджетных назначений, но транспортные расходы финансируются по остаточному принципу, что предопределяет процесс деградации силового компонента военной организации. Сложившееся положение создает реальную угрозу национальной безопасности Российской Федерации и требует внесения корректив в проводимую государством политику в области транспортного обеспечения военного строительства, принятия и реализации комплекса неотложных и жестких мер по реформированию тыла Вооруженных сил, мер по исполнению взаимосвязанных транспортных задач с реальными возможностями экономики страны по их обеспечению.

Обычно угрозы принято рассматривать в контексте анализа этапов обеспечения безопасности государства в условиях конфликтов или войны. Вместе с тем, в настоящее время в мировой практике приобретают актуальность попытки исследовать содержание угроз, существующих в мирное время, рассматривая их как демонстрацию силы и как состояние межгосударственных отношений, при котором возможно возникновение конфликта между соперничающими сторонами.

Основной угрозой национальной безопасности в военно-транспортном аспекте является недостаточная плотность железнодорожных и автодорожных сетей, портов, не обеспечивающая достаточной маневренности и возможности стратегических перегруппировок. Данная угроза реализуется только в случае ведения боевых действий, но нельзя отрицать такую возможность даже при отсутствии реальных очагов напряженностей — значение военной силы в системе международных отношений за последнее время не уменьшилось. Более того, военно-политическая обстановка не исключает возможности возникновения вблизи границ России крупных вооруженных конфликтов, затрагивающих интересы безопасности Российской Федерации, или возникновения прямой военной угрозы безопасности России.

Возможность вовлечения России в целый спектр традиционных и нетрадиционных войн и вооруженных конфликтов должна решающим образом влиять на формирование подходов к обеспечению ее военной безопасности и строительству военной организации государства, в том числе оборудованию территории страны в транспортном отношении, обеспечивающей возможность своевременной перегруппировки войск (сил) на угрожаемые направления и оперативного развертывания адекватных противнику группировок войск (сил) Российской Федерации⁴⁸⁵.

В границах Восточного региона Российской Федерации для обеспечения перегруппировок войск (сил) с рубежа Тюмень, Курган до рубежа Красноярск, Абакан (2100 км) имеется только два сквозных автомобильных маршрута, а далее до Владивостока (4700 км) всего лишь один. Выделение запасных маршрутов, учитывая неразвитость дорожной сети, крайне проблематично.

Так, перевозка только одной дивизии из глубины страны на расстояние до 1000 километров по однопутному пути может осуществляться в среднем за 6–7 суток, при двухпутном пути — за 4–5 суток⁴⁸⁶.

Такой разрыв между масштабами пограничного пространства Российской Федерации и реальными возможностями его освоения и защиты обуславливает стратегическую уязвимость военной и пограничной политики, «растаскивает» их ограниченные ресурсы в протяженном пограничном пространстве. А самое главное, с учетом современных требований развития систем инфраструктуры, качественно новой их ролью в экономике, военном деле, в международном разделении труда — такой разрыв все бо-

⁴⁸⁵ Терехнев Л.В. Вектор угроз и конфликтов в геополитической перспективе / Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России. Материалы научного семинара. Выпуск № 2–3. М.: Научный эксперт, 2004. С. 48.

⁴⁸⁶ Терентий Л.М. Угрозы безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве как следствие влияния ее геополитического положения: Дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2004. С. 80.

лее будет сводить на нет относительные преимущества владения большой территорией с разнообразными природными условиями и стратегической глубиной, препятствовать территориально-экономическому и социальному развитию страны. Соответственно усложняются вопросы организации обороны страны и охраны ее границ по всему периметру пограничного пространства.

Изложенные обстоятельства требуют принятия незамедлительных мер по расширению железнодорожной сети, в первую очередь на Сибирском и Дальневосточном направлениях. Возможным мероприятием укрепления транспортных возможностей Восточного региона в части национальной безопасности является строительство резервной Северо-Сибирской магистрали (Ивдель–Сургут, Нижневартовск–Белый Яр–Лесосибирск–Усть-Илимск), связывающей Усть-Илимск с Уралом и дублирующей Транссиб. Это позволит ликвидировать железнодорожный разрыв на магистральном направлении от Нижневартовска до Усть-Илимска.

Строительство и эксплуатация Северо-Сибирской магистрали могли бы обеспечить коренной поворот страны к ускорению темпов экономического и технологического роста, формированию устойчивого промышленного заказа промышленным отраслям, выравниванию и повышению качества жизни в большинстве субъектов Российской Федерации, обеспечению безопасности государства и укреплению геополитических позиций России.

Предпосылки для развития Восточного региона имеются — уже построены северные ответвления от Транссиба на Богучаны, Лесосибирск, Белый Яр, Нижневартовск. Таким образом, будет создана закольцованная железнодорожная транспортная сеть азиатской части России. Кроме того, эта магистраль станет базовой для строительства подходов к северным месторождениям.

В азиатской части России отсутствует железнодорожная опорная сеть как таковая. Сеть железных и автомобильных дорог на всем своем протяжении с Запада на Восток страны

пересекается водными преградами, однако многие мосты не дублированы, обходы для наводки наплавных мостов застроены капитальными сооружениями, а земля передана в аренду на длительный срок. При этом транспортно-эксплуатационное состояние автодорожных мостов и путепроводов ухудшается. Так, в Западном регионе — из 224 больших мостов через крупные реки имеется всего 23 дублирующих моста, а во Внутреннем и Восточном регионах — из 230 больших мостов ни один не имеет дублирующего моста. В то же время, на основании Плана технического прикрытия железных дорог Российской Федерации осуществляется техническоекрытие мостовых переходов, в том числе через все крупнейшие реки страны, такие как Амур, Волга, Обь, Иртыш, Енисей и другие. Анализ показывает, что предназначенные для этого комплекты наплавных железнодорожных мостов НЖМ-56, созданные в 1950-х гг., в настоящее время по срокам их хранения значительно превышают допустимые (нормативные) сроки хранения, а по нагрузке не соответствуют техническим требованиям на эксплуатацию наплавных мостов⁴⁸⁷.

Потенциальную опасность представляет близость прохождения коммуникаций Восточного региона от государственной границы. Китай ускоренно формирует опорную сеть, придвигаясь к границам соседних государств, включая Россию. Угроза в части транспортного обеспечения региона дополнительно усилилась, когда главный путь Транссиба оказался на территории сопредельного государства (Казахстана).

Основная угроза для Сибири и на Дальнего Востока находится в значительной мере в психологической плоскости и базируется на образовавшейся диспропорции между европейской частью страны, где сосредоточено более 75%

⁴⁸⁷ Терехнев Л.В. Вектор угроз и конфликтов в геополитической перспективе / Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России. Материалы научного семинара. Выпуск № 2–3. М.: Научный эксперт, 2004. С. 36.

населения и экономического потенциала России, и регионами Сибири, на долю которых приходится 60–85% основных энергетических и минеральных ресурсов.

Это порождает соблазны ориентировать развитие Сибири на нужды европейской части страны. Такая попытка неизбежно ведет к усилению экспортной нацеленности сибирской экономики, возрастанию масштабов вывоза капитала (природной ренты). Экономический рост в Сибири при таком сценарии будет определяться все более интенсивной эксплуатацией природных ресурсов. По прошествии 20–40 лет рост прекратится, а в течение следующей четверти века большинство регионов Сибири окажутся в глубокой депрессии, что неизбежно скажется на инфраструктурном, техническом обеспечении транспортных систем.

В настоящее время основным проблемным вопросом в содержании железнодорожного подвижного состава является его старение. Тенденции износа и старения транспортных средств и инфраструктуры в военной организации такие же, как и на транспорте общего пользования. До 70% парка тепловозов подлежит списанию, что может парализовать работу железнодорожных подъездных путей к объектам МО. Чтобы этого не произошло, довольствующим управлениям необходимо решить вопрос закупки новых локомотивов. Документальное продление сроков эксплуатации подвижного состава только усугубляет положение на военном транспорте⁴⁸⁸.

Что касается самолетного парка МО РФ, то он испытывает сегодня значительные трудности: около 50% парка неисправны, нет новых двигателей и запчастей. За последние годы не было закуплено ни одного нового самолета. Основной же проблемой при выполнении данных перевозок остается недостаток авиатоплива.

Тенденция нарастания аварийности не может не настораживать. В 2002 г. разбились 6 боевых и транспортных

⁴⁸⁸ Терещнев Л.В. Отчет о научно-исследовательской работе «Проблемы эффективности подготовки и использования ведомственного транспорта и транспорта общего пользования военной организацией государства: факты, анализ, предложения».

самолетов. Среди них — бомбардировщик Су-24, истребитель Су-27, транспортник Ан-12, три учебных самолета Л-39. Первые шесть месяцев 2003 года ВВС обходились без летных происшествий. Однако с 19 июля по 17 сентября произошел буквально всплеск катастроф и аварий. Особенно впечатляет катастрофа стратегического бомбардировщика Ту-160 стоимостью около 300 млн долларов.

Характеризуя всплеск аварийности в ВВС, Главнокомандующий ВВС РФ В.С. Михайлов откровенно сказал, что «все они произошли из-за пресловутого человеческого фактора. Боевая авиация стала больше летать. И вот к этому оказались не готовы ни сами летчики, ни руководители полетов»⁴⁸⁹. Возможно, таким образом можно избежать аварий на относительно новой авиатехнике. А таким самолетам, как Су-24, и другим авиаветеранам ВВС, многим из которых по 20 лет, вероятно, уже просто опасно подниматься в небо. Сложная авиационная техника за десятилетия эксплуатации просто технически «устала» летать.

Что касается эксплуатации по назначению, то здесь ситуация также тревожна. Учебно-боевую и строевую технику, как правило, эксплуатируют непродолжительное время на полигонах, занятиях по вождению, командно-штабных тренировках и учениях, а все остальное время она пребывает на хранении в парках боевых машин воинских частей, что не может не сказываться на ее технических характеристиках.

Такая техника обычно по дорогам не передвигается, хотя случаются исключения. По данным ВАИ, относящиеся к «строевой» группе автомобили (такие, как подвижные радиостанции, топливозаправщики и т. п.) в статистике ДТП с участием транспорта Минобороны занимают около 20%. Таким образом, можно предположить, что каждое пятое ДТП с участием военного транспорта не будет подпадать

⁴⁸⁹ Бабакин А. Мирные потери российских ВВС. Прокуратура Дальневосточного военного округа расследует причины катастрофы бомбардировщика Су-24 под Комсомольском-на-Амуре // Независимая газета. 13 февраля 2004 г.

под действие закона об ОСАГО. Ущерб будет компенсироваться в обычном порядке по решению суда, что по-прежнему чревато большой волокитой и прочими проблемами для остальных участников ДТП.

Следует отметить низкое техническое состояние территориальных дорог общего пользования. Более 50% из них имеют недостаточную прочность дорожных покрытий. Только четверть из всех дорог с твердым покрытием рассчитаны на осевую нагрузку 10 тонн⁴⁹⁰. Состояние мобилизационной подготовки дорожного хозяйства не соответствует современным задачам, а финансирование мобилизационного резерва по некоторым позициям свернуто, сроки хранения материальных средств по большинству параметров превышены, что способствует приведению их в негодность.

Прекращена практика проектирования, строительства и использования участков автомобильных дорог для нужд военной авиации, а также площадок в районах ожидания и выдвижения военной техники на подходах к барьерным рубежам.

В заключение рассмотрения проблем военно-транспортной безопасности необходимо сказать, что на сегодняшний день военная безопасность страны целиком и полностью зависит от мобилизационных возможностей существующей армии. Несмотря на недостаточное финансово-материальное обеспечение и массу проблем технического, административного и иного характера, существующие на сегодня Вооруженные силы России способны выполнять боевые задачи любой сложности. Единственной помехой может стать наше же преимущество — большая протяженность территорий и невозможность экстренной перегруппировки по причинам недостаточного развития транспортного сектора. Поэтому при принятии решений высшим политическим руководством страны, государственными

⁴⁹⁰ Терещнев Л.В. Вектор угроз и конфликтов в геополитической перспективе / Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России. Материалы научного семинара. Выпуск № 2-3. М.: Научный эксперт, 2004. С. 41.

и военными распорядительными органами в области государственной транспортной политики необходимо ориентироваться на комплексные программы и долгосрочные стратегии, учитывающие все естественные преимущества и возможности страны.

Политическая безопасность как результат политической стабильности возможна только при таком направлении развития, которое соответствует национальным геополитическим интересам России. При этом транспорт как неотъемлемая составляющая всех остальных сфер жизни является приоритетным, базовым направлением, только его развитие может гарантировать создание прочной основы для развития других сфер. Поэтому невозможно представить себе политику, реализующую национальные интересы и не ставящую задач развития транспортной инфраструктуры. Таким образом, ориентация на интенсивное транспортное развитие выступает индикатором политической стабильности и, в конечном счете, политической безопасности Российской Федерации.

Несмотря на то что это не закреплено на законодательном уровне, национальная безопасность находится в прямой и сильной зависимости от уровня обеспечения транспортной безопасности. Эта зависимость заключается, как показано выше, во-первых, в части ее мобилизационной готовности и готовности функционирования специальных транспортных инфраструктурных подсистем и, во-вторых, в части национальных экономических интересов страны на конкурентных мировых рынках перевозок.

О прямой взаимосвязи транспортной безопасности и национальной безопасности говорят и проекты документов, подготовленные Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок. Так, под транспортной безопасностью понимается «состояние транспортной системы Российской Федерации, позволяющее обеспечить национальную безопасность и национальные интересы в области транспортной деятельности, устойчивость транспортной деятельности, предотвращать (минимизировать) вред здоровью и жизни людей, ущерб имуществу и окру-

жающей среде, общенациональный экономический ущерб при транспортной деятельности»⁴⁹¹.

В настоящее время в России рост смертности и травматизма на автодорогах вышел на критический уровень и стал угрозой национальной безопасности⁴⁹². По словам директора представительства Всемирного банка (ВБ) в России К. Георгиевой, «Россия достигла самой высокой степени аварийности при не очень высоком уровне автомобилизации. Такое положение негативно сказывается на демографической ситуации в России». По оценкам ВБ, население России к 2050 г., в том числе из-за дорожных жертв, может сократиться до 100 млн человек. «Это при том, что в целом, в мире население к этому времени вырастет на 50%»⁴⁹³.

Автомобильный транспорт считается самым опасным видом транспорта. По докладу Генерального секретаря ООН «Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения» следует, что в 2000 г. в дорожных авариях в мире погибло, по подсчетам, 1,26 млн человек. Коэффициент смертности в результате дорожных аварий в мире составил 2,2% и на их долю приходится 25% всех смертей в результате травм и увечий. В мире в целом травмы и увечья являются основной причиной гибели людей в возрасте от 15 до 44 лет, причем на долю дорожно-транспортных происшествий приходится 25% общего количества смертей.

Дорожно-транспортные происшествия наносят также большой ущерб здоровью людей. В 2000 г. дорожные аварии были девятой по счету основной причиной смертности и заболеваемости, при этом на их долю приходилось 2,8%

⁴⁹¹ Проект Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанный Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок; Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии», 2005.

⁴⁹² Погонцева Е. Безопасность в зеркале современных угроз // Российская газета. 26 апреля 2005 г. № 86 (3755).

⁴⁹³ Арсюхин Е. Россия задавит сама себя. Всемирный банк назвал нашу страну лидером по числу аварий на дорогах // Российская газета, 2005 г. 1 марта.

общего количества смертей и увечий в мире. По прогнозам Всемирной организации здравоохранения, к 2020 г. травматизм в результате дорожных аварий может стать третьей основной причиной гибели или увечий и будет более серьезной проблемой для здоровья людей, чем даже такие заболевания, как малярия, туберкулез и ВИЧ/СПИД⁴⁹⁴. Уже в настоящее время, по словам заместителя министра здравоохранения и социального развития РФ В. Стародубова, «за последние четыре года смертность в России увеличилась на 20%, причем в числе главных факторов⁴⁹⁵ риска присутствуют алкоголизм и ДТП»⁴⁹⁶.

Назревшие вопросы обеспечения транспортной безопасности на современном этапе можно решить только в комплексе мер и во взаимодействии всех заинтересованных ведомств и организаций, общественных ассоциаций и средств массовой информации. Транспортная безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения транспортной безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства в транспортной сфере⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ Генеральная Ассамблея ООН. А/58/228. 58 сессия. Пункт 162 предварительной повестки дня А/58/150. Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения. Доклад Генерального секретаря. 7 августа 2003 г. // Официальный сайт ООН Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения, <http://daccess-ods.un.org/TMP/4610286.html>.

⁴⁹⁵ Основными факторами сокращения жизни являются алкоголизм, особые поведенческие стереотипы, предполагающие специфическое отношение к собственному здоровью (курение, редкие медицинские обследования и т. д.), самоубийства и аварии.

⁴⁹⁶ Лосото А. Кому нести «русский крест»? За последние 10 лет число россиян сократилось на 9 миллионов человек // Российская газета, 4 ноября 2004 г., <http://www.rg.ru/2004/11/04/demografiya.html>.

⁴⁹⁷ Программа проведения мероприятий в рамках Международного журналистского конкурса «Дорога для жизни» на ежегодную премию за освещение в электронных и печатных средствах массовой информации темы развития безопасного транспортного комплекса. 3 мая 2006 года (г. Москва), <http://www.dorogajizni.ru/index.php?action=show&id=12758>.

Приведение транспортной безопасности России к уровню международных стандартов является необходимым условием реализации транзитного потенциала транспортного комплекса, развития экспортно-импортных услуг, предупреждения и пресечения преступлений на транспорте, повышения уровня безопасности транспортного комплекса и укрепления России как великой державы.

Экологическая безопасность входит в систему национальной безопасности и в настоящее время в России выдвигается на первый план. Объясняется это тем, что пагубное воздействие на окружающую среду, ухудшение экологической ситуации ведут к нарушению права на здоровую окружающую среду, к созданию обстановки незащищенности прав и свобод граждан. В конечном счете, все это оказывает отрицательное воздействие на жизнь и здоровье людей.

Транспортный комплекс является одним из факторов, загрязняющих и ухудшающих окружающую среду человека, создающих такие повышенные нагрузки на природу, как:

- выбросы значительного количества выхлопных газов, содержащих окислы серы и окислы азота, которые, по прогнозам специалистов, могут в недалеком будущем вызвать так называемый «парниковый эффект», т. е. глобальное потепление. Это приведет к превращению в пустыни и полупустыни основных житниц планеты, что вызовет продовольственный кризис и голод и, в свою очередь, приведет к массовым миграциям населения⁴⁹⁸;
- сбросы больших объемов мусора, сточных вод и балласта, содержащего чужеродные организмы, которые способны вызвать нарушение экологического равновесия в замкнутых экосистемах;
- сбросы нефтесодержащих вод из машинно-котельных помещений и грузовых танков танкеров;

⁴⁹⁸ Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. С. 25.

- эмиссия летучих органических соединений при транспортировке нефти и нефтепродуктов;
- аварийные разливы нефти в результате столкновения, посадки на мель или разрушения танкеров вследствие штормового воздействия⁴⁹⁹;
- производимый транспортом шум и др.

Причем наибольшее шумовое воздействие на окружающую среду оказывает автотранспорт (80% от общего шума). В настоящее время на автомобильных дорогах Москвы, Санкт-Петербурга и других крупных городов России уровень шума от транспорта в дневное время достигает 90–100 дБ и даже ночью в некоторых районах не опускается ниже 70 дБ (предельно допустимый уровень шума для ночного времени — 40 дБ). Шум губительно действует на слуховой аппарат, на центральную нервную систему человека, работу сердца, служит причиной многих других заболеваний. В Российской Федерации законодательства, обеспечивающего охрану от воздействия шумов на человека, нет.

Выхлопы автомобильного транспорта наносят существенный ущерб здоровью людей, окружающей среде и городской инфраструктуре. Используя стандартную методику, Российский государственный гидрометеорологический университет осуществил расчет экономического ущерба, причиняемого экономике Санкт-Петербурга от выхлопов автомобильного транспорта с учетом отмеченных выше воздействий, а также ущерб, наносимый на отдельных автомагистралях города. Оказалось, что 1 т выхлопов от автомобильного транспорта создает ущерб в размере около 60 тыс. рублей. При годовом выбросе в атмосферу города около 150 тыс. т загрязняющих веществ общий ущерб составляет ежегодно около 9 млрд рублей. Таким образом, Санкт-Петербург

⁴⁹⁹ Баскаков С.П., Кацман Ф.М. Проблемы экологической безопасности морских составляющих международных транспортных коридоров / Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: сборник статей, подготовленный к Третьей Международной евроазиатской конференции по транспорту (С.-Петербург, 11–12 сентября 2003).

ежегодно теряет от воздействия автотранспорта сумму, составляющую около 10% городского бюджета.

Из первоочередных мер, позволяющих снизить указанные негативные воздействия на окружающую среду, следует назвать:

- развитие инфраструктуры и совершенствование организации движения;
- развитие общественного транспорта;
- улучшение качества моторного топлива;
- улучшение системы экологического контроля автотранспортных средств.

Относительно последнего мероприятия следует отметить, что для его реализации необходима законодательная база. Существующие нормативные документы не позволяют эффективно решить названную проблему. Парадоксально то, что в отличие от стационарных источников загрязнений, где существующим законодательством установлена соответствующая плата, относительно автомобильного транспорта принцип «загрязнитель — платит» не работает. Таким образом, три четверти загрязнителей сейчас практически освобождены от платы за ущерб, наносимый окружающей среде⁵⁰⁰.

Одним из главных загрязнителей как водной толщи, так и донных отложений являются нефтепродукты⁵⁰¹. Эти

⁵⁰⁰ Основные направления деятельности Администрации Санкт-Петербурга по вопросам охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. СПб. 2002. Официальное издание; *Потапов А.И., Воробьев В.Н., Карлин Л.Н., Музалевский А.А.* Мониторинг, контроль и управление качеством окружающей среды. Часть 1. Мониторинг окружающей среды. Научно-справочное издание. РГГМУ, 2002. 431 с.

⁵⁰¹ Обладая собственным токсическим воздействием на практически все элементы экосистемы, нефтеорганические соединения являются мощным сорбентом, который приводит к осаждению из водной толщи различных веществ, в том числе токсичных тяжелых металлов и хлорорганических компонентов. См.: *Басова С.Л., Корнеев О.Ю., Музалевский А.А., Рыбалко А.Е., Федорова Н.К.* Экологический мониторинг и его роль в решении природоохранных проблем новых транспортных коридоров / Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: сборник статей, подготовленный к Третьей Международной евроазиатской конференции по транспорту (С.-Петербург, 11–12 сентября 2003).

загрязнения связаны, как правило, с техногенными причинами: авариями судов, разливами нефтепродуктов при их перевалке и пр. Так, наибольшие потери нефти связаны с ее транспортировкой из районов добычи. Аварийные ситуации, слив за борт танкерами промывочных и балластных вод — все это обуславливает присутствие постоянных полей загрязнения на трассах морских путей. Ежегодно с танкерного флота сбрасывается в море около 25000 т нефти. За последние 35 лет в Мировом океане пробурено свыше 2000 скважин. Из-за незначительных утечек ежегодно теряется 0,1 млн т нефти, 2,0 млн т/год нефти поступают в моря по рекам, с бытовыми и ливневыми стоками. Со стоками промышленности ежегодно в Мировой океан попадает 0,5 млн т нефти. Снимки поверхности Земли, сделанные со спутников, показывают, что уже почти 30% поверхности океана покрыто нефтяной пленкой. Особенно загрязнены воды Средиземного моря, Атлантического океана.

Загрязнение моря нефтью с танкерного флота — это лишь видимая часть того огромного айсберга угроз окружающей среде, который представляет собой морская транспортировка нефти. Существует еще значительный и опасный источник загрязнения, напрямую связанный с танкерным флотом. Речь идет о загрязнении атмосферы летучими органическими соединениями (ЛОС).

По различным оценкам, в атмосферу планеты ежегодно выбрасывается от 50 до 90 млн т ЛОС. Значительная часть этих выбросов приходится на предприятия нефтеперерабатывающей и нефтегазодобывающей отраслей промышленности. Удельные потери углеводородного сырья за счет испарения только на нефтеперерабатывающих заводах (НПЗ) различных стран мира составляют 1,1–1,5 кг на 1 т продукта. Доставка нефти с промыслов на нефтеперерабатывающие заводы и нефтепродуктов от завода до потребителя связана со значительными их потерями от испарения. С момента добычи до непосредственного использования нефтепродукты подвергаются более чем 20 перевалкам, при этом 75% потерь происходит от испарений и только

25% — от аварий и утечек⁵⁰². По различным экспертным оценкам, выбросы в атмосферу летучих органических соединений, не содержащих метан, в процессе погрузки и транспортировки нефтяных грузов с мирового танкерного флота составляют от 4 до 7 млн т в год, т. е. около 25 танкеров типа VLCC дедевейтом 250 тыс. т, полностью загруженных нефтью, просто испаряются⁵⁰³.

Потери углеводородных грузов при транспортировке от испарения незаметны и на первый взгляд кажутся незначительными. Однако именно испарение, при отсутствии технических средств его сокращения, является основным источником потерь нефтепродуктов⁵⁰⁴.

Развитие транспортных средств является неотъемлемой частью общего научно-технического прогресса, оно необходимо и не может быть приостановлено. На рубеже веков для любого государства, отвечающего минимальным условиям цивилизованности, экологическая политика является необходимой частью общей политики государства. Поскольку экологические проблемы порождены социально-экономическим развитием и связаны практически со всеми аспектами жизни современного общества, постольку и экологическая политика должна тесно координироваться с государственной, социальной, экономической, научно-технической, культурной политикой.

Чрезвычайно опасной угрозой безопасности России стал в последние годы терроризм, отношение к которому сформулировано в Концепции национальной безопасности: «Во многих странах, в том числе в Российской Федера-

⁵⁰² Кавнев г.М., Моряков Н.С., Загвоздкин В.К., Ходякова В.А. Охрана воздушного бассейна на предприятиях нефтепереработки и нефтехимии в связи с переходом на новые экономические методы управления. М.: ЦНИИТЭнефтехим, 1989.

⁵⁰³ Баскаков С.П., Кацман Ф.М. Проблемы экологической безопасности морских составляющих международных транспортных коридоров / Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: сборник статей, подготовленный к Третьей Международной евроазиатской конференции по транспорту (С.-Петербург, 11–12 сентября 2003).

⁵⁰⁴ Там же.

ции, резко обострилась проблема терроризма, имеющего транснациональный характер и угрожающего стабильности в мире», «Серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации представляет терроризм»⁵⁰⁵.

Появление на международной арене нового агрессивного субъекта, к борьбе с которым, по большому счету, мир оказался не готовым, привело к образованию новой геополитической конфигурации. В этой конфигурации Россия занимает весьма уязвимое место. С одной стороны, она является объектом атак международного терроризма и заинтересована в усилении антитеррористических мероприятий в глобальном масштабе. С другой стороны, в этой борьбе Россия вынуждена идти на сближение со своими геополитическими противниками и даже прямо оказывать им содействие в укреплении геополитических позиций. При неблагоприятном развитии ситуации наша страна может оказаться втянутой в широкомасштабный конфликт с исламским миром, реализуя при этом национальные интересы США и их союзников⁵⁰⁶.

Терроризм не только сам по себе представляет угрозу безопасности России. Не менее опасны те его последствия, которые регулируются другими государствами, нередко вопреки национальным интересам России. В этих случаях имеет место избирательный подход к оценке ситуации, к характеру принимаемых мер в зависимости от собственных национальных интересов США или еще более частных предпочтений тех или иных групп давления в самих Соединенных Штатах. Наряду с активизацией попыток урегулирования связанных с терроризмом международных конфликтов все большее распространение фактически получает практика управления ими⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ Концепция национальной безопасности Российской Федерации // Независимое военное обозрение. — 2000. — № 1.

⁵⁰⁶ Современный терроризм: теория и практика. М.: Военный ун-т, 2000. С. 78.

⁵⁰⁷ Михайленок О.М. Военно-политические проблемы национальной безопасности России в переходный период: Дис. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М., 2003. С. 118.

Большинство террористических актов совершается на транспорте, и это легко объяснить — транспортные объекты отличаются максимальным скоплением людей и повышенной опасностью, причем требуется гораздо меньшее количество усилий, чтобы обратить уже существующую опасность из потенциальной в реализованную, что в совокупности с применением других средств нанесения ущерба делает транспорт идеальным объектом для совершения террористических актов.

На сегодняшний день наиболее известным, отличающимся безупречным планированием и скрупулезной многолетней подготовкой является террористический акт, совершенный в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г., в котором погибли и пропали без вести около 6800 человек. Можно приводить немало примеров: теракт, произошедший в г. Москве 6 февраля 2004 г. в вагоне метро между станциями «Автозаводская» и «Павелецкая», в котором погибли 39 человек и получили ранения 122; взрывы на борту воздушных судов, выполнявших рейсы Москва–Сочи и Москва–Волгоград 24 августа 2004 г., и др. Не вызывает сомнений то, что терроризм в настоящие дни превратился в важнейшую угрозу национальной и международной безопасности.

Кроме того, международными террористами против России развязана открытая кампания по дестабилизации ситуации на Северном Кавказе и отторжению этого региона от России, что создает прямую угрозу территориальной целостности государства⁵⁰⁸.

Таким образом, мы имеем острое противоречие между большим геополитическим масштабом как существенным признаком «великой державы» и ограниченными, «тающими» как снег возможностями сохранения и управления этим пространством, обеспечения безопасности на всей его площади. Очевидно, что один из путей разрешения

⁵⁰⁸ Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. С. 147.

этой проблемы лежит в плоскости расширения транспортных возможностей.

Реалии современной жизни привели к возникновению нового вида терроризма — информационного. Иногда используют термин «кибертерроризм». В этом случае информационные технологии используются для инициирования сбоев, вывода из строя либо полного разрушения критичных компонентов национальной инфраструктуры (таких как энергетика, транспорт, финансы, правительственная связь и т. п.) с целью принуждения или устрашения правительства или гражданского населения.

В качестве примера можно привести получивший широкий общественный резонанс факт отключения электропитания в международном аэропорту Н. Новгорода. Аналогичные последствия могли бы наступить и в случае вывода хакерами из строя компьютерных систем управления полетами и системами электроснабжения. В нижегородском аэропорту на текущий момент нет компьютерных систем такого уровня, что значительно снижает уровень угроз безопасности полетов в информационной сфере, но в перспективе данные системы будут внедрены, в связи с чем одной из приоритетных задач будет являться обеспечение их информационной защищенности. Причем наиболее эффективно эта задача может быть решена на этапе проектирования и выбора конкретного решения⁵⁰⁹.

Изложенное выше обуславливает актуальность вопроса обеспечения информационной безопасности объектов жизнеобеспечения, промышленности и транспорта. Для его решения необходима координация усилий органов исполнительной власти (ФСБ, МВД, ФСО, ФСТЭК) и администрации объектов на основе тесного сотрудничества и взаимного доверия. К сожалению, Россия в настоящее время только

⁵⁰⁹ Вопросы обеспечения информационной безопасности наиболее важных объектов промышленности и транспорта, муниципальных предприятий и организаций, обеспечивающих жизнедеятельность городов Нижегородской области // Официальный сайт Нижегородской области, <http://www.government.nnov.ru/?id=11310>.

начинает формировать правовые механизмы по государственному контролю за информационным пространством. В этой связи необходимо на местном уровне организовать надежный механизм оперативного обмена информацией об информационных угрозах, прежде всего, чрезвычайного характера, изучить законодательство европейских стран и разработать соответствующие нормативно-правовые акты.

Национальная безопасность Российской Федерации существенным образом зависит от обеспечения информационной безопасности, и в ходе технического прогресса эта зависимость будет возрастать, поэтому очевидно, что роль информационного обеспечения транспортной безопасности трудно переоценить.

Так, в ОАО «РЖД» исходят из того, что это должна быть единая информационная среда технологического взаимодействия различных видов транспорта, включающая в себя объединенную сеть связи, единые протоколы и стандарты взаимодействия участников, единый портал услуг и консультаций, единую нормативно-справочную библиотеку документов, единую модель информационного сопровождения транспортно-логистического процесса, единую систему обеспечения информационной безопасности⁵¹⁰.

Решение задачи создания единого информационного пространства всего транспорта потребует значительных изменений в уже сформировавшейся в отрасли ИТ-инфраструктуре. «Нужно признать, что в России на данный момент развитие технологической связи и информационно-управляющих систем транспортного комплекса находится пока на достаточно низком уровне, что вызывает необходимость серьезной проработки и безотлагательного решения этой проблемы», — считает первый заместитель министра транспорта РФ, куратор направления ИТ А. Мишарин.

В российском транспортном хозяйстве сегодня применяется целый ряд отраслевых информационных систем,

⁵¹⁰ Турдакина Е. Российский транспорт преодолевает ИТ — «наследие прошлого» // CNews Analytics. 2006 г., <http://www.cnews.ru/reviews/free/transport2006/articles/ross/>.

работающих независимо друг от друга. К наиболее развитым можно отнести информационные и телекоммуникационные комплексы «Российских железных дорог». Ведутся работы в области формирования корпоративной информационной системы «Росавтодора». Решаются вопросы информационной поддержки авиационных, морских и речных перевозок. В то же время, комплексная информатизация отрасли, предусмотренная национальной программой развития, практически еще не началась. В решении задачи создания единого информационного пространства большую роль играет Минтранс, который должен стать заказчиком разработки концепции информационного обеспечения перевозок. Появление такой концепции позволит сформировать техническое задание и выпустить проект, регламентирующий технологию электронного сопровождения грузов. В дальнейшем с учетом информационных потоков будут определены требования к программным и аппаратным средствам и разработаны тиражируемые решения. Однако появлению столь масштабной системы должно предшествовать установление не только единых правил и форматов обмена электронной информацией, но и разработка пока не существующих документов (единой транспортной накладной, электронного логистического паспорта и др.).

Информационное обеспечение транспортной безопасности на практике должно быть реализовано в комплексе мер, обеспечивающих:

- современное техническое оснащение;
- постоянный контроль за развитием в сфере информационных технологий и своевременную модернизацию систем;
- непрерывность и достоверность информации о текущем состоянии процессов (мониторинг);
- подготовку специалистов;
- создание информационных систем и информационных ресурсов⁵¹¹.

⁵¹¹ Якунин В.И., Сулакишин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. М.: Наука, 2006.

На сегодня создание информационных систем и информационных ресурсов, обеспечивающих, к примеру, морскую деятельность, реализуется в целом ряде федеральных целевых программ. Это «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 № 848⁵¹² (государственный заказчик-координатор — Министерство транспорта Российской Федерации); подпрограмма «Внутренний водный транспорт», ряд мероприятий которой ориентирован на оснащение современным электронным оборудованием (компьютеризация продажи билетов, средства связи и информатики и т. д.) береговых пассажирских вокзалов, а также подпрограмма «Внутренние водные пути», в задачи которой входит создание информационных систем для обеспечения безопасности судоходства; «Мировой океан», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 10 августа 1998 г. № 919 (государственный заказчик-координатор — Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации), и подпрограмма «Создание Единой системы информации об обстановке в Мировом океане»⁵¹³; «Глобальная навигационная система», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2001 г. № 587 (государственный заказчик-координатор — Федеральное космическое агентство)⁵¹⁴.

Опыт реализации указанных программ показал, что эффективной координации, унификации и стандартизации взаимодействия информационных систем, технологий и ресурсов практически не осуществляется⁵¹⁵. Проблемы заключаются в неразвитости информационной инфраструктуры и отсутствии интеграции информационных ресурсов,

⁵¹² СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

⁵¹³ СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4024.

⁵¹⁴ Официальный сайт «Федеральные целевые программы», <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=117>.

⁵¹⁵ Панкратов А.И. Современное состояние и проблемы информационного обеспечения морской деятельности // Транспортная безопасность и технологии. 2005. № 3.

посвященных морской деятельности, а также в ведомственной разобщенности.

Для устранения указанных барьеров необходима организация работ, ориентированных на развитие информационно-технологического обеспечения морской деятельности в следующих направлениях:

- создание портала Морской коллегии и его интеграция с ЕСИМО, ЕГСОНПО и другими информационными системами и ресурсами министерств, ведомств и организаций (в том числе по экономическому блоку), с одновременным расширением их информационных и функциональных возможностей, с учетом возможного единства информационно-технологической инфраструктуры органов государственного управления, связанных с морской деятельностью;
- обеспечение широкой общественности полной, оперативной и удобной для использования информацией о целях и задачах, ходе реализации, достижениях, перспективах развития информационно-аналитической системы о морской деятельности;
- отработка перспективных подходов к созданию и развитию информационных ресурсов комплексных государственных программ и коллегиальных органов государственного управления;
- информатизация органов исполнительной власти субъектов Федерации в части морской деятельности (на основе портала Морской коллегии).

При этом развитие портала Морской коллегии следует осуществлять в двух направлениях — в качестве средства поддержки принятия решений и в качестве средства взаимодействия субъектов морской деятельности между собой и с обществом.

Если говорить о ситуации в целом, то в целях своевременного принятия мер по предотвращению кризисных ситуаций при осуществлении транспортной деятельности, для согласованной работы между федеральными органами власти и хозяйствующими субъектами должен быть создан

Единый информационный банк данных о пассажирах и грузоотправителях (далее — банк данных), находящийся в собственности Российской Федерации. Единый информационный банк должен формироваться и поддерживаться специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Доступ к информационным ресурсам в банке данных должен быть разграничен по категориям пользователей, а круг самих пользователей ограничен.

На основании информации, содержащейся в банке данных, может формироваться транспортный паспорт пассажира и грузоотправителя, который в определенных случаях может служить основанием для снижения требований к процедуре досмотра. Порядок формирования, использования и защиты информационных ресурсов банка данных, в том числе в части формирования транспортного паспорта пассажира и грузоотправителя, должно устанавливать Правительство Российской Федерации.

На сегодня проблемы информационной безопасности Российского государства далеки от решения. В то же время, например, в «Стратегии национальной безопасности США в следующем столетии» вопросы информационной безопасности занимают второе место после проблемы квалифицированных кадров, опережая такие направления, как «космос», «противоракетная оборона», «присутствие за границей и влияние американской мощи».

Подводя итог рассмотрению проблем национальной безопасности России в аспекте транспортного развития, необходимо сказать, что решение проблем национальной безопасности Российской Федерации — это постоянный процесс. Успех в этой области возможен лишь при целенаправленных и согласованных усилиях всех ветвей федеральных органов власти, органов управления субъектов Федерации и общественных организаций.

Глава 5. Транспортная геополитика

§ 1. Транспорт и внешняя политика

На протяжении большей части XX столетия международные экономические и политические отношения в транспортной области развивались в направлении поляризации производящих и потребляющих стран. Перед развитым миром встал вопрос о выработке долгосрочной, по возможности скоординированной стратегии для обеспечения устойчивого снабжения ресурсами, в то время как страны-поставщики стремились извлечь максимальные политические и экономические выгоды из обладания сырьем и товарами.

О ведущей роли России в геополитическом пространстве, обусловленной, прежде всего, ее географическим положением, а также новыми транспортными технологиями, писал известный британский ученый Х. Маккиндер (1861–1947). Он сформулировал доктрину евро-азиатского хартленда (сердцевинной земли) как «географической оси истории», ключа к мировому господству, якобы оказавшегося к началу XX в. в руках России⁵¹⁶.

В настоящее время транспортная составляющая является важной частью международной политики и взаимоотношений России с соседними странами, в частности с Европейским союзом (ЕС) и странами СНГ.

Рассмотрение вопроса о том, какую роль играет транспорт во внешней политике, следует начать с трубопроводной системы, учитывая то, какую роль в международной политике в последние годы занимают вопросы энергоносителей и энергобезопасность в целом.

Нефть и газ были важной частью бартерного обмена в рамках коммунистического блока и служили для России экономическим рычагом, с помощью которого она поддерживала в нем единство. Кроме того, углеводороды служи-

⁵¹⁶ Якунин В.И. Формирование геостратегий России. Транспортная составляющая. М.: Мысль, 2005. С. 19.

ли для СССР основным источником твердой валюты и средством извлечения геополитических выгод в его отношениях с внешним миром. Поскольку многие российские месторождения углеводородов расположены в отдаленных районах страны, крайне важную роль в транспортировке нефти и газа всегда играли трубопроводы. Строительство обширной сети трубопроводов многие считали крупнейшим достижением советской нефтегазовой промышленности. Эти трубопроводы предназначались в первую очередь для транспортировки продукции по территории Советского Союза и в страны Восточной Европы и лишь во вторую — для экспортных поставок на Запад. В наследство от Советского Союза нынешней России досталось 46 тыс. км нефтепроводов, 15 тыс. км нефтепродуктопроводов и 152 тыс. км газопроводов, причем почти все они, как и прежде, находятся в собственности государства или им контролируются⁵¹⁷.

Согласно прогнозам Европейского союза (ЕС), импорт энергоносителей в странах ЕС должен существенно увеличиться. В настоящее время около 50% европейского энергопотребления обеспечивается за счет импорта и ожидается, что к 2030 г. этот показатель возрастет до 70%, а в случае с нефтепродуктами — до 90%⁵¹⁸. Соответственно большую значимость приобретут и отношения Евросоюза с Россией — одной из ближайших стран-соседей и одним из крупнейших в мире производителей нефти и газа (российские разведанные и прогнозируемые запасы углеводородов — из числа самых крупных в мире). Западная Сибирь — богатейшая в мире углеводородная провинция, и есть все основания полагать, что другие районы, такие как Восточная Сибирь, Республика Коми, Ненецкий автономный округ и шельф Баренцева моря, не менее богаты углеводородными

⁵¹⁷ Монаган Э. Дилемма энергетической безопасности // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006. С. 16–31.

⁵¹⁸ Energy: Let Us Overcome Our Dependence // European Commission Green Paper, 2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. P. 2–3, 9.

ресурсами, однако эти месторождения пока не эксплуатируются или даже не до конца разведаны.

Российские нефтегазовые ресурсы в определенной степени поддерживают энергетическую безопасность Европейского союза, поскольку благодаря им Европа получает дополнительную возможность диверсифицировать поставки энергоносителей. В соответствии с известным высказыванием У. Черчилля о том, что «безопасность и надежность поставок нефти обеспечиваются разнообразием источников»⁵¹⁹, Россия рассматривается как важная альтернатива потенциально нестабильным ближневосточным поставщикам нефти. К тому же Россия зарекомендовала себя в качестве надежного поставщика для ЕС даже в годы холодной войны⁵²⁰.

Между Евросоюзом и Россией действительно существуют развитые двусторонние отношения: сегодня 25 стран Европейского союза импортируют из России 50% потребляемого ими газа и 30% нефти. В то же время более 50% российского экспорта энергоносителей приходится на ЕС, что обеспечивает значительную часть доходов страны. Можно предположить, что отношения между Россией и Евросоюзом (особенно в том, что касается поставок газа) будут развиваться и впредь.

Между тем во многих странах Европейского союза растет беспокойство относительно все большей зависимости Европы от российских углеводородов. Отчасти тревожные настроения объясняются тем, что в последнее время взаимоотношения России и ЕС осложнились. Постоянная критика, которой подвергается Россия со стороны Евросоюза за жесткие контртеррористические методы, применяемые в Чечне, и негативная оценка нарастающих авторитарных тенденций (которая все чаще звучит в некоторых государ-

⁵¹⁹ The Energy Dialogue Between the European Union and the Russian Federation between 2000 and 2004 / Communication From the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2004) 777 Final, 13/12/2004. Brussels. P. 2.

⁵²⁰ Монаган Э. Дилемма энергетической безопасности // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006. С. 16–31.

ствах Европейского союза) отнюдь не способствуют улучшению отношений⁵²¹.

Все это лишь усиливает сомнения в будущей надежности России как поставщика, а следовательно, заставляет еще больше опасаться потенциальной угрозы интересам ЕС, которая может возникнуть, если Европа попадет в зависимость от российских поставок углеводородов. За последнее время эта проблема не раз становилась предметом серьезного обсуждения: сначала в октябре 2005 г. на саммите Россия — ЕС в Лондоне, где многие участники выразили озабоченность по поводу зависимости Евросоюза от российской нефти, затем в начале 2006 г., когда поставки газа в целый ряд европейских государств оказались под угрозой из-за спора между Россией и Украиной, в ходе которого «Газпром» прекратил поставки газа на Украину, и, наконец, недавно, в мае 2006 г., на саммите Россия — ЕС, проходившем в г. Сочи, где представители Европейского союза подняли тревожащий их вопрос о поставках российских энергоресурсов в Китай, которые могут осуществляться в ущерб Европе.

Временное прекращение поставок газа в страны СНГ, прежде всего в Белоруссию (в 2004 г.) и Украину (в 2006 г.), действительно поставили под угрозу газообеспечение государств — членов Евросоюза, особенно в Центральной и Восточной Европе (достаточно вспомнить январь 2006 г.). В самом деле, отключение российского газа из-за неплатежеспособности потребителя может стать гораздо более частым явлением, поскольку Россия вновь подняла цены: в 2007 г. газ будет поставляться в Белоруссию по ценам, соответствующим европейскому уровню. Это означает, что тарифы могут увеличиться в 2–5 раз в зависимости от того, удастся ли «Газпрому» приобрести «Белтрансгаз» — белорусскую компанию, которая экспортирует российский газ в Европу. Тем не менее здесь необходимо сделать несколько оговорок. Хотя многие поспешили незамедлительно возложить всю вину за январский кризис на Россию (безусловно, России и ЕС следо-

⁵²¹ Matthews O. Reversal of Fortune // Newsweek. 2006. Apr. 10–17.

вало бы подробнее обсудить между собой возникшую тогда ситуацию), значительная доля вины все же лежит и на украинской стороне⁵²².

Таким образом, кризис продемонстрировал не столько политическую ненадежность России как поставщика энергоносителей в страны Евросоюза, сколько то, что в данном случае проблему энергетической безопасности не стоит рассматривать упрощенно, как диалог «ненадежного производителя и уязвимого потребителя»⁵²³ (именно так часто пытаются представить эту ситуацию), а скорее как трехсторонние отношения государства-потребителя, государства-производителя и государства, осуществляющего транспортный транзит⁵²⁴.

Как уже говорилось ранее, лидеры Европейского союза попытались подчеркнуть взаимозависимый характер российско-европейских отношений. Российские высокопоставленные лица сделали то же самое: министр финансов А. Кудрин заявил, что необходимо построить больше трубопроводов в Европу, чтобы гарантировать бесперебойные поставки энергоносителей (главным образом для того, чтобы предотвратить возможный срыв поставок третьей стороной)⁵²⁵.

С обеих сторон прозвучали и довольно резкие предупреждения. С. Вайншток заявил, что Россия «перекормила Европу нефтью»⁵²⁶, и повторил предложение диверсифици-

⁵²² Stern J. The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006 // Oxford Inst. for Energy Studies. Jan. 2006.

⁵²³ Skinner R. Energy Security and Producer — Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality / Presentation to Government of Canada Energy Symposium. 2005. Oct. 28.

⁵²⁴ Smith K.C. Russian Energy Politics in the Baltics, Poland and Ukraine / Wash.: CSIS, 2004. P. ix, 5; Leijonhielm J., Larsson R. Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers / Oslo: Swedish Defence Research Agency, FOI, 2004. P. 129–130; Abdelal R. Interpreting Interdependence: Energy and Security in Ukraine and Belarus // CSIS Working Paper. Jul. 2002.

⁵²⁵ Russia Seeks More Gas Links to Europe, May Ease Pipeline Access // Mosnews.com, 12.02.2006 г., <http://www.mosnews.com/money/2006/02/12/kudringas.shtml>.

⁵²⁶ «Транснефть» планирует сократить поставки нефти в Европу // Inopressa.ru, 25 апреля 2006 г., <http://www.inopressa.ru/ftd/2006/04/25/10:45:11/trans-neft>.

ровать нефтяные потоки путем прокладки транспортных трубопроводов на Дальний Восток, хотя в то же время отметил, что Россия еще не готова сократить поставки в Европу⁵²⁷. Комментарии президента «Транснефти» прозвучали сразу вслед за аналогичными заявлениями, которые сделал глава «Газпрома» А. Миллер во время встречи с послами стран — членов ЕС 20 апреля 2006 г. А. Миллер пригрозил, что, если Европа не пустит «Газпром» в свои распределительные сети и на внутренние рынки природного газа, компания примет ответные меры, в частности диверсифицирует направления транспортировки газа, в том числе в США и Китай⁵²⁸.

Если на европейском направлении основные трудности связаны с нынешним состоянием транспортной инфраструктуры и институциональными проблемами транзита (как с отсутствием четких и стабильных правил, так и с разнообразием экономической и нормативно-правовой ситуации в транзитных странах), то на азиатско-тихоокеанском направлении — прежде всего, с дефицитом новых ресурсов нефти. Добыча нефти в Западной Сибири в ближайшее время стабилизируется и начнет снижаться, тогда как значительные достоверные ее запасы в Восточной Сибири сегодня отнюдь не выглядят гарантированными, особенно в свете серьезного отставания в геологоразведке⁵²⁹.

⁵²⁷ Russia Seeks More Gas Links to Europe, May Ease Pipeline Access // Mosnews.com, 12.02.2006 г., <http://www.mosnews.com/money/2006/02/12/kudringas.shtml>.

⁵²⁸ Позиция Москвы стала еще более жесткой после саммита Россия — ЕС в Сочи, в мае 2006 года, что продемонстрировали и энергетическая конференция в Берлине, и Международный газовый конгресс в Амстердаме. На конгрессе Алексей Миллер заявил, что «Газпром» «может сыграть роль энергетического фундамента для развития Европы и мира», и дал понять, что российская сторона не приемлет европейских принципов либерализации энергорынка. В случае если законопроект «Об экспертизе газа», внесенный в Госдуму в те же дни, будет принят, то российский газовый монополист получит эксклюзивное право на газовый экспорт, а возможность свободного доступа к транспортным системам (чего добивается Евросоюз) будет исключена.

⁵²⁹ Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А., Белова М.А., Сулакишин С.С., Фейгин В.И. Восточный энергетический вектор России и выбор путей транспортировки нефти (Дальний Восток, Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона). М.: Научный эксперт, 2006. С. 9.

При этом следует учитывать намерения Китая импортировать российскую нефть не только для внутреннего потребления, но и для реэкспорта нефти и продуктов ее переработки в страны АТР и обратно в Россию. Тем не менее связанные с этим риски автоматически не означают упущенных для России выгод (как доходов от экспорта, так и создания дополнительных рабочих мест), которые она теоретически могла бы иметь от поставок в КНР собственных высококачественных нефтепродуктов взамен сырой нефти.

Дело в том, что за Уралом у России пока нет достаточного количества нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ), способных обеспечить растущие потребности в светлых нефтепродуктах и внутреннего рынка, и импортеров нефти.

В свою очередь, в Евросоюзе усилились призывы к поиску альтернативы российскому газу. Представитель еврокомиссара по проблемам энергетики Ферран Тарранделас Эспуни сказал, что «заявление «Газпрома» дает основания для беспокойства относительно растущей зависимости энергообеспечения Европы и... подчеркивает необходимость диверсифицировать как поставщиков, так и каналы доставки энергоресурсов»⁵³⁰. Накануне открытия Международного газового конгресса в Амстердаме ряд иностранных СМИ опубликовали выдержки из специального доклада службы верховного представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности Х. Соланы, обсуждение которого состоялось на саммите «Большой восьмерки» в июле 2006 г. Наряду с призывами к укреплению партнерства с Россией в области энергетики, в документе говорится о необходимости «географически диверсифицировать источники получения энергии и транзитные пути»⁵³¹, дабы снизить зависимость Европы от российского газа.

При этом надо отметить, что многие из существующих ныне газопроводов изношены и нуждаются в обновлении

⁵³⁰ Warned Against Dependency on Russian Energy // <http://euobserver.com/9/21404>.

⁵³¹ Краснов М. «Газпром» обидят в Амстердаме // Газета.ru, 5 июня 2006 г., http://www.gazeta.ru/print/2006/06/05/oa_202481.shtml.

или постоянном ремонте, а наличие «узких мест» в системе портов и трубопроводов означает, что возможности экспорта не соответствуют амбициям производителей. По оценкам Министерства энергетики США, из 7 млн баррелей экспортной нефти в день лишь 4 млн переправляется по магистральным трубопроводам, а остальная часть транспортируется по железной дороге и по воде⁵³². Таким образом, без существенных инвестиций в расширение трубопроводной инфраструктуры в ближайшем будущем рост экспорта возможен только «в обход трубопроводов». Это создает для России серьезные проблемы, поскольку ставит экспорт в прямую зависимость от колебаний цен на нефть: если цены падают, транспортировка нефти рельсовым и водным транспортом становится неэкономичной⁵³³.

Между тем в настоящее время поставки в Восточную Азию осуществляются исключительно по железной дороге. Из-за конфликтов между частными компаниями и государственными монополиями по поводу сооружения трубопроводов возможность модернизации трубопроводной сети уменьшается. Консорциум российских частных компаний, в который входили «ЛУКОЙЛ», «Сибнефть», ТНК и «ЮКОС», планировал проложить прямой трубопровод из Западной Сибири в Мурманск, чтобы экспортировать нефть на американский рынок (в конце 2002 г. компании подписали соответствующий меморандум о долевым строительстве). Однако этот проект вызвал серьезные возражения со стороны «Транснефти», которая поставила под сомнение возможность строительства такого трубопровода⁵³⁴.

Российское руководство придает большое значение укреплению связей между газовыми отраслями России и стран Центральной Азии, делая основной упор на двусто-

⁵³² Grace J. Russian Oil Supplies: Performance and Prospects. Oxford: OUP (for the Oxford Inst. For Energy), 2005. P. 213.

⁵³³ Монаган Э. Дилемма энергетической безопасности // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006. С. 16–31.

⁵³⁴ Brunstad B. et al. Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery? The Russian Barents Sea Region Towards 2015. Delft: Eburon Publishers, 2004.

ронные встречи с руководителями государств этого региона и на визиты российских высших официальных лиц, в первую очередь председателя правления «Газпрома» А. Миллера. Позиции «Газпрома» в Центральной Азии в последние годы резко усилились. Центральноазиатский газ — это дешевый источник энергии для европейских клиентов России. Кроме того, он обеспечивает сохранение статус-кво в российской газовой промышленности, позволяя «Газпрому» поддерживать свою монополию на транспортировку газа и понижая финансовое давление на эту корпорацию, что дает ей возможность изыскивать капиталы для реинвестирования в отечественное производство. Одновременно это ослабляет давление на российское Правительство, от которого ожидают реформирования газового сектора. Ведь слишком медленное движение в сторону мировых цен на газ приносит гораздо больше неприятностей независимым компаниям (вынужденным — из-за своих ограниченных транспортных возможностей — продавать газ на внутреннем рынке, вместо того чтобы его экспортировать), чем крупной государственной монополии.

Россия стремится связать государства региона долгосрочными контрактами на транспортировку газа. Пожалуй, самый надежный газовый партнер России в Центральной Азии — Казахстан. Запасы газа в этой стране меньше, чем в Узбекистане или Туркмении, но экспортных ресурсов может оказаться гораздо больше, чем ожидалось, если принять во внимание тот факт, что реальный потенциал морских газовых месторождений в Казахстане пока не известен, как не ясно и то, какие объемы попутного газа из нефтяных месторождений пойдут на экспорт⁵³⁵.

Хотя руководители Казахстана и иностранные инвесторы жалуются на низкую закупочную цену, которую «Газпром» предлагает за казахский газ, в Астане сознают минусы географического положения страны, и прежде всего то, что Казах-

⁵³⁵ Олкотт М.Б. «Дружба народов» в мире энергетики // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006. С. 32–44.

стан — континентальная держава, и с открытыми морями его связывает меньше транспортных путей, чем южного соседа и конкурента в производстве газа — Туркмению. Поэтому казахстанские власти идут в определенной мере на уступку, соглашаясь с более низкой продажной ценой на газ, чем та, которую они хотели бы получить, поскольку стремятся гарантировать экспорт какой-то части своего газа на европейский рынок (по маршрутам «Газпрома»). Такое положение более болезненно для иностранных инвесторов в Казахстане, чем для правительства, которое в известной мере компенсирует свои потери, получая от «Газпрома» плату за транзит туркменского газа через казахстанскую территорию. Деловые отношения между «Газпромом» и казахстанской государственной нефтегазовой компанией «КазМунайГаз», существующие с 2004 г., по-видимому, гораздо меньше зависят от превратностей политической жизни в обеих странах, чем российско-туркменские или российско-узбекские связи.

Для некоторых из географически изолированных государств Центральной Азии транспортировка своих ресурсов через Россию — удачная экономическая политика. В особенности это верно для Узбекистана, который сможет получить доступ, пусть и ограниченный, на европейские рынки, вместо того чтобы иметь дело с не всегда платежеспособными центральноазиатскими клиентами (Узбекистан обеспечивает газом Киргизию, Таджикистан и южную часть Казахстана). В 2004 г. Россия и Узбекистан заключили соглашение о разработке нескольких перспективных узбекских месторождений, включая Шахпахтинское на плато Устюрт, на сумму 1 млрд долл. и сроком на 35 лет на условиях раздела продукции. В 2005 г. список проектов был расширен, в том числе за счет включения в него газового месторождения Кандым — Хаузак — Шади в центральной части страны⁵³⁶.

⁵³⁶ Politics: Evicting the U.S. // Economist Intelligence Unit: Newswire. 2005. Aug. 2.

Инвестиции в Узбекистане выгодны «Газпрому», поскольку здесь, в отличие от его практики в России, он несет инвестиционные расходы не в одиночку, а поставки газа на рынок обеспечивает через российскую систему трубопроводов. И если в Туркмении с уходом Ниязова ситуация с транспортировкой газа может измениться, то в Узбекистане нет предпосылок для радикального пересмотра направлений вывоза углеводородов. Дело в том, что эта страна не имеет возможности осуществлять поставки напрямую через Иран или по подводному транскаспийскому трубопроводу, а тем более по предполагаемому трансфганскому газопроводу, который экономически выгоднее тянуть через Туркмению.

В отличие от ситуации с газом в сфере нефтедобычи три крупнейших нефтяных месторождения в Казахстане — Кашаганское⁵³⁷, Карачаганакское⁵³⁸ и Тенгизское⁵³⁹ — разрабатываются крупными консорциумами, полностью принадлежащими иностранцам или контролируемые ими. Эти проекты были запущены в начале — середине 1990-х гг., когда западные компании, заинтересованные в том, чтобы защитить свои права на эксплуатацию крупных активов советской еще эпохи, стремились по большей части исключить Россию из этого процесса.

На государственном уровне Москва часто старалась быть жестким переговорщиком в отношениях с Астаной, затянув на несколько лет начало осуществления проекта Каспийского трубопроводного консорциума (СРС). Это пока единственный трубопровод, проходящий через тер-

⁵³⁷ В Кашаганском консорциуме участвуют: Agip Caspian Sea B.V. (Италия) — 18,52%, Exxon Mobil Kazakhstan Inc. (США) — 18,52%, Shell Kazakhstan Development B.V. — 18,52%, Total E&P Kazakhstan (Франция) — 18,52%, ConocoPhillips (США) — 9,26%.

⁵³⁸ В Карачаганакском консорциуме участвуют: Agip (Италия) — 32,5%, BG (Великобритания) — 32,5%, ChevronTexaco (США) — 20%, Lukoil (Россия) — 15%.

⁵³⁹ В Тенгизском консорциуме участвуют: ChevronTexaco (США) — 50%, ExxonMobil (США) — 25%, KazMunaiGaz (Казахстан) — 20%, LukArco (Россия) — 5%.

риторию России и не управляемый «Транснефтью»⁵⁴⁰. В то время как США и Азербайджан делают все возможное, чтобы добиться от Казахстана обязательства направлять большие объемы нефти по трубопроводу Баку–Тбилиси–Джейхан (ВТС), Россия, как и раньше, препятствует наращиванию поставок нефти по этому маршруту. Согласия на увеличение пропускной способности СРС до сих пор нет, а «Транснефть» по-прежнему занимает жесткую позицию на переговорах об уровне транзитных ставок и росте объемов транспортируемой казахской нефти через транзитные сети этой российской компании.

Политика США и стран ЕС исходит из признания нежелательности восстановления в какой бы то ни было форме российского доминирования в данном регионе. «Замыкание» Россией на себя нефтяных и газовых потоков из бассейна Каспия и стран Центральной Азии, как полагают ее геополитические оппоненты, приведет именно к такой гегемонии⁵⁴¹.

Надо отметить, что нефтепровод Баку–Грозный–Тихорецк–Новороссийск (Баку–Новороссийск) считался с самого начала одним из основных маршрутов транспортировки нефти, его пропускная способность составляет 18 млн т нефти в год. Для транспортировки нефти по российскому трубопроводу Баку–Новороссийск необходимо было построить на каспийском побережье терминал мощностью 750 тыс. бар., насосную станцию для перекачки 80 тыс. бар. в сутки, построить новый участок трубопровода протяженностью 17 км от нового терминала до магистрального трубопровода на Грозный, реконструировать участок трубы протяженностью 31 км до азербайджанского города Гиуз-

⁵⁴⁰ Участники Каспийского трубопроводного консорциума: Россия — 24%, Казахстан — 19%, ChevronTexaco (США) — 15%, LukArco (Россия/США) — 12,5%, Rosneft-Shell (Россия — Великобритания/Нидерланды) — 7,5%, ExxonMobil (США) — 7,5%, Оман — 7%, Agip (Италия) — 2%, BG (Великобритания) — 2%, Kazakh Pipelines (Казахстан) — 1,75%, Oryx (США) — 1,75%.

⁵⁴¹ Белашов И.И. Геополитические интересы в структуре современного политического процесса: Дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2004. С. 139.

дак и затем 10-километровый трубопровод от Гиуздака до магистрального трубопровода Баку–Грозный⁵⁴².

Начавшиеся в декабре 1994 г. военные действия в Чечне нарушили работу нефтепровода, но не остановили ее. Поскольку данное направление транспортировки нефти представляло для России большое значение, было принято решение о строительстве трубопровода в обход Чечни, которое было завершено в апреле 2000 г. После урегулирования ситуации в Чечне можно будет снова использовать трубопровод, проходящий через территорию этой республики.

Для России нефтепровод Баку–Новороссийск имеет весьма важное значение, поскольку укрепляет ее позиции в Каспийском регионе. В свою очередь, для Азербайджана прокачка нефти через Новороссийск является выгодной с экономической точки зрения, поскольку позволяет, не дожидаясь реализации других проектов, поставлять углеводородное сырье на внешний рынок.

В целом конечная рентабельность трубопровода ВТС, стоимость прокладки которого составит около 2 млрд долл. и пропускную способность которого придется в дальнейшем увеличивать, будет во многом определяться объемами перекачиваемой по нему казахской нефти. Казахстан собирается транспортировать некоторую часть своей нефти по маршруту ВТС начиная с 2008 г., но он по-прежнему не готов более серьезно противостоять России и согласиться на предложение США о прокладке нефте- и газопроводов через Каспий. Россия протестует против прокладки предлагаемых США подводных трубопроводов, мотивируя это экологическими рисками. С учетом того, что разработка Каспийского шельфа происходит в отсутствие соглашения между пятью прибрежными государствами (Россия, Иран, Туркмения, Азербайджан и Казахстан) относительно правового режима пользования ресурсами Каспийского моря,

⁵⁴² Жильцов С.С. Каспийский регион как геополитическая проблема современных международных отношений (90-е гг. XX в.): Дис. ... докт. полит. наук. М., 2004. С. 109.

а также при сохраняющейся взаимозависимости экономик постсоветских государств, такая политика Казахстана в целом выглядит здоровой.

Сотрудничество с Китаем, в отличие от сотрудничества с Россией, открывает для Казахстана новые транзитные возможности.

По объему импорта нефти Китай занимает третье место в мире после США и Японии. При этом Китай традиционно импортирует нефть из самых разных регионов, не делая предпочтения каким-то определенным источникам. За последние пять лет объем импорта нефти и нефтепродуктов в Китай из стран Ближнего Востока увеличился почти вдвое (с 34,2 млн т в 2001 г. до 67,4 млн т в 2005 г.); из стран Западной Африки — в 7,5 раза (с 3,8 млн т до 28,6 млн т); из стран бывшего СССР (в основном России и Казахстана) — в 3,7 раза (с 5,3 млн т до 19,6 млн т). Сейчас на долю стран бывшего СССР в структуре китайского импорта приходится 11,7% против 6% в 2001 г. Однако, учитывая, что в настоящее время свыше 2/5 импортируемого Китаем топлива поступает из стран Ближнего Востока, именно он является ключевым, и в случае возникновения напряженности в Персидском заливе (что и происходит в настоящее время) стабильное обеспечение энергоносителями окажется под угрозой.

Данные факты объясняют то повышенное внимание, которое Китай проявляет к возможностям импорта энергоресурсов из Казахстана. Китайская государственная нефтяная компания владеет контрольным пакетом акций⁵⁴³ в «Актобемунайгазе» — добывающей компании, действующей в Западном Казахстане. Но цели Китая в Казахстане намного более амбициозны.

Рост поставок в Китай не только не будет происходить за счет России, но и, наоборот, может стать важным факто-

⁵⁴³ Китайская государственная нефтяная компания (CNPC) имеет 88,2 проц. акций в «Актобемунайгазе», который в 2004 г. добывал 106 000 баррелей нефти в день и имел также права на месторождения Жанажол и Кенкияк, а в 2005 г. вошел в долевое участие в разработке нового нефтяного месторождения Умит.

ром взаимовыгодного сотрудничества Москвы, Астаны и Пекина. Если Россия начнет реализацию планов прокладки нового трубопровода для поставок нефти из Западной Сибири в Китай, это может открыть Казахстану дополнительные возможности транспортировки его нефти на север по новому маршруту.

Дело в том, что «Сибнефть» в течение ряда лет использовала для экспорта незначительных объемов нефти маршрут Омск–Атасу и далее по железной дороге. Однако за последние годы «Транснефти» удалось ликвидировать дефицит мощностей на наиболее выгодных экспортных направлениях, и сложно представить, что «Сибнефть» предпочтет поставки в Китай через Казахстан экспорту через Приморск и Новороссийск. Правда, в дело может вмешаться политика: новый хозяин «Сибнефти» — «Газпром» — выстраивает в отношениях с Китаем многоходовые комбинации, и не исключено, что поставки нефти в Западный Китай окажутся звеном одной из них.

Таким образом, остается надеяться, что затруднения политического толка по осуществлению транспортировки российской нефти в данном направлении носят по большей части временный и разрешимый характер. Можно ожидать, что для российской нефти в этой трубопроводной системе найдутся возможности в объеме от 5 млн т на первом этапе, до 10 млн т на следующем и возможно большие объемы на завершающей стадии проекта (50 млн т). Хотя в конечном счете это будет зависеть от решения казахстанского правительства о пропорциях распределения направляемой нефти на запад и восток⁵⁴⁴.

Если сейчас около 80% газпромовских поставок в Европу идет через территорию Украины, то в последнее время «Газпром» активно формирует другие маршруты экспорта газа. Планируя очередные экспортные маршруты, но при

⁵⁴⁴ Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А., Белова М.А., Сулакшин С.С., Фейгин В.И. Восточный энергетический вектор России и выбор путей транспортировки нефти (Дальний Восток, Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона). М.: Научный эксперт, 2006. С. 94.

этом отказываясь от создания новых центров газодобычи, «Газпром» сталкивается с проблемой получения достаточного количества газа, чтобы заполнить вновь построенные газопроводы и одновременно гарантированно обеспечить потребности страны. «Газпром», судя по проводимой политике руководства, рассчитывает на импорт газа из Центральной Азии — Туркмении, Узбекистана и Казахстана.

В целом можно отметить, что в нефтегазовой отрасли происходит процесс расширения международного сотрудничества, и в нем в последнюю очередь это связано со строительством новых транспортных путей. Среди реализуемых в настоящее время необходимо отметить следующие транспортные маршруты.

1. Ямал–Европа–Торжок–Рюкерсдорф (Германия).

Концепцией строительства газопровода Торжок — Рюкерс-дорф предусмотрен поэтапный ввод в эксплуатацию отдельных его участков с использованием существующих газотранспортных мощностей. Участки в Германии, Польше, Белоруссии уже функционируют. Данный маршрут позволит транспортировать до 33 млрд куб. м газа в год. Трубопровод, проходящий по территории Белоруссии, Польши и Германии, начал функционировать в 1999 г. В 2004 г. по нему было экспортировано уже 23,6 млрд куб. м газа. Помимо «Газпрома» в строительстве участвуют компании АО «Белтрансгаз» (Белоруссия), PGNiG (Польша), Wintershall (Германия) и Wingas. Недостатком этого маршрута является транзит через Белоруссию, чья надежность в качестве партнера вызывает серьезные сомнения⁵⁴⁵.

2. Вывод на полную мощность газопровода «Голубой поток».

Данный маршрут предназначен для поставок российского природного газа в Турцию через акваторию Черного моря, минуя третьи страны. Он дополняет уже действующий газотранспортный коридор из России в Турцию,

⁵⁴⁵ Монаган Э. Дилемма энергетической безопасности // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006. С. 16–31.

идуший через территории Украины, Молдавии, Румынии и Болгарии. С 2003 г. поставки в Турцию по газопроводу «Голубой поток» неуклонно росли и в 2005 г. составили более 4,5 млрд куб. м (в 2004 г. — 3,3 млрд куб. м и в 2003 г. — 1,3 млрд куб. м). К 2010 г. «Газпром» предполагает вывести «Голубой поток» на проектную мощность 16 млрд куб. м. Существуют планы, поддержанные в ноябре 2005 г. лидерами России, Италии и Турции, сделать этот газопровод транзитным и поставлять по нему газ в Израиль, Грецию, на юг Италии и в другие европейские страны. Кроме того, рассматривается возможность строительства второй очереди газопровода, что удвоит его мощности⁵⁴⁶.

3. Участие в расширении газопровода «Интерконнектор», соединяющего города Зебрюгге (Бельгия) и Бэктон (Великобритания), в котором «Газпрому» принадлежит 10% акций. Это позволит компании увеличить поставки на чрезвычайно привлекательный британский рынок.

4. Северо-Европейский газопровод.

Наиболее приоритетным в настоящее время «Газпром» считает строительство Северо-Европейского газопровода (СЕГ), который впервые обеспечит экспорт российского газа в Западную Европу, минуя транзитные страны. Газопровод пройдет через акваторию Балтийского моря от Выборга до побережья Германии. Работы по сооружению сухопутного участка СЕГ начались осенью 2005 г. Строительство морского участка СЕГ будет вести North European Gas Pipeline Company (NEGPC) — совместное предприятие, в котором «Газпрому» принадлежит 51%, компаниям E.ON AG и BASF AG — по 24,5% акций⁵⁴⁷. «Газпром» намерен завершить строительство первой нитки СЕГ к июлю 2010 г., а к 2012 г. вывести ее на проектную мощность 27,5 млрд куб. м в год. Еще одну такую же нитку планируется вывести на полную мощность к 2013 г. Суммарные инвестиции в про-

⁵⁴⁶ Брифинг на тему: «Работа на рынках газа дальнего зарубежья», 10 июня 2005 г. // Официальный сайт ОАО «Газпром», <http://www.gazprom.ru/>.

⁵⁴⁷ Олкотт М.Б. «Дружба народов» в мире энергетики // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006. С. 32–44.

ект оцениваются в 12 млрд долларов⁵⁴⁸. Концерн уже достиг предварительной договоренности об экспорте по СЕГ около 18 млрд куб. м газа в год.

Однако планы строительства газопровода вызвали негативную реакцию ряда стран: Польши, стран Балтии и Швеции. По мнению некоторых экологов, газопровод нанесет серьезный ущерб экосистеме и окружающей среде Балтийского моря. Так, 25–26 ноября 2005 г. в Таллине прошла 24-я сессия президиума Балтийской ассамблеи. Парламентарии Литвы, Латвии, Эстонии и примкнувшей к ним Польши приняли резолюцию по строительству Северо-Европейского газопровода (СЕГ), требующую от России и Германии учесть их экологические и экономические интересы. В резолюции содержится призыв обратить особое внимание и оценить проект СЕГ на предмет его соответствия международным договорам по защите Балтийского моря, а также правовым актам, действующим в Евросоюзе. Обращается внимание на то, что на дне Балтийского моря после второй мировой войны СССР провел массовые захоронения химического оружия⁵⁴⁹.

По мнению же большинства аналитиков, за этими высказываниями стоят интересы США, препятствующие формированию стабильных энергопоставок в Европу. В интересах американцев «подорвать» растущие позиции влияния РФ в Европе, исключив долговременное сотрудничество между российскими и европейскими компаниями⁵⁵⁰.

Необходимо отметить, что строительство Северо-Европейского газопровода было в определенной степени вызвано напряженными отношениями России с соседними странами, в частности с Украиной, которая на протяжении

⁵⁴⁸ Гриб Н. «Газпром» потратит на СЕГ больше, чем на Штокман // Коммерсантъ. 2006. 5 апр.

⁵⁴⁹ Володин В. Повернуть трубу. Восточный ответ на газовый шантаж // Новая политика. 6 декабря 2005 г.

⁵⁵⁰ Якунин В.И. Современные проблемы геополитики России. М.: Экономика, 2006. С. 6.

нескольких лет производила так называемый «несанкционированный отбор газа» из предназначенных для европейского потребителя объемов природного топлива. Дополнительные аргументы для скорейшего введения в действие СЕГ дали события зимы 2006 г. Газовый конфликт между Россией и Украиной был вызван намерением российского концерна «Газпром» повысить цены на природный газ, поставляемый на Украину, после истечения 1 января 2006 г. существующего контракта. Этот шаг соответствовал общей направленности действий «Газпрома» по приведению экспортных цен на газ для постсоветских государств в большее соответствие с уровнем цен на европейском газовом рынке⁵⁵¹.

Украинская сторона до декабря 2005 г. отказывалась принять российские требования, которые с течением времени становились все более жесткими. Газовый вопрос перешел с уровня «Газпрома» на политический уровень, и в ноябре им занялся уже премьер-министр России⁵⁵². Украине, которая не только потребляет газ, но и является основной транзитной страной, через которую Россия поставляет газ в Европу, был предъявлен ультиматум — до 1 декабря 2005 г. принять российскую цену 160 долл. за тысячу кубометров⁵⁵³. Получив отказ, М. Фрадков демонстративно отменил свой визит в Киев, планировавшийся на начало декабря⁵⁵⁴.

В связи с неподписанием контрактов на поставку газа в 2006 г., 1 января 2006 г. подача газа на украинский рынок

⁵⁵¹ Газовый конфликт между Россией и Украиной 2005–2006 года. Материал из Википедии — свободной энциклопедии, http://ru.wikipedia.org/wiki/Газовый_конфликт_между_Россией_и_Украиной_2005–2006_года.

⁵⁵² Газовое отравление: мониторинг // Коммерсантъ. 2006. № 14.

⁵⁵³ Заявление МИД России о ситуации в российско-украинских отношениях в газовой сфере // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации, 01.01.2006 г., http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/4353C4608DE8A569C32570E90031EFAA.

⁵⁵⁴ Газовый конфликт между Россией и Украиной 2005–2006 года. Материал из Википедии — свободной энциклопедии, http://ru.wikipedia.org/wiki/Газовый_конфликт_между_Россией_и_Украиной_2005–2006_года.

была прекращена. Однако, поскольку основные поставки российского газа в Европу осуществляются через газотранспортную сеть, проходящую по территории Украины, то, как утверждает российская сторона, Украина в течение первых дней 2006 г. осуществляла несанкционированный отбор газа из экспортного газопровода для удовлетворения собственных потребностей. Хотя конфликт был формально завершён в ночь с 3 на 4 января 2006 г. подписанием соглашения, которое, судя по первоначальным официальным заявлениям, удовлетворило обе стороны, Верховная рада Украины использовала факт подписания этого соглашения для обострения отношений с президентом Украины В. Ющенко, отправив правительство Ю. Еханурова в отставку⁵⁵⁵. Во второй половине января Украина возобновила сверхплановый отбор российского газа из транзитных газопроводов, что отразилось на поставках европейским покупателям. Некоторые страны Центральной и Восточной Европы воспользовались этой ситуацией для того, чтобы обвинить Россию как ненадежного энергопоставщика⁵⁵⁶.

Тем не менее в обозримой перспективе Украина сохранит свою позицию главного транзитного государства для российского газа. Существующие мощности ее газотранспортной системы в разы больше всех строящихся и проектируемых маршрутов, а кроме того, именно через Украину проходит кратчайший путь с выходом на наиболее привлекательные рынки. Северо-Европейский газопровод фактически будет использоваться для тех объемов газа, которые дополнительно потребуются Европе в следующем десятилетии. Между тем украинские трубопроводы, построенные еще в советские времена, нуждаются в модернизации в целом. Отчасти поэтому «Газпром» выдвигал идею создания

⁵⁵⁵ Минеев А. За Россией нужен газ да глаз. Если перекрыли кран Украине, то где гарантия, что так же не обойдутся с Германией и Францией? // Новая газета. 2006. № 1.

⁵⁵⁶ Симоненко П. Россия и Украина: друзья или партнеры? Разрыв по-живому. У наших стран должна быть согласованная политика, потому что мы — единое славянское пространство // Огонек. 2005. № 51.

российско-украинско-германского консорциума по управлению газотранспортной системой Украины, но на сегодняшний день украинская сторона сочла такой вариант неприемлемым.

Развитие сотрудничества с Европейским союзом осложнено рядом проблем. Не последнее место в ней занимает вопрос о статусе Калининградской области.

Европейский союз исходил из того, что стабилизация Калининграда путем открытия области в сторону Балтийского региона, к чему стремится ЕС, окажется под угрозой, если не удастся найти баланс между строгим обеспечением надежности внешних границ ЕС, с одной стороны, и потребностью в облегченном пересечении границы и транзите — с другой. Границы должны надежно контролироваться, не становясь при этом непроходимыми. Литва и Польша учитывали специфическое положение Калининграда, при определенных условиях давая жителям области возможность безвизового пересечения границы, а также разрешая российским гражданам безвизовый транзит между Калининградом и остальной Россией, но их присоединение к Шенгенской зоне требовало унификации визовых правил и процедур. С точки зрения России были не до конца изучены все варианты гибкого применения Шенгенского законодательства на границе ЕС с Калининградской областью⁵⁵⁷.

Надо отметить, что в ходе урегулирования вопроса о транспортном транзите после вступления стран Балтии в Европейский союз, последний не принял предложение о решении «калининградской проблемы» по примеру соглашения 1974 г. о режиме посещения Западного Берлина гражданами ФРГ, которое Президент РФ В.В. Путин огласил 3 сентября во время визита в Москву президента Германии Й. Рау. ЕС отверг и российскую идею транзитного автобусного сообщения между Калининградской областью и остальной Россией, как и предложение о безвизовом без-

⁵⁵⁷ Арбатова Н.К. Национальные интересы и внешняя политика России: европейское направление (1991–1999): Дис. ... докт. полит. наук. М., 2003. С. 219.

остановочном железнодорожном транзите, ссылаясь на отсутствие для этого надлежащих технических условий. Даже если когда-то в будущем, с точки зрения ЕС, появится техническая возможность для такого транзита по железной дороге, он намерен рассматривать ее на условиях, не противоречащих режиму Шенгенской зоны, резервируя за собой право отклонить этот вариант по политическим или юридическим причинам.

На саммите в Брюсселе 11 ноября 2002 г. Россия приняла схему введения так называемого «упрощенного транзитного документа» (УТД) для граждан Калининградской области, подписав с ЕС соответствующее соглашение. В соответствии с ним Евросоюз с 1 июля 2003 г. законодательно вводит в действие схему упрощенного транзитного документа, который предназначен для прямого наземного транзита между Калининградской областью и остальной Россией на фиксированный период времени⁵⁵⁸.

При этом взаимоотношения РФ и Европейского союза в последние годы заметно расширились. Так, несмотря на недавнее решение ЕС о запрете полетов российских самолетов, которые по производимому шуму превышают европейские стандарты, в области авиастроения между странами Европейского союза и Россией наблюдается рост сотрудничества. Особенно это заметно на примере взаимоотношений России с Германией, которые в эпоху канцлера г. Шредера и Президента РФ В.В. Путина приобрели особый характер.

Так, в мае 2002 г. на территории берлинского аэродрома Шенефельд прошла шестая международная авиакосмическая выставка, увеличивающая свои объемные показатели на 7% ежегодно⁵⁵⁹.

⁵⁵⁸ Совместное заявление Российской Федерации и Европейского союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. // Дипломатический вестник. 2002. № 12.

⁵⁵⁹ Сокут С. Фирма «Нога» строит новый железный занавес // Независимая газета. 2002. № 89 (2643).

Результатом российского участия в выставке было заключение двух договоров, которые повлекли за собой положительные последствия для авиапромышленности РФ. Один из них, договор о создании рабочей группы между корпорацией «МиГ», акционерным обществом «Туполев» и германским «Роллс-Ройс», позволил достичь соглашения об установке на перспективный российский ближнемагистральный пассажирский самолет «Ту-334» двигатель «BR-715» германского производства. Новая версия борта получила название «Ту-334-120», и его первые испытания прошли в конце 2005 г. Три компании решили совместными усилиями изучать возможные трудности международной сертификации самолета, а также его продвижение на ближневосточный, юго-восточный и африканский рынки. Второй документ также связан с усилением и расширением российско-европейского сотрудничества. Здесь речь идет о договоренности Иркутского авиационного производственного объединения и EADS о совместном изучении рынка универсального самолета-амфибии «Бе-200».

Успешным примером двустороннего сотрудничества явилось участие России как страны-партнера в международной ярмарке в апреле 2005 г. в Ганновере. На выставке были представлены компания «Сухой», корпорация «Иркут», Уралмашзавод, «Пермские моторы» и т. д. Российские компании активно сотрудничают с европейскими фирмами в сфере создания и продвижения высокотехнологической продукции. Так, фирма «Сухой» совместно с французскими и германскими компаниями работает над созданием серии малых пассажирских самолетов RRJ, а компания «Иркут», как говорилось выше, совместно с EADS создали многоцелевой самолет-амфибию «Бе-200»⁵⁶⁰.

Всем известно, что США сейчас форсированно разрабатывают модель истребителя «пятого поколения» — Joint

⁵⁶⁰ Гликин М. На немецкой ярмарке царил квасной дух. Путин лоббировал «Газпром», а остальным обещал валютную либерализацию // Независимая газета. 2005. 73 (3469).

Strike Fighter (JSF). При этом США искусственно занижают стоимость этих самолетов: уже объявлено, что каждый такой истребитель будет стоить 30 млн долл. Это означает, что США планируют монополизировать создание такого самолета не только для оснащения им своих вооруженных сил и вооруженных сил своих союзников, но и для продажи таких самолетов на мировом рынке вооружений. Все это произойдет после 2012 г., когда этот самолет поступит на вооружение США. Поэтому Россия и Европа сейчас стоят перед очень жестким выбором: при успешной кооперации, в частности, между «Сухим» и EADS по созданию и производству конкурентоспособной модели истребителя «пятого поколения» — а все предпосылки к этому есть — Россия сможет успешно конкурировать в XXI в. с США на рынках вооружений, в том числе в третьих странах, в Азии, Африке.

В то же время ограничения, накладываемые на работу воздушного транспорта в связи с охлаждением в отношениях, зачастую принимают завуалированную форму. Так, Турция во время охлаждения в израильско-турецких отношениях, произошедшего в связи с резким осуждением турецким руководством политики Израиля по отношению к палестинцам, высказывала возражения по поводу присутствия на борту израильских самолетов чрезмерного числа работников спецслужб, что в результате послужило причиной серьезных осложнений в работе израильского воздушного транспорта⁵⁶¹.

Однако наиболее трагическим примером применения воздушного транспорта в политических целях служат события 11 сентября 2001 г., которые показали, что существующая сегодня модель мира устраивает далеко не всех⁵⁶². Одновременно они печальным образом подтвердили предупреждения России о формировании нового акто-

⁵⁶¹ Урегулирован израильско-турецкий «воздушный кризис» // Клуб «Конфликтолог», 17.06.2004 г., http://www.konflikt.ru/index.php?top=3&status=show1news&news_id=31953&searchword=.

⁵⁶² Байгарова К.С. Глобализация и проблемы национальной безопасности России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2003. С. 23.

ра в системе международных отношений — транснациональных террористических организаций.

В условиях глобализации значение мировой транспортной сети максимально возрастает. Транспорт становится материальной базой производственных связей между отдельными территориями, выступает как фактор, организующий мировое экономическое пространство и обеспечивающий дальнейшее географическое разделение труда⁵⁶³.

Для успешного развития всемирного хозяйства необходимы бесперебойно действующие надежные международные транспортные коммуникации, каковыми являются железные дороги. Однако доля трансконтинентальных линий как наиболее подходящих транспортных путей для решения задач всемирного хозяйства составляет только около 4% от общей протяженности железных дорог на всех континентах⁵⁶⁴.

В этих условиях особо актуальной является политика, направленная на включение национальных транспортных линий в транснациональные. Например, для соединения железнодорожным сообщением Западного и Восточного полушарий необходимо преодолеть пролегающую на Крайнем Севере между материками обоих полушарий узкую водную полосу Берингова пролива⁵⁶⁵.

Для России развитие транспортных, и, прежде всего, железнодорожных, сетей выступало источником мощного позиционирования страны в мире и международной системе разделения труда. Транспортировки грузов в глобальном масштабе, осуществление масштабных экспортно-импортных перевозок, привлечение на свои транспортные системы максимально возможного количества грузов —

⁵⁶³ Филиппосян М. Транзит — ведущий фактор экономической интеграции // Логинфо. 2001. № 3.

⁵⁶⁴ Дивочкин А. Вокруг света в железнодорожном вагоне // Гудок. 1998. 20 ноября.

⁵⁶⁵ Голицусов Ю.Ф. Политико-экономические аспекты обеспечения транспортной безопасности России на Дальнем Востоке: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 21.

все это не только повышает общеэкономическую конкурентоспособность государства, но и является для нашей страны важнейшим источником возрастания экономических ресурсов и геополитического влияния. Причем в развитии транспортных путей и соответствующей инфраструктуры, как нигде, проявляется и значение технологического компонента геополитического влияния, о значении которого говорил еще Х. Маккиндер⁵⁶⁶.

С точки зрения транзитного транспортирования грузов Россия постепенно приобрела роль евро-азиатского транспортного моста, связующего звена между экономическими центрами Южной и Юго-Восточной Азии и Европой (хотя после 1917 г. и установления «железного занавеса» интермодальность и трансграничность российских транспортных зон была практически разрушена). Принимая во внимание это обстоятельство, наиболее амбициозным проектом транспортных связей в настоящий момент является включение Транссиба в трансматериковую железнодорожную магистраль Токио–Дублин. Хотя в Японии существует общественное движение по содействию реализации проекта «За соединение Японии с евроазиатским материком», серьезным препятствием остается неурегулированность межгосударственных отношений с Россией.

В последнее время российское руководство демонстрирует энергичное использование технократическо-геополитического ресурса в направлении Китая и стран АТР (в данном случае имеется в виду трубопровод ВСТО). Заметная роль в этих усилиях принадлежит ОАО «РЖД», поскольку международные транспортные коридоры и новые, в частности, восточные вектора российской активности, напрямую связаны с возможностями и, соответственно, ответственностью российских железных дорог. Можно привести самые последние примеры масштабных политических договоренностей, достигнутых на российско-германском сам-

⁵⁶⁶ Якунин В.И. Формирование геостратегий России. Транспортная составляющая. М.: Мысль, 2005. С. 121–122.

мите в г. Томске (2006). ОАО «РЖД» становится партнером в международных компаниях, пространственная сфера деятельности которых приобретает классические геополитические конфигурации. Российское же государство через транспортную сетевую и международную включенность получает эффективные ресурсы внешнеполитического позиционирования и влияния. Этот пример показывает, как пространственные координаты формирования политики государства (в данном случае транспортные) трансформируются непосредственно в политические.

В качестве примера того, как отдельные события во внешней политике оказывают влияние на развитие железнодорожного сообщения, можно привести абхазский железнодорожный маршрут, который не функционирует с августа 1992 г., когда началась война в регионе. Между тем этот путь имел важное стратегическое значение и сулил большие выгоды заинтересованным сторонам. Кроме того, если бы он начал действовать, Россия получила бы устойчивую связь со своим главным союзником в Закавказье — Арменией. Грузия всегда увязывала вопрос возобновления железнодорожного движения с урегулированием абхазского конфликта и возвращением в автономию грузинских беженцев⁵⁶⁷.

В марте 2003 г. президенты России и Грузии В. Путин и Э. Шеварднадзе совместно с абхазскими представителями сумели договориться о «синхронизации» возвращения беженцев и восстановлении железнодорожного движения. И, несмотря на то, что не все проблемы удалось решить, значительная часть грузинского населения вернулась в Гальский район Абхазии, что создавало условия для дальнейших шагов.

После отставки Э. Шеварднадзе проблемой железной дороги занялся новый Президент Грузии М. Саакашвили. Но произошедшее охлаждение отношений между Россией и Грузией замедлило этот процесс.

⁵⁶⁷ Новиков В. Пути разобщения // Коммерсантъ. 17.06.2005 г.

Наряду с этим в настоящее время разрабатывается возможность создания нескольких международных транспортных коридоров (МТК), которые должны повысить значимость России как основного транспортного коридора между Европой и странами Азии.

1. Маршрут Берлин–Варшава–Минск–Москва–Н. Новгород.

В 1999 г. на заседании Координационного транспортного совещания в Нижнем Новгороде между странами СНГ было подписано заявление о намерении создать транспортный коридор, соединяющий Китай, Казахстан, Россию и Белоруссию. Если рано или поздно такой коридор будет создан, он включит в себя МТК № 2 и откроет выход на порты Азиатско-Тихоокеанского бассейна по направлению Запад–Восток⁵⁶⁸.

2. Проект «Восток–Запад».

Формирование глобального сухопутного транспортного коридора Восток — Запад по направлению Япония — Россия — Европа в общем-то не представляет большой сложности. Его основой органично могут стать МТК № 2 и Транссибирская магистраль (двухпутная, полностью электрифицированная железнодорожная линия). Единственное препятствие, которое пока не преодолено, — это необходимость построить два сухопутных перехода: между материком и о. Сахалин (8 км), а также между о. Сахалин и о. Хоккайдо (40 км). В случае реализации этой идеи Россия сможет принять большую часть груза, проходящего из Южной и Юго-Восточной Азии в Евросоюз и обратно. По данным Минтранса РФ, только у Японии, являющейся крупнейшим поставщиком в Евросоюз, уже в 1997 г. объемы внешней торговли оценивались в 0,88 трлн долларов, что составило около 1/5 общей стоимости мировых внешнеторговых грузопотоков. В тот же период объем внешней торговли стран АСЕАН оценивался в 0,72 трлн долларов⁵⁶⁹.

Основными конкурентами проекта МТК Восток–Запад считаются несколько транспортных путей, в числе которых

⁵⁶⁸ Щипков Д. Российский транспорт сегодня // Новая политика. 2 июля 2004 г.

⁵⁶⁹ Щипков Д. Российский транспорт сегодня // Новая политика. 2 июля 2004 г.

морской путь через Суэцкий канал, по которому сегодня осуществляется огромная доля грузоперевозок; Северный мор-ской путь (самый короткий маршрут от Северной Европы до Юго-Восточной Азии или Аляски, но страдающий слаборазвитой инфраструктурой) и новый проект «TRASECA» (Европа–Кавказ–Азия). Строительство последнего пути активно лоббируется и финансируется Евросоюзом. Однако эти три коридора, за исключением Севморпути, в случае его развития и приведения в надлежащее состояние, вряд ли смогут составить конкуренцию проекту Восток–Запад, если он будет осуществлен. Морской маршрут через Суэцкий канал хоть и отличается чрезвычайной организованностью и точностью графика прохождения кораблей, безусловно, является гораздо более длинным по расстоянию, более долгим по времени и, соответственно, более дорогим маршрутом. Что касается проекта «TRASECA», то он задуман скорее из политической (возможность влиять на Кавказский регион), нежели экономической, целесообразности, и рассчитывать, что он будет реально выгоден грузоперевозчикам, не приходится.

Проект является интермодальным (скоординированным по всем составляющим) транспортным коридором, проходящим от границы с Финляндией: Санкт-Петербург–Москва–Ростов-на-Дону–Новороссийск/Астрахань. Учитывая, что Северо-Западный регион РФ является единственной границей РФ с Евросоюзом, по МТК № 9 проходит значительная часть грузооборота со странами Европы. Этот МТК является соединением ряда транспортных составляющих, в него входят железнодорожный, автодорожный, морской, речной, трубопроводный, авиатранспорт.

3. Проект «Север–Юг».

Развитие МТК № 9 является важной стратегической задачей, осуществление которой происходит в проекте транспортного коридора «Север–Юг». В отличие от маршрута «Восток–Запад», «Север–Юг» является не просто идеей, а реально развивающимся проектом. Соглашение о создании этого МТК было подписано 12 сентября 2000 г. между пра-

витель-ствами РФ, Индии, Ирана и Омана. Впоследствии к соглашению присоединились Белоруссия, Украина, Казахстан и ряд других стран. Идея МТК «Север–Юг» — создать благоприятные условия и физические возможности для транспортировки пассажиров и грузов между Средним Востоком и Балтийским регионом. Из Персидского залива, Индии, Пакистана грузы будут доставляться через российские порты и внутренние водные пути на Северо-Запад и далее в любую страну Европы. Соглашение об этом МТК предполагает доставку грузов с различных портов как Каспийского, так и Черного морей. Кроме того, в рамках этого МТК параллельно с водными путями будут развиваться железнодорожное и автомобильное сообщение. В перспективе планируется, что МТК «Север–Юг» будет пересекаться с Транссибом, что позволит создать большой перевалочный пункт между двумя основными МТК России. Таким образом, коридор «Север–Юг», развитию которого правительство РФ придает большое значение, в перспективе должен стать одной из основных транспортных артерий страны и аккумулировать большое количество грузопотоков из Азии в Европу. По подсчетам специалистов, сегодня доставка одной тонны груза из Германии в Индию через Суэцкий канал составляет около 3,5 тыс. долларов и производится за 40 дней. Контейнерная перевозка по МТК «Север–Юг» будет обходиться в 2,5 тыс. долларов и осуществляться за 15–20 суток. По данным Минтранса, в долгосрочной перспективе объем транзита по этому МТК должен составить 10 млн тонн грузов в год без учета нефти и нефтепродуктов.

Благодаря своему географическому положению Россия может замкнуть на себя большую часть евроазиатских международных грузопотоков. Такова насущная задача, которая при правильном развитии транспортной системы страны может осуществиться, по различным оценкам, уже лет через 10–15. Разветвленная сеть железных, автомобильных дорог, система внутреннего водного транспорта дают для этого все возможности. Если устранить «узкие места», расширить транспортную систему, увеличить

скорость доставки, улучшить процесс управления грузоперевозками (что включает в себя логистику, информатизацию, безопасность), то через Россию будут проходить грузы из стран Дальнего Востока, всей Азии, Северной, Восточной, Западной и Центральной Европы. Кроме того, значительно улучшится внутринациональная коммуникация, и появятся условия для внутриэкономического развития регионов, отдаленных от развитой инфраструктуры центра России.

Реализацию крупных совместных российско-европейских экономических проектов в сфере энергетики (соглашение между «Рургазом» и «Газпромом», строительство газопровода Ямал — Западная Европа, Балтийская трубопроводная система), трансграничного сотрудничества (унификация таможенных правил, строительство новых, отвечающих всем современным требованиям транспортных коридоров, облегчение визового режима, создание особой экономической зоны в Калининградской области) можно рассматривать в качестве первых шагов по присоединению России к единому общеевропейскому экономическому пространству, начало создания которого было положено еще в апреле 1992 г. Соглашением между ЕС и Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ). Без участия России как европейской страны полностью сформировать такое экономическое пространство крайне сложно. Осознание этого факта привело к выдвижению на московском саммите Россия — ЕС (май 2001) тогдашним председателем Европейской комиссии Р. Проди идеи о необходимости подключения России к экономическим интеграционным процессам в Европе. Были созданы совместные рабочие группы, занявшиеся практическим решением этой проблемы и преодолением различных барьеров на этом пути посредством сближения экономического законодательства, создания условий для более свободного передвижения товаров, тесного сотрудничества в различных секторах экономики, содействия росту объемов взаимовыгодной торговли и инвестиционной привлекательности. Однако пока что проект

российско-европейского экономического пространства находится только на начальном этапе своего становления⁵⁷⁰.

При этом, учитывая довольно напряженные политические отношения между Россией и Европейским союзом, а также исчерпаемость российских ресурсов, можно заключить, что конкурентная борьба за эти ресурсы будет обостряться, поскольку Россия стремится диверсифицировать рынки сбыта. Такое предположение подтверждается и увеличением спроса в других странах-потребителях, прежде всего в Китае, Индии, Японии и США, которые ведут переговоры с Москвой относительно расширения доступа к российской нефти⁵⁷¹.

Экспорт российских энергоносителей в страны Азии и Тихоокеанского бассейна к 2015 г. может вырасти в 6 раз⁵⁷². Заметную роль в конкурентной борьбе за российские ресурсы, вероятно, сыграют и США — крупнейший (со значительным отрывом) потребитель энергоресурсов на мировом рынке. Между Россией и США устанавливаются официальные отношения в этой области как на государственном уровне (совещания специальных рабочих групп), так и на уровне компаний⁵⁷³.

Упомянутые выше связи (и в первую очередь между Россией и США) пока нельзя назвать прочными. Тем не менее такое развитие событий устраивает Москву, поскольку она стремится максимизировать экспорт и диверсифицировать свои рынки, чтобы повысить безопасность экспорта⁵⁷⁴. Как уже отмечалось, высокопоставленные лица Евросоюза вы-

⁵⁷⁰ Артюхин А.С. Геополитические концепции структурного кризиса современного мира: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2004. С. 161.

⁵⁷¹ Pilling D., Gorst I. Tokyo in Threat to Withdraw from \$11bn Oil Pipeline // The Financial Times. 2005. Apr. 30.

⁵⁷² Russia to Boost Oil and Gas Production By 2015 — Minister // www.mosnews.com, 31.10.2005; Russia's LUKOIL starts exports to China // www.mosnews.com, 18.11.2004.

⁵⁷³ Монаган Э. Дилемма энергетической безопасности // Pro et Contra. 16 марта–июнь 2006. С. 16–31.

⁵⁷⁴ Myers Jaffe A., Manning R. A. Russia, Energy and the West // Survival. 2001. Vol. 43. № 2. Summer. P. 144.

сказывают свое недовольство в связи с намерениями России экспортировать энергоносители в восточном направлении и в США⁵⁷⁵. Вполне вероятно, что конкурентная борьба за российскую нефть может привести к росту цен, а также создать ряд проблем для медленно растущих экономик, особенно если нефть Западной Сибири потечет по Восточному трубопроводу, в то время как месторождения Восточной Сибири будут еще только разведываться и осваиваться⁵⁷⁶.

В настоящее время происходит переориентация политики и идеологии в отношениях между Россией и Центральной Азией, что, в свою очередь, должно опираться и на определенный поворот общественного сознания к этим вопросам. Думается, что это явится фактором, существенно способствующим изменению геополитической обстановки в Центральной Азии в направлении, благоприятном для России⁵⁷⁷.

Таким образом, совершенно очевидно, что взаимоотношения стран оказывают влияние на развитие отдельных видов транспорта (железнодорожного, воздушного). Но в равной мере верно и обратное. Например, если нефтяной российский экспорт будет организован в Китай с помощью железнодорожных перевозок, то это будет гибкий, независимый от политических обстоятельств вариант. В то же время если это будет капитализированная «труба», то о гибкости экономико-политических отношений говорить уже не придется. Затратив на нее десятки миллиардов, мы станем в зависимость от этих трат. А зависимость в политике — вещь очень невыгодная.

Надо отметить, что, несмотря на то что фактор двусторонних отношений имеет особое влияние на функционирование транспорта, тем не менее в основе развития

⁵⁷⁵ Arbatov A., Feygin V., Smirnov V. Unrelenting Oil Addiction // Russia in Global Affairs. 2005. April — June.

⁵⁷⁶ Gorst I. Russian Pipeline Strategies: Business vs Politics // The Energy Dimension in Russian Global Strategy / J. A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University. Oct. 2004. P. 15.

⁵⁷⁷ Бисембаев А.А. Геостратегия России в Центральной Азии (политологический анализ): Дис. ... канд. полит. наук. М., 2000. С. 57.

все-таки лежат фундаментальные предпосылки, такие как географическое местоположение страны, степень развития отдельных отраслей экономики. Именно этот факт необходимо учитывать при анализе перспектив развития отдельных транспортных отраслей.

§ 2. Транспорт и политика пространственного развития страны

При всем разнообразии существующих на данный момент аналитических материалов остаются невыясненными имеющиеся, но не реализуемые еще в полной мере возможности использования транспортной инфраструктуры в качестве своего рода геополитической основы для дальнейшего развития страны как своеобразного «внутреннего стержня», связывающего отдельные районы страны, базиса для углубления сотрудничества с соседями по СНГ. Не получили достаточного развития и основанные на геополитической методологии подходы к практическому решению проблемы разработки стратегии транспортного развития России как ответ на вызовы конкурентной глобальной среды.

В повестке дня особую актуальность приобретает ряд конкретных задач, требующих изучения, а именно:

- выяснение степени влияния транспортной составляющей на ход внутреннего политического развития страны;
- оценка геостратегических перспектив России как страны — транзита по сравнению с основными геополитическими конкурентами.

Объединяющим началом геополитических форм активности государства являются или, по крайней мере, должны являться национальные интересы, которые отражают совокупные потребности общества и государства, целостный спектр кратко-, средне- и долгосрочных конкретных целей, относящихся к различным сегментам деятельности государства⁵⁷⁸.

⁵⁷⁸ Якунин В.И. Формирование геостратегий России. Транспортная составляющая. М.: Мысль, 2005. С. 82.

Как свидетельствует опыт государственного управления, формой содержательного синтеза задаваемых национальными интересами ориентиров деятельности властей и конкретных показателей этой деятельности в различных областях жизни являются политические стратегии. Именно эта форма активности государства, с одной стороны, соединяет власть и управление, а с другой — сочетает масштабность, комплексность и долговременность принимаемых действий с конкретными показателями целенаправленной активности. Применительно к выбранному предмету исследования это означает, что геополитические действия государства предстают в форме реализации разнообразных геоэкономических, геокультурных и прочих геостратегий, которые представляют собой относительно автономные комплексы взаимосвязанных, долгосрочно планируемых и осуществляемых акций, направленных на достижение масштабных социальных целей, соответствующих национальным интересам и реализующих эти цели в политическом пространстве.

Большая часть территории России обслуживается преимущественно автомобильным, железнодорожным или речным транспортом. Использование авиации для доставки грузов и обеспечения связи между населенными пунктами, из-за высокой стоимости, значительно удорожает транспортировку грузов и приводит к сокращению числа рейсов. При этом рассмотрение общероссийских и межгосударственных торговых и транспортных программ позволяет говорить о необходимости их объединения в единый логистический блок, перехода от чисто транспортной идеологии к логистико-хозяйственной и геополитической.

Почти половина всех перевозок в мире — комбинированные (интермодальные), т. е. с одновременным задействованием всех видов транспорта, осуществляемые по принципу «от двери до двери, точно в срок». При этом состояние логистической инфраструктуры (транспорта, оптовых баз и товарных рынков) служит критерием рыночной развитости

и инвестиционной привлекательности той или иной территории.

В настоящее время роль транспорта еще больше возрастает, что связано с глобализацией экономики, товарной специализацией мировых регионов, развитием товарообмена между ними путем формирования международных транспортных коридоров. 8 сентября 2000 г. Правительство Российской Федерации одобрило «Основные направления формирования и развития международных транспортных коридоров на территории Российской Федерации на период до 2010 года». Тем самым Россия объявила мировому сообществу о своих планах в конкурентной борьбе за транзит, обозначила приоритеты в развитии транспортной инфраструктуры⁵⁷⁹.

Транспортный комплекс в состоянии активизировать хозяйственную деятельность и выровнять качество жизни во многих регионах страны, оздоровить демографическую обстановку в первую очередь на малозаселенных территориях, что является необходимым условием сохранения целостности страны, обеспечить финансовую безопасность государства. При транспортном, промышленном и социальном освоении Сибири и Дальнего Востока становится реальным восстановление геополитических позиций России как мирового финансово-промышленного полюса в центре евроазиатского континента, обеспечивающего устойчивую, безопасную систему мира⁵⁸⁰.

Начиная с 1999 г. объем перевозок железнодорожного и других видов транспорта районов Сибири и Дальнего Востока имеет устойчивую тенденцию роста. В то же время вызывает беспокойство состояние сибирских и дальне-

⁵⁷⁹ Байкальский экономический форум. «Круглый стол» № 2. Развитие коммуникационных транспортных систем Сибири и Дальнего Востока. Россия в XXI веке как транспортный мост между Европой, Азией и Америкой // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2001. № 5 (136). С. 5.

⁵⁸⁰ Голиусов Ю.Ф. Политико-экономические аспекты обеспечения транспортной безопасности России на Дальнем Востоке: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005. С. 47.

восточных регионов, изначально испытывавших недостаточную транспортную, транспортно-складскую, оптово-товарную обустроенность территорий, которая является препятствием для развития собственной промышленности.

Общий мировой объем грузооборота оценивается в триллионах долларов. Значительная часть грузопотока составляет товарообмен между Европой и Азией. Сегодня Россия имеет объективный исторический шанс, — основанный на исключительно выгодном географическом положении и развитой транспортной инфраструктуре, — переориентировать на транспортный комплекс страны значительную часть евроазиатского грузопотока и получить дополнительный импульс к ускоренному развитию экономики⁵⁸¹.

Все это отражается, в свою очередь, на транспортной системе региона, являющейся связующим звеном между региональными экономиками. Проблемы в транспортной отрасли вызваны не экономическими, а системными причинами: изменением структуры грузоперевозок и направлений перемещения грузов. Более того, стагнация в развитии транспортной инфраструктуры приводит к экономическому спаду в регионах (пример — регионы БАМа).

Стратегическими направлениями развития транспортной инфраструктуры региона избраны: возрождение Северного морского пути; строительство железной дороги от Якутска до БАМа и интенсификация транзитных контейнерных перевозок. Обсуждаются достоинства и недостатки других проектов, учитывающих не только экономические, но и стратегические интересы РФ: установление прямого сообщения с Сахалином, установление сообщения между Транссибом и СМП по внутренним водным путям, транзитный мост Москва–Токио, «Транскорейская магистраль» и китайское направление. Однако в этих транспортных про-

⁵⁸¹ Байкальский экономический форум. «Круглый стол» № 2. Развитие коммуникационных транспортных систем Сибири и Дальнего Востока. Россия в XXI веке как транспортный мост между Европой, Азией и Америкой // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2001. № 5 (136). С. 39.

ектах может скрываться и потенциальная угроза. Уже сейчас Япония и Китай конкурируют между собой в российских трубопроводных проектах. Другие виды транспорта пока представляют для Китая и Японии меньшее стратегическое значение, но с развитием системы перевозок по Транссибу и БАМу, повышением доступности «северных территорий» восточные соседи будут проводить весьма агрессивную политику по захвату транспортных рынков.

Для повышения конкурентоспособности Транссибирской магистрали по сравнению с южным океанским маршрутом, используя квартальные расписания судов на направлении Япония–Россия и Южная Корея–Россия, в настоящее время разработаны графики движения ускоренных контейнерных поездов, введен упрощенный порядок декларирования перевозимых грузов в контейнерах по Транссибу. Время оформления таможенных документов сократилось до 6 часов. Предусмотрен ускоренный вариант пограничного оформления судов-контейнеровозов в период их следования с внешнего рейда до постановки к причальной стенке. В результате принятых мер общее транзитное время доставки контейнеров из Японии в Западную Европу с участием Транссибирской магистрали не превышает 17 суток, из портов Кореи — 16 суток, что меньше на 13–15 суток по сравнению с доставкой морем.

Однако предстоит решить значительный круг задач, среди которых:

- обеспечение сквозных конкурентоспособных ставок;
- обеспечение стабильного, конкурентоспособного транзитного времени за счет организации курсирования маршрутных поездов строго по расписанию;
- обеспечение сохранности грузов;
- снижение стоимости морского фрахта на линии порты Японии — порт Восточный.

Это потребует ряда специальных согласованных действий отдельных государственных органов в части регулирования тарифов на транспортные услуги, защиты интересов российских перевозчиков.

Можно указать три стратегии решения проблемы включения Сибири в транзитный маршрут: транспортно-ориентированную, ресурсно-ориентированную и социально-ориентированную.

Транспортно-ориентированная стратегия рассматривает Сибирь узкофункционально как участок, удобный для создания «транспортного моста» по северо-восточному ребру геостратегического треугольника XXI в.: Европа–страны NAFTA–АТР. В состав основных мероприятий этой стратегии входят:

- проекты реконструкции Транссиба с параллельным завершением строительства Севсиба как продолжения БАМ на запад;
- проекты глобализации Транссиба, его «раскупоривания» на северо-восток и юго-восток посредством строительства Трансконтинентальной полимагистрали через Берингов пролив и сухопутной ветки через пролив Невельского на Сахалин и далее в Японию соответственно;
- проект создания прямого выхода из Якутии в Центральный Китай через АЯМ.

Ресурсно-ориентированная стратегия, в свою очередь, рассматривает Сибирь как кладовую природных ресурсов, подлежащих индустриальному освоению с минимальной затратой средств, что не предполагает крупных вложений в инфраструктуру региона, ограничивается отстраиванием от существующих и проектируемых широтных магистралей меридиональных ответвлений, ведущих к крупным месторождениям полезных ископаемых. Ныне эта стратегия уже реализуется в зоне хозяйственного освоения БАМ. Преимущество этой стратегии состоит в ее относительно низкой капиталоемкости.

Нынешняя ситуация в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом благоприятна: там нет блоков или стран, враждебно настроенных к России, она напрямую не втянута в локальные конфликты, присутствует предрасположенность к политическому и экономическому сотрудничеству с ней.

Вместе с тем, в АТР сохраняется немало проблем, которые в той или иной степени задевают российские интересы и требуют соответствующей реакции. Острый характер приобрело отставание восточных районов России от соседних государств в развитии производительных сил. Если негативную тенденцию не переломить, то отставание может вырасти в угрозу национальной безопасности. Соседи перестанут считаться с Россией и превратят ее Дальний Восток в объект демографической и экономической экспансии. Решить данную проблему только за счет внутренних ресурсов сложно. Речь должна идти о модернизации восточных районов страны, в том числе с помощью зарубежных партнеров⁵⁸².

Наконец, социально-ориентированная стратегия в качестве своей главной установки выдвигает положение о необходимости заселения Сибири. Ответ на демографический вызов должен опираться на разумную систему расселения, в основе которой должна лежать опорная железнодорожная транспортная решетка, создание которой и составляет содержание данной стратегии⁵⁸³. Речь идет о строительстве в дополнение к «глобализованному» Транссибу и достроенному Севсибу широтной Полярной магистрали и меридиональных соединительных линий, в своей совокупности образующих сеть, в узлах которой размещаются опорно-тыловые селитебные территории, имеющие устойчивую круглогодичную связь с любой точкой глобальной железнодорожной сети России и мира⁵⁸⁴. Только в этом случае можно говорить о цивилизованном вступлении Сибири в XXI в., когда главными факторами развития становятся

⁵⁸² Шныров А.Б. Внешняя политика России и проблема обеспечения энергетической безопасности: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004. С. 45.

⁵⁸³ Байкальский экономический форум. «Круглый стол» № 2. Развитие коммуникационных транспортных систем Сибири и Дальнего Востока. Россия в XXI веке как транспортный мост между Европой, Азией и Америкой // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2001. № 5 (136). С. 30.

⁵⁸⁴ Там же. С. 27.

коммуникации и человеческий капитал. Природные ресурсы, которыми богата Сибирь, и коммуникации, которые нужно создать, являются необходимыми условиями для актуализации человеческого капитала именно на территории Сибири.

В настоящее время в мировой торговле интенсивно нарастают евразийские торгово-экономические связи. Транссиб здесь может сыграть важную роль как альтернатива кружным океанским маршрутам между странами АТР, Юго-Восточной Азии и Европы. Для этого его необходимо преобразовать в скоростную грузопассажирскую транзитную магистраль, способную принять на себя межрегиональные пассажирские перевозки и международный грузовой (контейнерный) поток. На общеевропейских конференциях по проблемам транспорта рассматривались варианты продления транспортного коридора до Новосибирска и Владивостока.

Для обслуживания высвобождающихся на Транссибе массовых грузовых перевозок регионов азиатской России потребуется завершить сооружение Северо-Сибирской железной дороги (Северосиба), которую целесообразно рассматривать как азиатское звено Северо-Российской евразийской магистрали. Северо-Российский транспортный коридор мыслится, прежде всего, как широтная железнодорожная магистраль, проходящая севернее Транссиба и соединяющая порты Балтийского, Белого и Баренцева морей на западе с портами Тихого океана на востоке, а в перспективе — с Сахалином и Японией. В настоящее время действует восточное звено коридора — Байкало-Амурская магистраль.

Вдоль Северо-Российской магистрали сформируется новый экономический пояс, подобный созданному в XX в. вдоль Транссиба. В транспортном отношении это должна быть взаимодействующая с Транссибом мощная грузовая магистраль. Наличие меридионально направленных великих рек, в особенности глубоководного Енисея, позволит скоординировать ее работу с эксплуатацией Северного

морского пути, трансформируемого в международный Северо-Восточный проход.

Третья широтная магистраль — Полярная. В пределах азиатской России она мыслится проходящей от Салехарда (Лабытнанги) примерно по трассе «Мертвой дороги» до Игарки и далее через Эвенкию и Западную Якутию до Якутска. Магистраль на всем протяжении проходит через территории, богатые природными ресурсами, дефицитными на отечественном и мировом рынках. В этом случае Северный морской путь (помимо массовых транзитных перевозок) будет обслуживать арктическую прибрежную зону, как это сложилось в XX в.

Уже сейчас остро стоит вопрос стыковки магистральных транспортных систем Северо-Американского континента и Азии. Здесь кардинальные последствия можно связывать со строительством Беринговской межконтинентальной магистрали (МКМ), идея которой обсуждается около 100 лет.

Удовлетворение широтных связей преследует, прежде всего, национальные интересы России — приумножение ее мощи за счет заселения и хозяйственного освоения восточных регионов. При строительстве меридиональных путей и формировании опорной транспортной решетки в большой степени будут реализованы интересы самих регионов.

В Западной Сибири одна меридиональная магистраль уже есть — это железная дорога Тюмень–Сургут–Уренгой (Коротчаево). На крайнем западе Сибири складываются предпосылки для строительства железнодорожной магистрали вдоль Уральского хребта, которая в последующем может трансформироваться в Урало-Иранский коридор. Следующая меридиональная магистраль представляется проходящей от Норильска через Игарку, Тутончаны в Эвенкии и Богучаны на Ангаре до Тайшета на Транссибе. Наконец, положение относительно короткой меридиональной линии от Усть-Кута до Мирного в Якутии определилось в проекте освоения нефтегазовых и других месторождений дефи-

цитных ресурсов на севере Иркутской области. На долготе Восточной Сибири она соединит Северо-Российскую и Полярную магистрали.

В целом реализация стратегической задачи развития транспортной системы России вызывает необходимость формирования на основе Транссиба сухопутных коридоров: Япония–Россия–Европа, Корея–Россия–Европа, а также расширения пропускной способности транспортных переходов на границе между Россией, Китаем, Монголией и Казахстаном.

Представляется необходимым разработать и реализовать следующий комплекс мер:

- разработка программы по развитию аэропортов Сибири и Дальнего Востока для обеспечения внутренних, кроссполярных и арктических маршрутов, открытию новых трасс для пассажирских и грузовых перевозок;
- разработка предложений по объему целевой адресной эмиссии для реализации стратегических инвестиционных проектов, связанных с международными транспортными коридорами и ускоренным развитием на их основе Сибири и Дальнего Востока;
- организация морского плеча на линии Санкт-Петербург–Калининград–Мукран с целью повышения конкурентоспособности международного транспортного коридора из Восточной Азии в Европу, а также решение проблемы промышленной и социально-экономической интеграции Калининградской области с другими российскими регионами.

Что касается проектов развития южных регионов, разработки ресурсов Каспийского моря, то возможные последствия строительства подводного трубопровода Президент Казахстана Н. Назарбаев оценивает так: «Поскольку Каспий как автономный водный массив не имеет выхода в Мировой океан, а накапливающиеся на дне загрязнения постепенно отравляют местную экосистему, то... прокладка нефтепроводов по дну, разумеется, представляет известную потенциальную опасность и большие риски. Если хотите,

это еще один довод к тому, что мы в Казахстане не абсолютизируем роль донных трубопроводов...»⁵⁸⁵.

Россия на уровне официальных лиц заговорила об экологии, скорее всего, не из-за действительной тревоги за экологическое состояние Каспия, а используя ее в качестве политического рычага в тот момент, когда почувствовала, что реально Казахстан и Азербайджан могут осуществить строительство трубопровода по дну Каспийского моря и тогда она лишится контроля за потоком энергоресурсов⁵⁸⁶.

Российское правительство выступает в принципе против прокладки любых трубопроводов по дну Каспийского моря, и в этом его активно поддерживает руководство Ирана, что было отражено в совместном заявлении министров иностранных дел России и Ирана: «Стороны высказались против строительства трубопроводов для транспортировки нефти и газа по дну Каспийского моря, что может нанести непоправимый ущерб экологии этого водоема»⁵⁸⁷.

Задействование в национальном грузоторговом комплексе самой протяженной в мире системы рек и хорошо зарекомендовавшего себя отечественного флота типа «река–море» дает стране ряд ощутимых дополнительных стратегических преимуществ.

1. Резкое расширение внешнеэкономических связей и сфер национального влияния.
2. Дополнительные эффективные транспортные мощности (по сравнению с железнодорожным транспортом).
3. Потенциал снабжения отдаленных и труднодоступных районов (проблема «северного завоза»), в том числе по малым рекам.
4. Бассейновый ресурсно-промышленный потенциал: большинство освоенных и разведанных месторождений по-

⁵⁸⁵ Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. М.: Международные отношения, 2003. С. 231.

⁵⁸⁶ Жильцов С.С. Каспийский регион как геополитическая проблема современных международных отношений (90-е гг. XX в.): Дис. ... докт. полит. наук. М., 2004. С. 194.

⁵⁸⁷ Вестник Каспия. 1998. № 2. С. 2.

лезных ископаемых и лесные массивы находятся в бассейнах рек.

5. Потенциал развития водного туризма и отдыха.
6. Регионо-консолидирующий потенциал за счет обеспечения межрегиональных и международных экономических связей, особенно в сообщениях «река–море».

Указанные факторы, как свидетельствует мировой опыт, способны повысить инвестиционную (в том числе международную) привлекательность приморских и приречных территорий и внутренних водных путей. В странах, имеющих реки, воднотранспортный сектор рассматривается в качестве структурообразующего звена, является приоритетным в национальной экономической политике и интенсивно привлекает инвестиции со стороны предпринимательских кругов при законодательной и организационно-экономической поддержке со стороны государства.

Уже сегодня очевиден серьезный интерес в комбинированных перевозках и оптовой торговле с использованием Волги, Дона и их притоков у оптовых экспортеров и импортеров регионов Поволжья, Урала и прикаспийских, балканских и ближневосточных стран. Имеются крупномасштабные проекты развития торгово-транспортной инфраструктуры с задействованием Волги и Дона в Туркмении, Казахстане, Азербайджане, Иране. Российско-турецкий деловой совет включил развитие торгово-транспортных проектов Поволжья в свои приоритетные программы. Египет предлагает создание совместной торгово-судоходной линии с использованием российских судов «река–море». Румыния — аналогичную линию Волга–Дунай с модернизацией грузоскладской инфраструктуры по всему маршруту, причем готовы собрать пул из европейских деловых кругов. Хорватия предлагает на льготных условиях консигнационные портопункты на Дунае и в Адриатическом море, конкретные предложения Россия получает от различных торговых и экспедиторских фирм Германии, Финляндии, Туниса и т. д.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ Там же. С. 85.

При этом страны указанного выше «южного пояса», большинство из которых не имеют развитого судостроения, согласны на перевозки импортно-экспортных грузов на российских судах, что снимает угрозу для отечественного судостроения и смежных отраслей и «проблему флага» при открытии международного судоходства по внутренним водным путям России.

Из вышесказанного напрашивается естественный вывод о необходимости сочленения действующего Транссиба с разрабатываемой системой «ТрансВолга», который предусматривает создание благоприятных условий для обеспечения жизнедеятельности и взаиморазвития территорий, труднодоступных для наземного и морского транспорта. Например, кузбасский уголь и тюменские нефтепродукты могут перевозиться в низовья Енисея, Хатанги, Лены, Яны, Индигирки, Колымы не только Северным морским путем, а и с Транссиба на речных углерудовозах-контейнеровозах и танкерах. Такие суда проектируются в Нижнем Новгороде, а их строительство можно развернуть на судостроительных и судоремонтных заводах Сибири и Дальнего Востока.

По арктической зоне России проходит Северный морской путь (СМП) — важнейшая транспортная магистраль, призванная в будущем иметь огромное значение для осуществления экономических связей между Европой и странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР).

Арктическая транспортная система (СМП, морские и речные пароходства, порты, гидрометеорологические и гидрографические предприятия, авиапредприятия Сибири и Дальнего Востока) обслуживает индустриальные зоны Арктики, связанные с добычей цветных, редкоземельных металлов и углеводородов (районы Европейского Севера, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс, Норильский промышленный узел, промышленные комплексы Северо-Востока России). Северный морской путь (СМП) является важнейшей частью инфраструктуры экономического комплекса Крайнего Севера и связующим звеном между Дальним Востоком и западными районами страны, при этом он объединяет в

единую транспортную сеть крупнейшие речные артерии России. Для некоторых районов арктической зоны (Чукотка, острова арктических морей и ряд населенных пунктов побережья Красноярского края и Тюменской области) морской транспорт является единственным средством обеспечения массовых перевозок грузов. Отсюда вытекает стратегическое значение СМП в экономическом возрождении России как единой общенациональной транспортной и коммуникационной системы Российской Федерации в Арктике⁵⁸⁹.

Другой не менее важной составляющей частью транспортной системы России является автомобильное сообщение. В настоящее время процесс развития автомобильного транспорта России регулируется следующими документами:

- Транспортная стратегия Российской Федерации (одобрена на заседании Государственного совета Российской Федерации 29 октября 2003 г., одобрена на заседании Правительства Российской Федерации 18 декабря 2003 г.).
- Концепция национальной программы модернизации и развития автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 г. (одобрена на заседании Государственного совета Российской Федерации 29 октября 2003 г., одобрена в составе материалов к Транспортной стратегии на заседании Правительства Российской Федерации 18 декабря 2003 г.).
- Подпрограмма «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)»⁵⁹⁰.

Кроме того, в настоящее время идет разработка национальной программы модернизации и развития автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 г.

⁵⁸⁹ Байкальский экономический форум. «Круглый стол» № 2. Развитие коммуникационных транспортных систем Сибири и Дальнего Востока. Россия в XXI веке как транспортный мост между Европой, Азией и Америкой // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2001. № 5 (136). С. 88.

⁵⁹⁰ Васильев В. Все на благо пассажира // Автомобильный транспорт. 2004. № 5.

В настоящее время социально-экономическое развитие России во многом сдерживается из-за состояния и уровня развития автомобильных дорог. Значительная часть федеральных дорог имеют высокую степень износа и исчерпали свою пропускную способность. Постоянные заторы, особенно в крупных городах, значительно снижают скорости движения, что резко увеличивает транспортные издержки. Недостаточное развитие дорожной сети на севере страны, в Сибири и на Дальнем Востоке сдерживает развитие и вовлечение в хозяйственный оборот огромных территорий, богатых природными ресурсами. Около 28 тыс. населенных пунктов не имеют круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием, что приводит к сворачиванию производства, в том числе сельскохозяйственного, оттоку населения из этих регионов⁵⁹¹.

Перед Правительством Российской Федерации стоит задача удвоения валового внутреннего продукта. Не вдаваясь в подробности о возможности выполнения этой задачи (хотя уже сейчас очевидно, что задача активно не решается), необходимо отметить, что увеличение ВВП в таком размере без кардинального решения транспортных проблем невозможно. Согласно прогнозу, объемы перевозок должны возрасти в 1,8 раза⁵⁹², что еще более обострит ситуацию, связанную с обеспечением пропуска по автомобильным дорогам возрастающих автотранспортных потоков, и может стать фактором, сдерживающим экономический рост.

В создавшейся ситуации необходимо принять неотложные меры по качественному изменению состояния дорожной сети страны, чтобы обеспечить ее ускоренное развитие в соответствии с потребностями экономики и населения.

При сохранении существующих объемов дорожного строительства соединение 28 тыс. населенных пунктов автомобильными дорогами с твердым покрытием будет заверше-

⁵⁹¹ Лаумулин М.Т. Стратегические интересы Европейского союза и Центральная Азия // Казахстан-Спектр. 1999. № 4.

⁵⁹² Попов Г. Транспорт. Вместе или вместо? // Автомобильный транспорт. 2004. № 2.

на через 140 лет, модернизация а/д «Россия» Москва–Санкт-Петербург и а/д «Дон» Москва–Новороссийск с устройством на всем протяжении не менее 4 полос движения будет завершено к 2023 и 2027 гг. соответственно. Ликвидация грунтовых разрывов и обеспечение круглогодичного движения по а/д «Колыма» Якутск–Магадан будут обеспечены лишь через 14 лет⁵⁹³.

Все это является следствием резкого сокращения в последние годы объемов финансирования дорожного хозяйства с 2,9% ВВП в 2000 г. до 1,5% в 2003 г., вызванного налоговой реформой и реформированием системы финансирования автомобильных дорог.

Конфигурация сети федеральных автомобильных дорог имеет ярко выраженную радиальную структуру, дополненную рядом обходных и кольцевых дорог с недостаточным числом соединительных и хордовых дорог. На европейской территории России радиальная структура федеральных дорог ориентирована на столицу Российской Федерации, г. Москву, в то время как ряд регионов, например, на северо-востоке, не имеет автодорожных связей между соседними субъектами Российской Федерации по кратчайшим направлениям. Подобная структура сети показала свою недостаточную эффективность, результатом такой структуры стали увеличение протяженности маршрутов движения и, как следствие, перепробег автомобильного транспорта, а также концентрация потоков на радиальных направлениях и перегрузка магистралей в районе Московского, Санкт-Петербургского и ряда других крупных транспортных узлов⁵⁹⁴.

Существенным недостатком сети федеральных автомобильных дорог следует считать наличие разрывов в крупных городах и населенных пунктах, где транспортные связи и пропуск транзитного транспорта осуществляются по улич-

⁵⁹³ Киров И.К. Пространственно-временные аспекты рынка городских пассажирских маршрутных перевозок // Маркетинг в России и за рубежом. 2005. № 2.

⁵⁹⁴ Кабашкин И. Транспортные задачи в решении логистических проблем городской агломерации // Транспорт. Экспедирование и логистика. ВИНТИ. 2003. № 4.

но-дорожной сети, порой непригодной для такого движения.

Территориальные автомобильные дороги общего пользования относятся к собственности субъектов Российской Федерации, их содержание и развитие являются сферой ответственности и осуществляются за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также за счет средств, выделяемых на государственную поддержку дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации из федерального бюджета⁵⁹⁵.

Основной задачей территориальных автомобильных дорог общего пользования является обеспечение автотранспортных связей внутри субъектов Российской Федерации. Общая протяженность территориальных дорог в настоящее время составляет 549,2 тыс. км⁵⁹⁶. Во многих регионах структура сети территориальных дорог повторяет недостатки сети федеральных дорог: связь соседних районных центров или близко расположенных сельских населенных пунктов часто осуществляется через региональные и районные центры, что приводит к перепробегу автомобильного транспорта и перегрузке автомобильных дорог около региональных центров. Прочностные характеристики территориальных дорог и мостовых сооружений на них не позволяют осуществлять движение тяжеловесных транспортных средств. Сохраняется низкий уровень развития дорожной сети аграрных территорий, в отдельных регионах, особенно в регионах Крайнего Севера, Республике Саха (Якутия), Магаданской области, Чукотском автономном округе, не создана опорная сеть автомобильных дорог, что усложняет доставку товаров в районы с ограниченным доступом и увеличивает расходы на северный завоз.

Муниципальные автомобильные дороги относятся к собственности муниципальных образований в Российской

⁵⁹⁵ Щипков Д. Российский транспорт сегодня // Новая политика. 2 июля 2004 г.

⁵⁹⁶ Злотин П.А. Транспорт — удобный и надежный, связь — бесперебойная // Региональная экономика: теория и практика. 2004. № 10.

Федерации, их содержание и развитие являются сферой ответственности муниципальных органов управления и осуществляются за счет средств муниципальных бюджетов, а также средств, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации. Муниципальные автомобильные дороги являются составной частью единой сети автомобильных дорог общего пользования. По сети муниципальных дорог осуществляются значительные объемы автотранспортных перевозок. Тем не менее до недавнего времени они не включались в общую классификацию и не относились к дорогам общего пользования. Протяженность муниципальных дорог и улиц в настоящее время оценивается в 544,3 тыс. км, в том числе протяженность улично-дорожной сети городов — 145,2 тыс. км, остальные муниципальные дороги проходят по территории поселений и муниципальных районов и до настоящего времени являются в основном ведомственными и бесхозными дорогами в сельской местности.

В настоящее время в городах практически отсутствуют магистрали скоростного и непрерывного движения. При многократно увеличившейся нагрузке на улично-дорожную сеть городов из-за невыполнения работ по реконструкции, модернизации и ремонту наблюдается ухудшение технического состояния улично-дорожной сети. В результате недостаточное количество обходных дорог и отсутствие специальных маршрутов движения приводят к пропуску грузового транспорта по территориям жилой застройки в Санкт-Петербурге, Ульяновске, Перми, Орле, Ярославле, Вологде, Новосибирске, Иркутске и др.⁵⁹⁷

Опыт целого ряда стран показывает, что решение задачи развития дорожной сети может осуществляться только на основе государственных программ, в которых обозначены основные направления и меры по развитию автомобильных дорог в увязке с обеспечением их финансирования. В качестве примеров можно привести реализованные

⁵⁹⁷ Васильев В. Развитие автомобильного транспорта — мнения сторон // Автомобильный транспорт. 2004. № 5.

в США, Германии, Японии и других странах долгосрочные программы развития автомобильных дорог, реализация которых позволила стимулировать развитие инфраструктуры, экономический рост и содействовать решению проблемы занятости населения⁵⁹⁸.

В целом нужно отметить, что сохранение отставания темпов развития дорожной сети от темпов автомобилизации и роста автомобильных перевозок приведет к возникновению системных транспортных заторов на ряде участков магистральных внегородских и городских дорог; неразвитость территориальных дорог будет препятствовать развитию территорий и сдерживать повышение уровня жизни жителей сельских населенных пунктов и населенных пунктов в удаленных районах и т. д. Все эти факторы будут препятствовать социально-экономическому развитию Российской Федерации⁵⁹⁹.

Между Россией и Европейским союзом, кроме периодических сложностей с транзитом, существует еще одна не до конца решенная проблема.

За прошедшие несколько лет, которые минули с момента расширения Европейского союза, положение Калининградского региона существенно изменилось. Калининградская область оказалась опоясана государствами — членами Европейского союза. Это осложнило решение многих проблем, но в то же время создало дополнительные возможности. Здесь для России переплетаются два вида политики — внешняя и внутренняя.

Перед расширением Евросоюза в апреле 2004 г. было подписано совместное заявление России и ЕС, в котором в совокупном виде были отражены озабоченности нашей страны применительно к такому расширению. Особо оговаривалась ситуация вокруг Калининградской области.

⁵⁹⁸ Тиверовский В.И. Развитие городского транспорта за рубежом // Бюллетень транспортной информации. 2003. № 5.

⁵⁹⁹ Национальная программа модернизации и развития автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года.

Сейчас можно сказать, что за время, минувшее с расширения Европейского союза, в целом проблемы, связанные с транзитом, решаются удовлетворительно. Жители Калининградской области не почувствовали себя изолированными от страны, поскольку был введен определенный льготный режим, который распространялся на россиян, путешествующих транзитом через территорию Литовской Республики. Кроме того, впервые в истории российской дипломатии, для того чтобы снять озабоченности наших соседей, Россия согласилась на подписание Соглашения о реадмиссии⁶⁰⁰. И что важно, за все прошедшие годы не было ни одного случая реадмиссии, что, в свою очередь, позволило России и Европейскому союзу совместно выйти на соглашение более высокого уровня, которое было заключено в Сочи во время саммита в мае 2006 г. уже со всеми государствами, входящими в Шенгенскую зону. Соглашение об упрощении визовых процедур предусматривает унификацию визовых тарифов — в размере 35 евро за визу. После вступления в силу Соглашения приходится отказаться от тех статей двусторонних соглашений, которые предусматривали для всех жителей Калининградского региона многократные бесплатные визы, в то время как Соглашение не предусматривает бесплатных виз для бизнесменов и юристов⁶⁰¹.

Более сложная ситуация, по объективным причинам, существовала с грузовым транзитом. По мнению литовских и польских партнеров, таможенные и иные службы, которые работают на границе, не были полностью готовы перейти на стандарты ЕС по таможенному, фитосанитарному и ветеринарному контролю, возникали большие проблемы со страхованием российских грузов, идущих из Калининграда и в Калининград через Литовскую Республику. В течение более двух лет Европейский союз постоянно отклонял любые пред-

⁶⁰⁰ Itar-Tass (2005) Kaliningrad border-guards stop smuggling of cigarettes to Lithuania, Itar-Tass 12.9.2005, Moscow.

⁶⁰¹ Karaganov S. Russia's European Strategy: A New Start. Russia in Global Affairs. 2006. 3/3. Moscow. P. 72–85.

ложения подписать некое суммарное соглашение по грузовому транзиту⁶⁰². Однако постепенно удалось выйти на две договоренности, которые существенно облегчили грузовые транзиты. Первая имеет достаточно локальное значение. Речь идет о признании российских страховых агентов в страховании грузов, которые идут через литовскую территорию (до этого литовские партнеры признавали только собственные сертификаты)⁶⁰³. Согласно второй договоренности, впервые в отношениях между Россией и Европейским союзом было принято решение о введении электронной системы оформления всего грузового транзита, которая сегодня используется только для автомобильного транспорта. По сути дела, это регистрационное оформление, оно в значительной степени облегчило работу российских компаний, которые работают на этом направлении⁶⁰⁴.

Однако в то же время существуют серьезные проблемы, связанные с использованием транзитных возможностей Калининграда. Совершенно очевидно, что если бы в Калининграде хватало логистической инфраструктуры, современных автодорог и оборудованных соответствующим образом пропускных пунктов на границе, проблема транзита не была бы такой острой. Наиболее характерный пример — это строительство международного автомобильного пассажирского переходного пункта Мамоново-2, который должен стать составной частью ответвления так называемого Критского коридора — маршрута Рига–Калининград–Гданьск. В то время как с польской стороны дорога подведена, таможенная инфраструктура подготовлена, реализация проекта с российской стороны пока запаздывает⁶⁰⁵.

⁶⁰² *Sherwood M.* (2005) Does size matter?, *Business Eastern Europe*. Vol. XXXIV /№ 14, Economist Intelligence Unit, London.

⁶⁰³ *Usanov A., Lindholm P., Ignatiev A.* (2005) Kaliningrad region in the context of establishing the Common European Economic Space, Background paper, 18.2.2005. Vilnius.

⁶⁰⁴ Pan-European Institute (2005a). Economic monitoring of the Kaliningrad region, Pan-European Institute, www.tukkk.fi/pei/e.

⁶⁰⁵ *Ястржембский С.* Балтийский форпост: возможности и проблемы // *Стратегия России*. 2006. № 9.

В последние годы для Европейского союза страны Балтии показывают наилучшие темпы экономического роста. Нельзя сказать, чтобы ЕС не был заинтересован стратегически в развитии стран Балтии. В геополитике Европы появилось понятие «Балтийский мост». Страны Скандинавии, наиболее сильно зависящие от торговых отношений со странами Балтии, наиболее заинтересованы в распространении европейского влияния в этом регионе бывшего СССР. Наиболее реальная угроза для экономик и транспортных систем стран Балтии исходит именно от стратегического сближения с ЕС. С одной стороны, этот процесс вызывает ответную реакцию со стороны России по развитию собственных транспортных мощностей (которая пока сдерживается взаимной интеграцией транспортных систем России и Европы и медленным развитием альтернативных мультимодальных коридоров), с другой — эти страны сами подрывают свою энергетическую безопасность, закрывая АЭС на своей территории⁶⁰⁶.

В рамках настоящей работы нельзя не затронуть также становление транспортной системы единого государства между Россией и Белоруссией. Активизация роли российско-белорусского Союза в области транспорта приобретает ключевое значение, так как от этого во многом зависят дальнейшее развитие Союза, возможность выхода из сложившегося экономического положения и перспективы возрождения экономической системы, обеспечивающей динамичный и эффективный рост экономики Беларуси и России. Создание объединенной транспортной системы (ОТС) регламентируется Договором Союзного государства, который был подписан президентами России и Беларуси 8 декабря 1999 г.

Через территорию Беларуси и России проходят два из десяти основных международных транспортных коридоров, которые имеют железнодорожные и автомобильные

⁶⁰⁶ *Якунин В.И.* Современные проблемы геополитики России. М.: Экономика, 2006. С. 13–14.

магистрالی. Коридор № 2: Берлин–Варшава–Минск–Москва, коридор № 9: Финляндия–Санкт-Петербург–Псков–Витебск–Гомель–Киев в направлении Греции и его ответвление в направлении Киев–Гомель–Минск–Вильнюс–Каунас–Калининград⁶⁰⁷.

Актуальной является модернизация приграничной транспортной инфраструктуры в западном направлении на границе Беларуси со странами Балтии и Польшей с целью увеличения пропускной способности транспортных пограничных переходов, которые лимитируют движение грузовых и пассажирских потоков с Запада на Восток и в обратном направлении. Важным направлением в рамках ОТС является разработка и реализация мер, направленных на использование мощностей морского и речного портов в Калининградской области России для перевозки и перевалки внешнеторговых грузов Беларуси.

В целом нужно отметить, что на почве транспортной, а следовательно, экономической и политической изоляции России происходит консолидация некоторых развитых государств, международных финансовых структур и транснациональных корпораций с рядом стран СНГ, которые стремятся проложить выгодные транзитные коридоры через свои территории в обход России, отбирая у нее выгодный транзит.

У России имеется также радикальный вариант исключить транзитную составляющую по «дорогим» железным и автомобильным дорогам Европы. Для этого России достаточно ускорить запуск железнодорожной паромной переправы Санкт-Петербург–Калининград–Мукран. Такие изменения непременно вызовут мощный всплеск развития производственных комплексов и социально-экономической

⁶⁰⁷ Байкальский экономический форум. «Круглый стол» № 2. Развитие коммуникационных транспортных систем Сибири и Дальнего Востока. Россия в XXI веке как транспортный мост между Европой, Азией и Америкой // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2001. № 5 (136). С. 31.

сферы на обширных территориях. Резко повысятся стимулы и инвестиционные устремления для дальнейшего развития транспортных сетей, стран и регионов, причастных к этому коридору. В первую очередь позитивная волна затронет регионы России, по которым пойдет основной поток международного транзита, а также экспортно-импортные потоки самой России.

Занимая выгодное географическое положение, имея выходы к морям, а также обладая системой космической, воздушной, морской навигации, Россия владеет и уникальными возможностями участия в международном транзите.

Формирование на территории России конкурентоспособных транспортных коридоров отвечает не только внешним, но и внутренним экономическим интересам Российской Федерации.

Глобализация, будучи объективной тенденцией развития человеческой цивилизации, открывает дополнительные возможности и сулит немалые выгоды развитию экономики отдельных стран. Благодаря ей достигается экономия на издержках производства, оптимизируется распределение ресурсов, расширяется ассортимент товаров и повышается их качество на национальных рынках, становятся широко доступными достижения науки, техники. В то же время глобализация экономики и сопровождающие ее процессы развития внешнеэкономических связей требуют нового подхода к развитию транспорта, перераспределения грузовых и пассажирских потоков. Рост внешней торговли требует качественного пересмотра транспортной составляющей.

В целом, как показал проведенный анализ, основной формой активности, сближающей цели (и структуры управления) государства и бизнеса в области реализации национальных интересов на внешних и внутренних рынках, должны выступать геоэкономические стратегии, т. е. масштабные, комплексные и долговременные комплексы действий в различных областях жизни. В этом плане корпоративные стратегии четко должны быть связаны с осуществлением миссии страны на мировой арене, а в своей

суммарной форме позволить государству устанавливать и поддерживать необходимые деловые контакты со своими основными контрагентами, целенаправленно перемещать ресурсы, придавать тем или иным акторам необходимые статусы, изменять соотношение сил на тех или иных мировых и внутренних площадках. Общим форматом разработки и реализации корпоративных геостратегий является укрепление международного сотрудничества и интегративности внутренней политики.

Важнейшими стратегиями, способными канализировать общенациональные интересы и одновременно выступать инструментами влияния государства на геополитическую ситуацию, являются корпорации, работающие в области транспорта и энергетики. Можно прямо сказать, что на смену силовому геополитическому инструментарию, характерному для уходящих в прошлое эпох, приходит технократический инструментарий. Это глобальные сетевые экономические структуры, энергетические системы, телекоммуникационные и транспортные системы.

Таким образом, условием успешной реализации национальных интересов является рациональная и даже в известном смысле утилитарная оценка ресурсного потенциала страны, точное понимание культурных и ментальных особенностей гражданского населения и политического руководства страны. Этот рационализм дает возможность не только сформировать единую, скоординированную и устойчивую позицию государственных структур относительно приоритетов развития страны в целом, но и погасить негативные последствия чрезмерного плюрализма в их оценке со стороны разных игроков на внутривнутриполитической арене.

В то же время, рационализм выступает лишь общим основанием определения содержания и направленности геостратегических целей российского правительства. Не секрет, что последние в значительной (а временами в исключительной) степени обусловлены состоянием сознания правящих кругов государства, наличием у политической

элиты и лидеров своих представлений о задачах России. Иными словами, геопроективные установки государства по реализации национальных интересов обусловлены господствующими настроениями и идеологическими (мировоззренческими) схемами правящего класса, в свою очередь, выражающими совершенно определенные идеалы и принципы.

В этом плане совершенно точно можно сказать, что нынешнее руководство страны в настоящее время отходит от чрезмерной зависимости от позиций других мировых держав, демонстрируя более самостоятельный стиль поведения на внешнеполитической и внутренней арене, более уверенно продвигая национальные интересы и ценности России.

Таким образом, пространственное развитие страны как во внутривнутрироссийском измерении, в отношении приграничных буферных геополитических зон, так и в отношении иных регионов мира неотъемлемо от транспортного развития. Причем можно также видеть, что внешние центробежные и внутренние центростремительные факторы развития связаны друг с другом.

§ 3. Транспорт и глобальный контроль

Транспорт — одна из важнейших отраслей экономики любой страны и мирового хозяйства в целом, что обуславливает значимую роль транспорта и в качестве эффективного политического средства национального влияния и контроля.

Действительно, существует целый ряд угроз и опасностей, реализовать или нейтрализовать которые в рамках национального пространства не представляется возможным. Они вынуждают государство искать возможности расширения инструментов и мер контроля в глобальном измерении, включая контроль над пространствами, с точки зрения сложившихся международно-правовых и национально-государственных стереотипов, воспринимаемых

как «чужие». Геополитика и представляет собой парадигму, позволяющую в концептуальном и практическом отношениях сформулировать комплекс мер и механизмов глобального контроля, представляющего собой объективную необходимость в условиях обостряющейся борьбы за глобальное доминирование⁶⁰⁸.

Практические усилия геополитических субъектов в области глобального контроля — по определению воспринимаемые объектами экспансии как несправедливые и связанные с ущемлением чьих-то интересов — нуждаются, в свою очередь, в ценностном обосновании и оправдании. Практическая геополитика, таким образом, неизбежно нуждается в идеологии⁶⁰⁹.

В настоящее время борьба за установление глобального контроля идет как по всем границам политических и экономических группировок, а также на «стыках цивилизаций», так и в трансграничном мировом масштабе. При этом в попытках установления такого контроля используются самые разные инструменты и методы их применения. Транспорт и связанный с ним комплекс вопросов (транспортные коридоры, транспортная безопасность, перемещение сырья и продукции и т. д.) являются одним из таких политических инструментов, причем во многих случаях — весьма действенным.

Одним из наиболее актуальных аспектов глобального контроля в современном мире является контроль над ресурсами, ключевое место среди которых занимают углеводороды как энергоносители. Россия втянута в эту борьбу самым непосредственным образом и в качестве объекта (если она не рассматривается в качестве самостоятельной политической силы), и в качестве субъекта (если она ак-

⁶⁰⁸ Геополитика: Энциклопедия / Авт.-сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов; под общ. ред. В. Манилова. М.: ТЕРРА — Книжный клуб, 2002. С. 113.

⁶⁰⁹ Шаповалов В. А. Геополитика как идеология современности // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов / Под ред. Н.П. Медведева. — Ставрополь: Издательство СГУ, 2001. С. 5–7.

тивно противостоит внешнему давлению и реализует собственную концепцию в данном вопросе).

Последние годы для Европы стали эпохой осознания значимости России как поставщика энергоресурсов для обеспечения энергетической безопасности. В то же время и руководство России осознает, что запасы и каналы поставки углеводородов являются тем инструментом политического и экономического давления, который может содействовать установлению глобального контроля если не над самим Европейским союзом (что вряд ли возможно), то хотя бы над теми странами постсоветского пространства, через которые проходят транспортные коммуникации, связывающие РФ и ЕС. Данное противостояние, связанное с ратификацией Энергетической хартии, все отчетливее предпринимает черты стремления к глобальному контролю: Европы — над российскими средствами доставки углеводородов (т. е. трубопроводным транспортом), России — над своими западными постсоветскими соседями — Украиной и Беларусью, а косвенно — и над европейской экономикой, для которой (особенно для индустриального «ядра» ЕС–Германии) рост цен или ограничение поставок российского газа будут означать резкое снижение конкурентоспособности и даже энергетический коллапс.

Новые суверенные государства на западной границе России постоянно пытаются сделать предметом торговли свое транзитное положение. Это касается условий использования их портовых сооружений, транспортировки через их территорию грузов, а также нефти и газа по трубопроводам. Рассмотрим данную проблему более подробно.

Трубопроводы — наиболее эффективное средство транспортировки нефти (исключая морские перевозки танкерами). Пропускная способность магистральных нефтепроводов диаметром 1220 мм составляет 80–90 млн т в год при скорости движения потока нефти 10–12 км/ч и средней дальности перекачки 2300 км⁶¹⁰.

⁶¹⁰ Родионова И.А. Региональная экономика: Учебное пособие. М.: Экзамен, 2004. С. 105.

Международное значение имеет нефтепровод «Дружба» от Альметьевска через Самару—Брянск до Мозыря (Белоруссия) и далее в Польшу, Германию, Венгрию, Чехию и Словакию с ответвлением от Унечи на Полоцк и далее в Вентспилс (Латвия) и Мажейкяй (Литва). С его помощью Россия на современном этапе экспортирует нефть в страны Центральной и Восточной Европы, осуществляя таким образом частичный контроль над энергетической независимостью Европейского Союза и еще не вошедших в него стран региона⁶¹¹.

Система нефтепроводов России обеспечивает как доставку нефти к местам переработки и перевалки, так и непосредственно экспорт в страны Европы, играя важнейшую роль не только в нефтегазовом комплексе, но и во внешней политике. При этом Россия предпринимает усилия, чтобы диверсифицировать пути поставок нефти за рубеж. Во второй половине 1990-х — начале 2000-х гг. экспорт нефти из России в дальнее зарубежье увеличился, несмотря на падение ее добычи в стране. Сократились внутреннее потребление нефти и поставки ее в страны СНГ. В результате экспорт нефти в дальнее зарубежье составляет сейчас не менее трети общего объема добычи, а доля его продолжает расти.

Основные рынки сбыта российской нефти (среди стран дальнего зарубежья) — это Великобритания и Ирландия (четверть экспорта), Восточная Европа (четверть экспорта), страны Средиземноморья (Италия, Греция, Кипр, Турция, Болгария — в совокупности около 20%)⁶¹², другие страны Западной Европы (Австрия, Швейцария, Нидерланды, Швеция, Дания, Финляндия, Бельгия, Лихтенштейн), а также США и Канада⁶¹³. При этом дальнейшее развитие транс-

⁶¹¹ Экономическая и социальная география России: Учебник для вузов / Под ред. проф. А.Т. Хрущева. — 2-е изд., стереотип. М.: Дрофа, 2002. С. 327–328.

⁶¹² Сафонов И.А. Россия в общеевропейском процессе экономической интеграции. М.: Экономика, 2005 г., С. 116.

⁶¹³ Родионова И.А. Региональная экономика: Учебное пособие. М.: Экзамен, 2004. С. 109.

портной инфраструктуры нефтяного комплекса, которое может способствовать установлению геополитического контроля России над странами, в значительной степени зависящими от поставок российской нефти, обусловлено следующими основными факторами:

- необходимостью иметь собственные нефтеналивные терминалы для морских поставок нефти в традиционные и новые направления экспорта;
- целесообразностью формирования новых направлений экспорта российской нефти и нефтепродуктов, в том числе минуя таможенную территорию сопредельных государств;
- появлением новых центров добычи нефти на востоке страны (Восточная Сибирь, Республика Саха (Якутия), шельф острова Сахалин);
- снижением добычи нефти в европейской части страны, в первую очередь в Волго-Уральском и Северо-Кавказском регионах;
- появлением крупных центров добычи нефти в Каспийском регионе, для которой система российских нефтепроводов станет транзитной;
- необходимостью наличия достаточного резерва транзитной способности нефтетранспортных мощностей для создания гибких конкурентных возможностей на мировых рынках;
- необходимостью расширения наиболее эффективного нефтепродуктопроводного транспорта⁶¹⁴.

Наиболее полно действие всех этих факторов проявятся при благоприятных вариантах развития экономики России и конъюнктуры международных нефтяных рынков. В условиях перманентного обострения обстановки на Ближнем Востоке, возможного прекращения поставок иранской нефти на мировой рынок в случае военного конфликта, а

⁶¹⁴ Энергетическая стратегия России (утв. распоряжением Правительства РФ № 1234-р) от 28 августа 2003 г. // Официальный сайт Министерства промышленности и энергетики РФ, <http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>.

также в связи с нестабильной политической ситуацией в Нигерии и новым внешнеполитическим курсом Венесуэлы российская нефть как инструмент политического давления и контроля приобретает особую значимость. Причем реализация данных геополитических возможностей России невозможна без использования транспорта как инструмента такого контроля: сооружение новых и развитие действующих морских нефтеэкспортных терминалов, а также модернизация и расширение системы нефтепроводов должны осуществляться российским капиталом и под российским контролем, Передача же хотя бы частичного контроля над средствами доставки нефти зарубежным компаниям и ТНК поставит под угрозу национальную безопасность страны.

Схожие черты имеет ситуация и в сфере поставок газа в Европу, с той лишь разницей, что, в отличие от нефти, Европейскому союзу гораздо труднее диверсифицировать газовые поставки в силу именно транспортного аспекта. В то же время именно эта сложность позволяет странам газового транзита — Украине и Беларуси — сопротивляться установлению над ними геополитического контроля как с Востока, так и с Запада. Играя на столкновении интересов России и ЕС в плане энергопоставок, а также конкурируя друг с другом в вопросе роли в транзите российского газа, Украина и Беларусь становятся теми элементами системы, контроль над которыми предоставит энергетическую (а следовательно, и геополитическую) безопасность той или другой стороне.

Действительно, зарубежная Европа не в состоянии полностью обеспечивать свои потребности в природном газе за счет собственных источников. Так, дефицит природного газа в ФРГ, Франции, Италии составляет более 50% и в значительной мере покрывается поставками из России. Российский газ, разведанные запасы которого составляют 48 трлн м³ (а общие потенциальные — 235 трлн м³), имеет более низкую себестоимость, чем сырье из Алжира и стран Ближнего и Среднего Востока, которое доставляется в Западную Европу в сжиженном состоянии судами-газгольде-

рами. В целом около 40% потребностей европейского региона в природном газе покрывается за счет импорта⁶¹⁵. При этом доля российского «Газпрома» в западноевропейском импорте — 47%, Алжира — 29%, Норвегии — 22%. В то же время именно Норвегия, а не Алжир является основным конкурентом России в торговле газом на европейском континенте.

Рост добычи природного газа в Западной Сибири в последние десятилетия способствует постоянному увеличению объемов его экспорта. В настоящее время функционируют газопроводы, по которым газ поступает в Венгрию, Чехию, Словакию, Польшу, Болгарию и Румынию. Природный газ экспортируется также в Австрию, Германию, Италию, Францию и Финляндию. Основную экспортную нагрузку при этом несет газопровод экспортного назначения Уренгой–Помары–Ужгород с выходом через Словакию на страны Восточной и Западной Европы.

Российская газовая промышленность имеет большой потенциал для увеличения добычи, но ее экспортные возможности ограничены мощностями существующих газопроводов. К тому же стремление отдельных государств, через территорию которых осуществляется транзит нефти и газа (в первую очередь — Украины и Болгарии, а в последнее время — и Беларуси), диктовать свои условия российским экспортерам неоднократно приводило к сбоям в поставках, осуществляемых европейским потребителям. Последним примером тому служит российско-украинский газовый конфликт января 2006 г., а также регулярный несанкционированный отбор украинской стороной газа в предшествующие годы. В связи с этим сооружается газопровод «Прогресс» (Ямбург–Западная граница) через территорию Беларуси, кроме того, в 2005 г. началось строительство Северо-Европейского газопровода по дну Балтийского моря, что позволит увеличить объемы и повысить стабильность

⁶¹⁵ Сафонов И.А. Россия в общеевропейском процессе экономической интеграции. М.: Экономика, 2005. С. 116.

экспорта газа в Польшу и Германию, а также начать экспорт в Швецию, Данию и Великобританию⁶¹⁶.

В то же время, диверсификация маршрутов поставок российского газа в Европу приводит к существенным изменениям в области глобального контроля. Завершение строительства Северо-Европейского газопровода приведет к снижению значимости Украины, Беларуси и Польши как стран транзита. Снизится возможность влияния их политики на энергетическую безопасность ЕС и внешнюю торговлю России. Как следствие, снизится их значение в вопросах глобального контроля в макрорегионе⁶¹⁷. В то же время, наличие прямого канала транспортировки газа, находящегося в совместной эксплуатации РФ и ЕС, не снизит, а лишь обострит накал борьбы за контроль над данным сегментом многосторонних отношений.

Однако в вопросах глобального контроля и использования транспорта в качестве инструмента для его достижения в отношениях между РФ и Европой дело не ограничивается лишь трубопроводной составляющей. Так, государства Балтии, вошедшие в ЕС и НАТО, а также Белоруссия и Украина транспортно отгородили Россию от большинства зарубежных государств Европы⁶¹⁸. Ввод же ими различных ограничений на сухопутный транзит между Россией и ЕС ведет как к удорожанию таких перевозок, так и к снижению конкурентоспособности транзита между ЕС и странами АТР, осуществляемого через территорию России. Еще одним методом экономического и политического давления в целях достижения глобального контроля является проблема перевалки грузов.

⁶¹⁶ Место России в мировой энергетике. Глобальная энергетическая безопасность и национальные интересы. Беседа с В. Христенко 20 марта 2006 г. // Официальный сайт Министерства промышленности и энергетики РФ, <http://www.minprom.gov.ru/pub/16>.

⁶¹⁷ Энергетическая безопасность опять становится злобой дня // Мировая энергетика. 2006. № 11.

⁶¹⁸ Казанцев Ю.И. Международные отношения и внешняя политика России (XX век). — Ростов-н/Д.: Феникс; Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002. С. 324–326.

В самом деле, одним из последствий изменившейся геополитической ситуации России стала потеря возможностей выхода к Мировому океану. Страна потеряла почти все крупные морские порты на Западе, кроме Калининграда, Санкт-Петербурга и Новороссийска. Стали зарубежными бывшие порты СССР — Вентспилс, Клайпеда, Одесса и др. К тому же у России осталась лишь половина торгового флота по тоннажу, и причем — худшая по качеству. Многие суда бывшего СССР остались в портах их приписки, в зарубежных ныне государствах. Кроме того, у нынешних российских портов менее удобное транспортно-географическое положение, чем у портов, оставшихся в странах ближнего зарубежья, и практически нет приморских участков и бухт, пригодных для строительства новых портов. В связи с этим актуальными становятся вопросы о большей эффективности использования всех портов Азовского, Черного, Балтийского, Каспийского морей, а также морей Тихого и Северного Ледовитого океанов (небольших портов Северного морского пути), в том числе для того, чтобы хотя бы частично восстановить геополитический контроль над морскими перевозками между Атлантическим и Тихоокеанским бассейнами.

Наиболее сложной в отношении морского транспорта стала ситуация в бассейне Балтийского моря. Еще в советское время Прибалтика имела для СССР стратегическое значение как одна из важнейших импортно-экспортных зон: Таллин, Рига, Вентспилс и Клайпеда являлись ключевыми портами во внешней торговле СССР со странами Западной Европы, Африки, Северной и Южной Америки.

В настоящее время, в связи с обострившейся конкуренцией с другими портами Балтийского региона (в первую очередь — с Калининградом, Санкт-Петербургом, Приморском, Усть-Лугой и портами Финляндии), прибалтийские порты ищут новые способы привлечения грузопотоков. Так, в сентябре 2003 г. в Вентспилсе началось строительство зернового терминала для перевалки зерна, экспортируемого из России, Украины и Казахстана. Прогнозируется, что основной

объем зерна в порт Вентспилс будет поступать транзитом через Россию из Казахстана, а после возведения в Вентспилсе элеватора этот порт станет третьим на Балтике после Риги и Таллина, располагающим специализированным зерновым терминалом, что сможет перетянуть на него значительную часть зернового транзита из российских портов⁶¹⁹.

Россия как главный поставщик грузов пытается переориентировать транзитные потоки в свои порты. Вентспилс уже с января 2003 г. находится в условиях нефтяной блокады, так как российская государственная компания «Транснефть» упорно не желает задействовать участок нефтепровода Полоцк–Вентспилс. Латвию выручают только высокие цены на нефть, которые делают рентабельной транспортировку нефти по железной дороге, однако поскольку львиная доля перевалки осуществлялась по трубопроводу, то железная дорога не в состоянии возместить этих потерь в полной мере, что привело к огромным убыткам «Ventspils Nafta»⁶²⁰.

В 2004 г. Россия нанесла по прибалтийскому транзиту очередной удар. В г. Санкт-Петербурге был построен большой комплекс по перевалке минеральных удобрений — Балтийский балкерный терминал. Руководство питерского порта не скрывает, что собирается перехватить транзит минеральных удобрений, которые сейчас идут через порты Вентспилса, Клайпеды и Мууги (транзит российских и белорусских калийных удобрений является одной из основных позиций Вентспилса, уступая только нефти и нефтепродуктам)⁶²¹. Кроме того, для расширения внешнеэкономических связей и использования возможностей своего транспортно-географического положения в настоящее время осуществляется строительство новых мощностей еще трех современных портовых комплексов в Финском заливе Балтийского моря.

⁶¹⁹ Балтийский регион // Внешнеэкономическое обозрение. 2003. № 35.

⁶²⁰ VN считает убытки // Телеграф. 2003. 11 ноября.

⁶²¹ Латвия минус российский транзит // Телеграф. 2003. 25 октября.

Говоря о геополитике и транспорте на северо-западном для России направлении, нельзя обойти стороной проблемы Калининградской области. Она отделена от основной территории страны, а сухопутные связи с ней постоянно затрудняются и дорожают. Между тем значение этой области для России как в военном, экономическом и транспортном, так и в геополитическом плане возрастает.

Калининградская область имеет ключевое значение для глобального контроля в Балтийском регионе. Она расположена на пересечении важных торговых путей. Это наиболее приближенный к Западной и Центральной Европе российский регион, а также наиболее удобная база для торговли во всем бассейне Атлантического океана (за исключением Средиземноморья). Расстояние от Калининграда до Берлина, Стокгольма, Копенгагена и Минска составляет менее 600 км, до Гамбурга и Праги — около 700 км⁶²².

Калининградский порт является одним из важнейших портов России в Западной экономической зоне и единственным незамерзающим портом на Балтике. Благодаря этому он является крупным центром морского рыболовства и внешней торговли, имеющим государственное значение. Другие порты области (Светлый, Пионерский) также выполняют важные внешнеторговые функции и операции по обслуживанию океанического рыболовного флота Атлантики.

Условия хозяйственной деятельности и само существование этого российского эксклава немыслимы без транспортной системы, связующей его с основной территорией России. Повышенная транспортная емкость хозяйства из-за зависимости области от удаленных регионов России и стран СНГ в снабжении сырьем и комплектующими (до 90% ввоза) и в сбыте продукции (более 70% вывоза), а также неразвитость дорожно-транспортной инфраструктуры и наличие серьезных конкурентов у Калининград-

⁶²² Родионова И.А. Региональная экономика: Учебное пособие. М.: Экзамен, 2004. С. 339.

ского морского порта (Клайпеда, Вентспилс, Таллин) для обслуживания экспортно-импортных потоков грузов также являются проблемами не только экономического, но и политического характера.

Наличие на территории расположенных в восточной и южной частях Балтийского моря государств многочисленных современных морских портов, развитой производственной инфраструктуры, многопрофильной промышленности, оснащенной современной технологией, наконец, мощного интеллектуального потенциала делает данный регион одним из наиболее перспективных во всем общеевропейском разделении труда, в мировой транспортной системе, в торговле между Европой и Азией⁶²³. Так, уже сегодня цена каждого дополнительного процентного пункта межконтинентального грузооборота через Балтику, по экспертным оценкам, составляет около 10 млрд долл. в год⁶²⁴. А это значит, что данная проблема, переставая быть чисто экономической, становится вопросом большой политики.

В Федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области до 2010 года»⁶²⁵ транспортная составляющая упомянута в числе инструментов достижения геостратегических интересов России в Балтийском регионе.

Если Калининградская область является форпостом России в Европе и предоставляет возможность установления глобального контроля в Балтийском бассейне, то для самой единой Европы Россия, помимо источника углеводородов, является связующим звеном между ней и быстро растущими экономиками Восточной и Юго-Восточной Азии. Европейская экономика рассматривает трансконти-

⁶²³ Вардомский Л.Б. Приграничный пояс России: проблемы и тенденции развития // Россия и современный мир. 2000. № 2.

⁶²⁴ Симонян Р. Калининградский эксклав — ключ к Балтийскому региону. // Российская газета. 2003. 31 декабря.

⁶²⁵ Постановление Правительства РФ № 866 от 7 декабря 2001 г. «О федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области до 2010 года» // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ, <http://www.programs-gov.ru/charts/2003/6.1.html>.

нентальные коридоры как средство достижения экономической безопасности и глобального контроля.

В настоящее время ЕС активно участвует в разработке концепций по использованию транспортной инфраструктуры России. Речь идет о планах интеграции европейских транспортных коридоров с Транссибирской магистралью, а через нее — с железнодорожными системами Китая, Корейского полуострова и Японии. Столь же перспективным является создание транспортных коридоров и систем перевозки грузов через Каспийское море на Иран и далее на арабские страны⁶²⁶.

Рассматривая транспортные коридоры, нельзя обойти вниманием и воздушные коридоры, используемые иностранными самолетами при пролете через российское воздушное пространство. Вопрос о тарифах за пролет над Сибирью при авиаперевозках между Европой и странами АТР долгое время оставался одним из проблемных в отношениях между РФ и ЕС.

Плата была введена в СССР с целью компенсировать убытки отечественной гражданской авиации, приносимые ей зарубежными компаниями, которые перетягивали на себя пассажиропоток, делая промежуточную посадку в Москве. С тех пор компании продолжают вносить плату за перелет через Сибирь, хотя необходимость посадки в Москве для дальнемагистральных лайнеров пропала. При этом данные платежи, хотя и имели определенное значение для отечественной экономики, в первую очередь являлись средством достижения глобального контроля над трансъевроазиатскими перевозками пассажиров и грузов.

Зарубежные авиакомпании давно оказывали давление на руководство ЕС, чтобы европейские власти поставили перед Москвой жесткие условия по поводу этих платежей,

⁶²⁶ Постановление Правительства РФ № 866 от 7 декабря 2001 г. «О федеральной целевой программе «Развитие Калининградской области до 2010 года» // Информационный сервер по материалам Федеральных целевых программ. С. 116–117, <http://www.programs-gov.ru/charts/2003/6.1.html>.

общая сумма которых превышает 300 млн долл. в год. В результате, российское правительство смогло сделать данный вопрос предметом торгов и компромиссов на переговорах, состоявшихся в конце ноября 2006 г. в Москве. 24 ноября было подписано соглашение о поэтапной отмене сборов за пролет над Сибирью до 2013 г. Данный шаг России позволил ей добиться встречных уступок в области воздушного транспорта, в частности, в контролируемых органах ЕС больше не поднимается вопрос о включении авиакомпаний «Пулково», недавно слившейся с государственной авиакомпанией «Россия», в список «нежелательных» для европейского воздушного пространства⁶²⁷.

Тем не менее, проблема доступа в воздушное пространство других стран, в первую очередь Европейского союза и США, для российских авиакомпаний является одной из основных на текущем этапе. Основу парка гражданской авиации страны составляют самолеты Ил-62, Ту-134, Ту-154 и Як-40, разработанные в 1960–1970-х гг. и устаревшие морально и физически (26% воздушных судов находится в эксплуатации от 15 до 30 лет). Поэтому особенно остро стоит вопрос технического перевооружения воздушного транспорта, перехода на новые типы отечественных самолетов (Ил-96–300, Ту-204, Ил-114, Ан-70), имеющие лучшие летные и эксплуатационные характеристики, а главное, уровень шумности двигателей, соответствующий нормам ЕС. Решение данной проблемы позволит устранить один из рычагов политического воздействия Европейского союза на Россию.

Однако для Международного авиационного комитета проблема технических норм далеко не всегда является самоцелью: транспорт и транспортная безопасность в данном случае опять выступают как инструмент достижения глобального контроля. В самом деле, введение норм по ограничению уровня шумности двигателей приводит к вытеснению российских (и ряда других) авиаперевозчиков

⁶²⁷ Муравьев Д. Иностранцы полетят бесплатно // Взгляд. 2006. 24 ноября.

с рынка международных авиаперевозок. Однако следствием этого в обозримом будущем станет и еще один процесс — падение конкурентоспособности российского авиастроительного комплекса в связи со снижением спроса на отечественные магистральные самолеты и их постепенную замену на лайнеры европейского и американского производства. В результате, российская авиастроительная промышленность может оказаться в том же положении, что и другая отрасль машиностроения — автомобилестроение, которую, в условиях снятия внешнеторговых ограничений при вступлении в ВТО, ожидают большие сложности. Для России же коллапс авиастроения означает сокращение НИОКР в данной области и производства, что окажет прямое воздействие на целый ряд вопросов национальной безопасности.

Таким образом, как это отчетливо видно на примере авиационного транспорта, далеко не всегда взаимосвязь проблем транспорта и глобального контроля прослеживается на внешних границах Российской Федерации. Так, например, ограничение на перемещение по дорогам Европейского союза грузовых автомобилей, не соответствующих нормам «Евро-2», а в странах ЕС–15–«Евро-3», привело к тому, что российские автоперевозчики были вынуждены приобретать транспортные средства европейского производства, так как отечественная автомобилестроительная промышленность оказалась не готова к производству (тем более — массовому) грузовых автомобилей и автопоездов с соответствующими двигателями⁶²⁸. Переговоры же России с ЕС в начале 2000-х гг. предоставили России лишь отсрочку в данном вопросе, но вынудили в конце концов принять условия, диктуемые европейским правом и нормами Евросоюза. Следствием же подобных решений стали потеря российскими перевозчиками возможности осуществления каботажных перевозок внутри ЕС, а также постепенное вытеснение российских компаний иностранными транспорт-

⁶²⁸ Замиралин И. Экзамен на «Евро-2» // Сделано в России. 2005. № 30.

ными структурами на маршрутах ЕС — Россия. Контроль же над подобными перевозками является одним из шагов на пути к глобальному контролю над самими транспортными коридорами между Западом и Востоком⁶²⁹.

Геополитика оказывает непосредственное влияние и на саму российскую автомобилестроительную промышленность. Так, сегодня в России действуют нормы «Евро-1», отмененные в Европейском союзе с переходом на «Евро-2» еще в 1995 г. К переходу же на «Евро-2», в то время как ЕС готовится к переходу на «Евро-5», Россия не готова — ни ее автомобильная промышленность, ни нефтеперерабатывающий комплекс, призванный обеспечить двигатели соответствующего класса необходимым объемом топлива надлежащего класса.

С одной стороны, проблема экологических норм является, казалось бы, чисто эксплуатационной. Однако более высокая степень загрязнения окружающей среды — далеко не единственное последствие применения Россией устаревших норм «Евро-1». В связи с тем, что лишь переднеприводные модели ВАЗ соответствуют нормам «Евро-2», возможности экспорта для российского автопрома ограничены, в то время как руководство страны в рамках подготовки к вступлению в ВТО вынуждено шаг за шагом сдавать свои позиции в вопросе защиты внутреннего рынка от внешней экспансии. Рынок же легковых автомобилей России — один из наиболее уязвимых его сегментов. Таким образом, налицо использование вопросов транспортных норм и экологической безопасности для установления глобального контроля, в данном случае — над отечественным автомобилестроением, предприятия которого вынуждены постепенно переходить на сборку зарубежных моделей, что ставит их в прямую зависимость от иностранных автомобилестроительных корпораций, а также влияет на структуру российского экспорта, что, в условиях опоры на экспорт

⁶²⁹ Ветвинский А. Экологический путь Европы и Америки // Деловая газета. 2006. 18 апреля.

энергоносителей, может способствовать, в случае изменения мировой конъюнктуры, подрыву основ национальной безопасности России.

Даже ситуация с развитием общественного транспорта, проблемы которого должны решаться на муниципальном и региональном уровнях, оказывается непосредственно связанной с вопросами мировой политики. Так, недостаточная степень развития дорожного хозяйства крупных и средних городов, устаревший парк транспортных средств городского пассажирского транспорта, а также отставание в развитии скоростных транспортных систем, и в первую очередь — метрополитенов на 10–15 лет, приводят к тому, что иностранные инвесторы либо отказываются инвестировать в объекты транспортной инфраструктуры, либо концентрируют свои инвестиции в тех немногочисленных городах, где транспортная сеть относительно развита. Острая же нехватка инвестиций дает возможность иностранным инвесторам и лоббирующим их интересы дипломатическим и политическим структурам выторговывать значительные льготы, в том числе развивать локальные транспортные структуры в таком направлении, которое наиболее выгодно не населению и хозяйству города, а самому инвестору. Кроме того, сосредоточение иностранных компаний в «обеспеченных» внутренними транспортными системами узлах также может явиться элементом установления глобального контроля, теперь уже — над внутренней инфраструктурой мегаполисов и промышленных центров, что также нельзя сбрасывать со счетов.

Однако далеко не все вопросы глобального контроля и геополитических процессов связаны с Европой и США. Во внешнеполитической доктрине РФ ключевое значение имеют связи со странами СНГ, а также странами АТР. Между тем и на данном направлении транспорт является немаловажным инструментом в геополитических процессах⁶³⁰.

⁶³⁰ Меркулов В.И. Россия — АТР: узел интересов. М.: Академический проект, 2005. С. 3–5.

Так, на юге территория Казахстана отрезала Россию от бывших союзных республик Средней Азии (среди которых Узбекистан и Таджикистан являются стратегическими союзниками России), а территория враждебно настроенной по отношению к России Грузии и тяготеющего к исламскому миру Азербайджана — от Армении, что осложняет связи страны с этими государствами и другими соседями «второго» и «третьего порядка» (странами Ближнего и Среднего Востока, а также с Индией и Пакистаном). Для осуществления экономических связей с данными странами Россия вынуждена принимать те условия транзита, которые выставляют ей соседи «первого порядка», особенно — в вопросах военного транзита, так как на территории Армении находится крупная российская военная база⁶³¹.

Не менее сложными являются отношения на южных границах и в вопросах, связанных с транспортировкой углеводородов. География поставок нефти и маршруты ее транспортировок вообще имеют прямое отношение к геополитическим и геоэкономическим интересам государства. В этом отношении не являются исключением и маршруты транспортировки каспийских углеводородов⁶³², а также транспортные факторы политики на Кавказе в целом.

В случае реализации проекта «Великий шелковый путь» новый транспортный коридор может стать существенным дополнением к уже существующим магистралям, соединяющим Запад и Восток, Азию и Европу через территорию РФ. Тем не менее, начало его полномасштабного функционирования существенно снизит возможности России в вопросах глобального контроля над транспортными коридорами как инструмента глобальной политики.

Кроме того, наблюдатели не без оснований считают, что функционирование транспортного коридора Запад–Восток

⁶³¹ Стенограмма дневного пленарного заседания Государственной Думы РФ 6 октября 2006 г. // АКДИ Экономика и жизнь, http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2006/10/s06-10_d.htm.

⁶³² Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М.: Международные отношения, 2003. С. 424.

будет неполноценным без его увязки с подобным же коридором Север–Юг, призванным связать в единую систему транспортных и иных коммуникаций Россию, Турцию, Иран, Индию, страны Ближнего и Среднего Востока. В этом контексте Каспийско-Кавказский регион представляет собой наиболее удобное пространство для прокладки коридора Север–Юг или системы сухопутных коммуникаций, связывающих Европу через Россию, Казахстан, Туркмению и Иран с зоной Персидского залива и даже с Южной Азией. Данный коридор может стать важной альтернативой при очередном обострении ситуации на Ближнем Востоке, а значит, еще одним инструментом для установления глобального контроля в Закавказье.

Очевидно, что данный процесс, помимо геополитических результатов, даст как России, так и закавказским государствам довольно ощутимые экономические выгоды, а также укрепит их политическое положение на мировой арене. Однако реализации подобных проектов пока что мешают неурегулированные этнонациональные и территориальные конфликты на Кавказе. Именно из-за этих конфликтов в настоящее время обе железнодорожные магистрали, соединяющие Россию с Закавказьем, практически бездействуют. Одна из этих магистралей огибает Большой Кавказский хребет с запада, а другая — с востока. До сих пор не восстановлена в полном объеме работа железной дороги, связывающей Россию через Азербайджан с Ираном. Не работает пролегающий через территорию Абхазии участок железнодорожного пути, составляющего важную часть транспортной системы Кавказа, связывающей Россию с Грузией и Арменией. В неприглядном состоянии находятся Военно-Грузинская и Военно-Осетинская автодороги — единственные оборудованные переходы, соединяющие Россию с Закавказьем. В результате основные транспортные артерии между Россией и Закавказьем обрываются на территории Северного Кавказа. Так что Евразийский коридор в значительной степени может стать фактором восстановления этих артерий, которые будут

составной частью как самого Евроазиатского коридора, так и маршрутов, призванных соединить Север с Югом. Нормализация же транспортного сообщения по ним не может быть осуществлена без адекватной нормализации политической ситуации в регионе⁶³³. В условиях же сложной политической и этнической карты Кавказа стабилизация возможна лишь при установлении жесткого внешнего контроля над регионом. За то, кем же будет установлен данный контроль, и ведется в настоящее время борьба на дипломатическом и экономическом фронтах, в том числе с применением транспортных систем как инструмента давления, а подчас — открытого шантажа.

Россия не может себе позволить оставаться в стороне от предполагаемых коридоров. И определенные шаги в этом направлении уже предпринимаются. Россия неоднократно предлагала Грузии участие в проекте «Южные ворота»⁶³⁴, суть которого сводится к созданию совместной российско-грузинской корпорации по эксплуатации Военно-Грузинской и Военно-Осетинской дорог и дальнейшему их подключению к системе TRACECA. Однако антироссийская политика нынешнего грузинского руководства является препятствием для реализации транспортной политики России в данном регионе, а значит, Россия вынуждена добиваться достижения своих геостратегических интересов иными средствами.

На Дальнем Востоке транспортная составляющая также является важным элементом внешнеполитической стратегии России и инструментом в борьбе за глобальный (или региональный) контроль. Так, развитие связей в области транспорта с Японией послужило не только расширению товарооборота между странами и улучшению экономической ситуации в Дальневосточном федеральном округе,

⁶³³ Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М.: Международные отношения, 2003. С. 430.

⁶³⁴ Волков В. Эдуард Шеварднадзе победил на президентских выборах в Грузии // World Socialist Web Site, 12 апреля 2000 г., <http://www.wsws.org/ru/2000/apr2000/geor-a12.shtml>.

но способствует и укреплению политических отношений. Для этого осуществляется реконструкция имеющихся и вновь строящихся портов, обустройство порта Восточный. Кроме того, японские компании в инициативном порядке подготовили ТЭО обустройства порта Зарубино, рассчитанного на китайский транзит, обуславливая тем самым развитие многосторонних экономических связей с обязательным участием России⁶³⁵. В числе других приоритетов развития двусторонних отношений в транспортной сфере активизация переговоров с целью скорейшего заключения нового российско-японского соглашения о воздушном сообщении, поддержка инициатив по развитию туризма и др.⁶³⁶

Между тем ключевым транспортным аспектом мировой политики в АТР является вопрос сухопутных транспортных коридоров, и в первую очередь железнодорожных маршрутов. Главной задачей для России в этом отношении является восстановление потоков японских, китайских и корейских грузов по Транссибу в Европу за счет повышения конкурентоспособности транспортных коридоров по территории России.

Транспортные коридоры Запад–Восток чрезвычайно важны для России не только по внешнеполитическим, но и по внутривнутриполитическим причинам. Так, по мнению некоторых специалистов, по-прежнему сохраняется опасность разделения в XXI в. европейских и азиатских частей России. Это активно поощряется извне, поскольку в сильной России мировые центры силы не заинтересованы. И хотя опасность разделения сегодня не столь осязаема, ведущие к ней дезинтеграционные процессы между европейской и азиатской частями России могут стать причиной крайне нежелательных явлений и означать:

⁶³⁵ Протопопов А.С., Козьменко В.М., Елманова Н.С. История международных отношений и внешней политики России (1648–2005): Учебник для вузов / Под ред. А.С. Протопопова. — 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 383.

⁶³⁶ Меркулов В.И. Россия — АТР: узел интересов. М.: Академический проект, 2005. С. 73.

- а) переход в государственно-политическую реальность, в которой ослабевшая власть федерального центра сменяется жестким прессингом со стороны США, Китая, Японии и Кореи;
- б) утрату для европейской части России рынков и ресурсного и пространственного потенциала;
- в) потерю транспортного потенциала Тихоокеанского региона, возможностей глобального контроля евроазиатских транспортных коридоров.

Отсюда вытекает необходимость проведения интеграционных процессов между европейской и азиатской частями страны, которые должны базироваться в том числе на транспортном комплексе⁶³⁷.

Нельзя обойти стороной и так называемую «китайскую проблему». Действительно, КНР открыто заявляет о том, что российская Сибирь находится в сфере ее геополитических интересов. В настоящее время возможности для осуществления внешней экспансии Китая ограничены, не в последнюю очередь из-за неразвитости транспортных коридоров. Неравномерное развитие международных путей сообщения, связывающих Россию и Китай, отчетливо демонстрирует методы и возможности «тихой экспансии» со стороны Китая. В настоящее время Дальний Восток и Забайкалье, связанные с КНР двумя железными и несколькими автомобильными дорогами, а также средствами речного транспорта в бассейне Амура, испытывают сильное демографическое давление за счет нелегальной иммиграции китайцев, скрыто поддерживаемой китайским руководством⁶³⁸. В то же время российский Алтай, также граничащий с КНР, но не имеющий прямого транспортного сообщения с ней, не испытывает такого давления, несмотря на низкую заселенность территории и лучшие климатические условия, чем во мно-

⁶³⁷ Меркулов В.И. Россия — АТР: узел интересов. М.: Академический проект, 2005. С. 41–42.

⁶³⁸ Левинталь А. Развитие внешнеэкономических связей Дальнего Востока: проблемы и перспективы // Проблемы Дальнего Востока. 2004. № 2.

гих районах Приамурья и Приморья, активно «колонизируемых» выходцами из Китая⁶³⁹.

В этой связи встает вопрос: чего же больше даст создание новых транспортных коридоров между РФ и КНР — плюсов или минусов? Приведет ли развитие наземных транспортных магистралей, в том числе реализация трансалтайских проектов, к ускорению экономического и социального развития региона или, напротив, даст плацдарм и маршруты для внешней китайской экспансии и установлению китайского контроля над Югом Сибири, что является одним из элементов китайской внешнеполитической доктрины? Однозначного ответа на этот вопрос нет, а значит, транспортная составляющая и здесь является инструментом установления глобального контроля (или противодействия его установлению), причем для обеих сторон.

Подводя итоги проведенного исследования, можно сделать следующие обобщающие выводы.

Во-первых, транспорт — это ключевой элемент, от которого зависит будущее мировой экономики, большое значение при этом имеет расширение международного сотрудничества. В транспортном хозяйстве действуют несколько десятков международных структур, в частности Международная организация гражданской авиации, региональные организации национальных железных дорог, Международная морская организация, различные комитеты в составе системы ООН. Налаживание сотрудничества в рамках этих организаций и между ними будет содействовать дальнейшему развитию транспорта, а следовательно, и мировой экономики в целом. Развитие же национальных экономик и вклад каждой из них в мировую экономику прямо связаны с тем политическим весом, который будет иметь соответствующая страна на мировой политической арене, с возможностью установления ею глобального контроля над отдельным регионом или макрорегионом.

⁶³⁹ Ленц Е. Китайская губерния // Деловая хроника. 2001. 20 ноября.

Транспорт является одним из важных инструментов в мировой политике. Различные ограничения, действующие в технической, экономической и экологической сферах, позволяют лоббировать интересы определенных групп производителей, закрывая те или иные рынки от присутствия нежелательных конкурентов или, напротив, способствуя проникновению на новые рынки и укреплению на них. К тому же неравномерное развитие стран и различия в национальных нормах и правилах предоставляют возможность использовать подобные аспекты в качестве предметов торга на переговорах, давая возможность получить более значимые уступки не только экономического, но и политического характера, что, в свою очередь, также ведет к установлению глобального контроля.

Наконец, транспортная составляющая может играть не только роль фактора геополитического развития и средства установления глобального контроля, но и являться инструментом противодействия его установлению со стороны иных государств и их союзов, а также в целом влиять на развитие геополитической ситуации в регионе и геополитического окружения государства, транспортные связи с которым служат одним из ключевых методов воздействия на него.

Несмотря на ухудшение по многим позициям геополитической ситуации, Россия, в силу своего географического и экономического положения, занимает центральное место среди других республик, входящих в Содружество Независимых Государств, причем почти все они могут осуществлять свои экономические связи друг с другом и с большинством других стран лишь через территорию нашей страны, используя ее транспортную систему. Многие из них в очень большой степени зависят от природно-ресурсного и экономического потенциала России и по-прежнему являются крупнейшими ее торговыми партнерами. Вхождение же страны в Шанхайскую организацию сотрудничества, решение вопросов о границе с КНР, Казахстаном и Украиной, а также дальнейшее развитие интеграции в рамках

ЕврАзЭС укрепляют транспортно-географическое положение России, позволяя ей в полной мере реализовать возможности ее специфического геополитического положения в Евразии и в мире в целом. Этому же способствует и активизация усилий России по перетягиванию грузопотоков на маршруте Европа — Дальний Восток на собственную сеть железнодорожного транспорта и в систему морских портов бассейнов Тихого и Атлантического океанов. Несмотря на конкуренцию со стороны альтернативных транспортных коридоров, в развитии которых заинтересованы и Европа, и Китай, и страны Центральной Азии, географическое положение России дает ей все возможности для оптимального использования данной составляющей ее потенциала как в экономической, так и в политической сфере. Развитие же сотрудничества в транспортной сфере как с сопредельными государствами, так и с различными интеграционными группировками Европы и Азии является дополнительным фактором, способствующим обеспечению безопасности внешних границ Российской Федерации и упрочнению положения России в современном многополярном мире.

Заключение

В связи с множеством остро стоящих на сегодня актуальных и требующих немедленного решения проблем, рассмотренных в настоящей работе, создание и планомерная реализация единой политической стратегии транспортного развития страны представляются объективно и безотлагательно необходимыми. При этом правовое регулирование соответствующих отношений в таком объеме — это вопрос, прежде всего, наличия системы политических решений, создание которой невозможно без определенного объема теоретико-правовых разработок, выполненных на междисциплинарном уровне.

В этом смысле развитый в настоящей работе подход может служить комплексным началом, направленным на конституирование системы принятия политически увязанных решений транспортного развития. Именно поэтому система принятия политических решений транспортного развития рассматривается применительно к методам анализа в общей теории систем.

В результате анализа необходимо констатировать, что поскольку Россия сегодня поставлена перед необходимостью не просто поддержания определенного уровня развития, а усиления его устойчивости, то наиболее эффективный путь видится в использовании естественных геополитических преимуществ страны, а это возможно при условии продуманного, системного стратегического развития транспортной сферы.

В настоящее время система формирования и реализации государственной транспортной политики, увязанной с классической внешней и внутренней политикой страны, не в полной мере отвечает характеристикам «системы». Тем не менее в определенном смысле в исследовательских целях о ней можно говорить как о системе, основное свойство которой заключается в том, что формирование государственной политики в области транспортного развития происходит в двух основных направлениях: задающем нормативно-пра-

вовой массив и определяемом влиянием сформированных рыночной средой субъектов интересов.

К основным задачам исследования относились постановки ключевых проблем и определение вызовов транспортного развития, обозначение концептуальных и конкретно-правовых подходов к их разрешению.

Государство обязано поддерживать развитие транспортной сферы, так как транспорт является важнейшей составной частью производственной и политической (внешней и внутренней) инфраструктуры Российской Федерации. Посредством своих вложений в транспорт государство может реально влиять на структурную перестройку экономики, обеспечивая повышение эффективности национальной экономики, ликвидацию имеющихся диспропорций в развитии отдельных отраслей и регионов, сохранение единого экономического пространства. Транспорт выступает как связующее и интегрирующее звено. Однако в настоящее время государственное бюджетирование не проявляет в полной мере своей потенциальной эффективности вследствие множества проблем самого разного характера.

Тем не менее решение обозначенных проблем транспортного и политического развития страны невозможно только лишь на пути бюджетного финансирования. Скорее всего, развитие транспортной инфраструктуры должно происходить по смешанному варианту с участием частных инвестиций, тем более, что в настоящее время предпосылки к этому интенсивно формируются. Проблема недофинансирования должна решаться при разумном балансе частного и государственного капитала, и здесь очевидно, что одним из наиболее эффективных механизмов, решающих эту проблему, является государственно-частное партнерство.

Страны с развивающейся рыночной экономикой, наиболее успешно привлекающие инвестиции, используют договорные отношения между частным инвестором и государством как владельцем собственности. В этих целях в мире широко используются концессионные договоры. Построение концессионной модели развития отношений

между государством и частным сектором продолжает оставаться основным направлением развития законодательства большинства стран мира, так как это позволяет достичь максимального эффекта взаимодействия двух сторон: государства и частного сектора.

Вопросы на стыке транспортных и политических проблем не замыкаются в сфере только экономических и хозяйственно-управленческих проблем. Вопросы, связанные с реализацией прав человека, достижения им максимального духовного и социального комфорта имеют непосредственное отношение к транспортному развитию. И здесь надо отметить, что и в этой сфере существуют глубокие системные противоречия и проблемы. Речь идет о таких проблемах, как реализация права на свободное передвижение, социальная мобильность, которая рассматривается в данном исследовании как максимально широкое понятие, будь то возможность свободного передвижения внутри страны и за ее пределы, наличие достаточных материальных средств для реализации возможности передвижения или возможность беспрепятственного изменения своего социального статуса или места жительства.

Рассматривая основные экономические и политические причины ограничений в реализации гражданами конституционного права на свободное передвижение, необходимо отметить, что их преодоление должно происходить путем нормативного закрепления национальной политики в транспортной отрасли и легитимного закрепления и формирования политической воли государства.

Центральным вопросом транспортной политики остается достижение принципиально нового качества услуг на транспорте, нового уровня их доступности и надежности. «Каждый гражданин России, в какой бы точке страны он ни жил, не должен испытывать ощущения оторванности, обособленности от страны», — подчеркнул Президент Российской Федерации.

Неразвитость транспортной инфраструктуры, высокие цены на транспортные услуги и наличие транспортной

дискриминации существенным образом ограничивают мобильность населения, влияют на территориальную целостность государства и ограничивают ряд конституционных прав человека. Успешное решение задач повышения мобильности возможно только при условии устойчивого и эффективного функционирования транспортной отрасли как важнейшей составляющей производственной инфраструктуры страны, существенного повышения уровня жизни населения, и очевидно, что путем реализации стратегических решений политического характера.

Стратегической целью государственной транспортной политики должно являться формирование транспортной системы, гарантированно и эффективно удовлетворяющей потребности в перевозках пассажиров и грузов, социальные, оборонные, природоохранные и другие специальные требования, а также структурная перестройка на транспорте, снижение транспортных издержек в цене продукции, определение экономически обоснованных тарифов, повышение конкуренции между транспортными предприятиями.

В условиях коренного реформирования экономики и изменения геополитического положения России нужна продуманная государственная транспортная политика, учитывающая особенности транспорта и его роль в экономических и социальных процессах. При этом ввиду большой инерционности транспортной системы, связанной с высокой капиталоемкостью, продолжительными сроками строительства и реконструкции крупных транспортных объектов и создания новых типов технических средств, задачи в области транспорта должны быть рассмотрены не только на ближайшую перспективу, но и на более отдаленные сроки.

В целом же политика транспортного развития и внешняя и внутренняя политики государства в их классическом формате, как вытекает из проведенного исследования, являются неразделимыми.

Список использованной литературы

1. Национальные программы, стратегии, концепции, доктрины и прогнозы

1. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 45) // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/pressa/Trans_Strateg_12052005.doc.
2. Энергетическая стратегия России (утв. распоряжением Правительства РФ № 1234-р) от 28 августа 2003 г. // Официальный сайт Министерства промышленности и энергетики РФ, <http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>.
3. Концепция модернизации и развития Единой системы организации воздушного движения Российской Федерации (утв. Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2000 г. № 144) // СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1034.
4. Концепция национальной безопасности (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.
5. Концепция развития внутреннего водного транспорта Российской Федерации (утв. Распоряжением Правительства РФ от 03 июня 2003 г. № 909-р) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2945.
6. Концепция развития гражданской авиационной деятельности Российской Федерации (одобрена на заседании Правительства РФ от 07.12.2000 Протокол № 41, пункт 1) // Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта, http://www.favt.ru/doc/host_doc/index.php?idmd=1.
7. Концепция структурной реформы федерального железнодорожного транспорта (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1998 г. № 448) // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2159.
8. Национальная программа модернизации и развития автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года (утв.

- Министерством транспорта РФ 25.03.2004) // <http://dev.csoft.spb.ru/Doclist/doc/UH3R.html>.
9. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.) (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2001 г. № 910-Р) // СЗ РФ. 2001. № 31. Ст. 3295.
 10. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000. № Пр–1895) // Российская газета. № 187. 28.09.2000.
 11. Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. Распоряжением Президента РФ от 27 июля 2001 г. № Пр–1387) // МО РФ и ВМФ. Изд. ГУНИО МО РФ, СПб., 2002.
 12. Долгосрочная стратегия развития транспорта Республики Татарстан. С позиции устойчивого развития. Белая книга Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан. — Москва–Казань, 2005.
 13. Основы политики Российской Федерации в области авиационной деятельности на период до 2010 года (утв. Президентом РФ 03.03.01 № ПР–241) // Официальный сайт Федерального агентства воздушного транспорта, http://www.favt.ru/doc/host_doc/index.php?idmd=2.
 14. Прогноз социально-экономического развития города Челябинска (утв. постановлением главы г. Челябинска от 27.10.2005) // Документ опубликован не был.
 15. Федеральная целевая программа «Мировой океан» (утв. Постановлением Правительства РФ от 10.08.1998 г. № 919) // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 4024.
 16. Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» (утв. Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 г. № 848) // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.
 17. Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100) // СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1020.
 18. Федеральная целевая программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на пери-

од до 2015 года» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2001 г. № 728) // СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4107.

19. Федеральная целевая программа «Развитие Калининградской области до 2010 года» (утв. Постановлением Правительства РФ № 866 от 7 декабря 2001 г.) // Информационный сервер по материалам федеральных целевых программ, <http://www.programs-gov.ru/charts/2003/6.1.html>.
20. Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг. (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2005 г. № 803) // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

2. Доклады, послания

1. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 30 мая 2006 г. «О бюджетной политике в 2007 г.» // Пенсия. 2006. № 6.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. // Российская газета. 2005. № 86.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 10.05.2006 // Российская газета. 2006. № 97.
4. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. № 109.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 3 апреля 2001 г. «Не будет ни революций, ни контрреволюций» // Российская газета. 2001. № 66.
6. Государственный доклад о состоянии и безопасности дорожного движения в Российской Федерации // STOP-газета. 2003. № 9.
7. Доклад Генерального секретаря. 7 августа 2003 г. Генеральная Ассамблея ООН. А/58/228. 58-я сессия. Пункт 162 предварительной повестки дня А/58/150. Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения // Официальный сайт ООН: Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения, <http://daccess-ods.un.org/TMP/4610286.html>.
8. Доклад министра транспорта И. Левитина в Совете Федерации в рамках правительственного часа «Программа строи-

- тельства автомобильных дорог в Российской Федерации» // Министерство транспорта России (www.mintrans.ru), 10 апреля 2006 г.
9. Доклад министра транспорта РФ И. Левитина на Коллегии Минтранса России от 30 марта 2005 г. «Об итогах работы транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2004 г. и задачах по обеспечению эффективной и устойчивой работы в 2005 г.» // http://www.mintrans.ru/prensa/Levitin_Colleg_300305.htm.
 10. Доклад министра транспорта Российской Федерации И. Левитина на расширенном заседании коллегии 4 апреля 2006 года «Основные итоги социально-экономического развития транспортного комплекса, геодезии и картографии в 2005 г. и задачи на 2006 г.» // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Collegia_040406/Levitin_04042006.htm.
 11. Доклад Рабочей группы президиума Государственного Совета Российской Федерации к заседанию Государственного Совета Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской Федерации». «Государственно-частное партнерство в развитии и использовании транспортной инфраструктуры». 16 декабря 2003 г., [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(1713\).book\(37\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(1713).book(37).html).
 12. Доклад Рабочей группы президиума Государственного Совета Российской Федерации к заседанию Государственного Совета Российской Федерации «О транспортной стратегии Российской Федерации». «Опыт организации платных дорог». 16 декабря 2003 г., [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(1718\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(1718).html).
 13. Доклад министра транспорта РФ И. Левитина на заседании Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации по вопросу «Реализация национальной политики в области внутренних водных путей». 11.02. 2005, <http://www.ocean-fcp.ru/cgi-bin/news.pl>.
 14. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2006–2008 гг. М., Министерство транспорта Российской Федерации, 2006.

15. Сводный отчет от 4 марта 2005 г. «Итоги работы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в 2004 г.» // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, http://www.mintrans.ru/prensa/Nadzor_Otchet_2004/Itogi_2004.rar.
16. Об основных направлениях работы и перспективах развития транспортного комплекса, определенных в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Официальный сайт Министерства транспорта Российской Федерации, <http://www.mintrans.ru>.
17. Экономические аспекты разработки транспортной стратегии России: Науч. докл. / Рук. В.И. Суслов. — ИЭОПП СО РАН. — Новосибирск, 2003.

3. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993) // Российская газета, 25 декабря 1993 г.
2. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Кодекс внутреннего водного транспорта РФ от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.
5. Кодекс торгового мореплавания РФ от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (Часть 2) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 16.07.1998 № 99-ФЗ «О льготах на проезд детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3397.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу не-

- которых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
9. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
10. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.
11. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170.
12. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.
13. Федеральный закон от 23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» // СЗ РФ. 2004. № 52 (часть I). Ст. 5277.
14. Федеральный закон от 26 декабря 2005 г. № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» // СЗ РФ. 2005. № 52 (часть II). Ст. 5602.
15. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (часть 1). Ст. 5140.
16. Федеральный закон от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» // СЗ РФ. 2003. № 9. Ст. 805.
17. Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.
18. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 12.08.1993. № 32. Ст. 1227.

19. Постановление Правительства РФ от 18 июня 1998 г. № 609 «Об утверждении правил расследования авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2918.
20. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343.
21. Постановление Правительства РФ от 27 ноября 2004 г. № 691 «О Федеральном агентстве по управлению федеральным имуществом» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4897.
22. Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 № 1090 «О безопасности дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47.
23. Постановление Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 319 «Об утверждении типового концессионного соглашения в отношении автомобильных дорог и инженерных сооружений транспортной инфраструктуры, в том числе мостов, путепроводов, тоннелей, стоянок автотранспортных средств, пунктов пропуска автотранспортных средств, пунктов взимания платы с владельцев грузовых автотранспортных средств» // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2511.
24. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1997 г. № 1143 «Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 37. Ст. 4303.
25. Постановление Правительства Российской Федерации «Вопросы федеральной авиационной службы» от 14 мая 1996 г. № 583 // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2510.
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 334 «Об утверждении заявления Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации об экономической политике в 1995 г. и мерах по его реализации» (вместе с заявлением Правительства РФ, ЦБ РФ от 10.03.1995) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 154.
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 331 «Об утверждении Положения о Фе-

- деральной антимонопольной службе» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.
28. Распоряжение губернатора Пермского края от 13.06.2006 г. № 220-Р «Система целей и задач исполнительных органов государственной власти Пермского края» // Пермский региональный сервер, <http://www.perm.ru/finanses/systemcell/?document=986>.
29. Приказ Министерства финансов РФ от 03.09.1997 г. № 65н «Об утверждении положения по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» ПБУ 6/97» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 3.

4. Проекты, пояснительные записки, отзывы

1. Проект Федерального закона «О защите деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства» разработан Центром законодательной поддержки промышленности в 2002 г. В Государственную Думу законопроект не был внесен. С 2002 г. работа над проектом не велась.
2. Проект Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте». 11.05.99 принят к рассмотрению протоколом заседания Совета ГД № 206. 21.09.99 принят ГД в первом чтении постановлением № 4322-II ГД. 11.04.2000 Советом ГД направлен в комитеты ГД, выписка № 18-58.
3. Проект Федерального закона «О платных автомобильных дорогах и концессионных отношениях в дорожном хозяйстве Российской Федерации». Разработан Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок в 2000 г., http://www.sulakshin.ru/auto/concesion_project2.shtml.
4. Проект Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» // ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность», Редакция 2-вариант-23, www.safety.ru.
5. Проект Федерального закона «О транспортной безопасности», разработанный Институтом законодательства и нормативно-правовых разработок.

6. Проект Федерального закона № 213407-4 «О транспортной безопасности». Внесен в ГД 06.09.2005 (письмо Правительства РФ № 2822п-П9). 20.09.2005 рассмотрен Советом ГД ФС РФ (Протокол № 109, п. 44). 09.11.2005 принят Государственной Думой ФС РФ в I чтении (Постановление № 2365-IV ГД).
7. Проект Федерального закона № 360850-3 «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними». Внесен Правительством РФ. Принят Постановлением Государственной Думы № 468-IV ГД в первом чтении 28 апреля 2004 г.
8. Проект Федерального закона «О платных автомобильных дорогах» вынесен Минтрансом России на согласование с федеральными органами исполнительной власти 16 сентября 2004 г.
9. Проект Федерального закона № 393189-3 «О морских портах Российской Федерации». Внесен депутатом ГД С.Н. Шишкаревым. 17.11.2003 письмо депутата ГД РФ № 20/79-ШС. 10.02.2004 принят к рассмотрению протоколом заседания Совета ГД № 6. 27.04.2004 снят с рассмотрения Советом ГД в связи с отзывом авторами.
10. Проект Государственной концепции обеспечения транспортной безопасности России. Специальное приложение к национальному журналу-каталогу «Транспортная безопасность и технологии», 2005.
11. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О специальном техническом регламенте «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» // Официальный сайт ОАО ВНИИСТ, <http://www.vniist.ru/ru/download/300805ps.doc>.
12. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях».
13. Пояснительная записка по вопросу разработки единых правил технической эксплуатации железных дорог для государств — участников СНГ и стран Балтии.
14. Сулакшин С.С. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О защите гражданской авиации от актов незаконного вмешательства».

15. Аналитическая записка к оперативному отчету об исполнении федерального бюджета за январь–декабрь 1999 года // Бюллетень Счетной палаты РФ. 2000. № 4 (28).
16. Кокорев И.Г. Отзыв на проект Федерального закона «О транспортной безопасности» от 18.07.2005 г.
17. Юридическая экспертиза документов, регламентирующих деятельность Совета по железнодорожному транспорту государств — участников СНГ.

5. Материалы конференций, семинаров, «круглых столов»

1. Автотранспортный комплекс и экологическая безопасность: Моск. гор. науч.-практ. конф. Сб./ Редкол.: В.Б. Зотов и др. М.: Прима-Пресс-М, 1999.
2. Байкальский экономический форум. «Круглый стол» № 2. Развитие коммуникационных транспортных систем Сибири и Дальнего Востока. Россия в XXI в. как транспортный мост между Европой, Азией и Америкой / Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2001. № 5 (136). С. 5.
3. Баскаков С.П., Кацман Ф.М. Проблемы экологической безопасности морских составляющих международных транспортных коридоров / Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: сборник статей, подготовленный к Третьей Международной евроазиатской конференции по транспорту (С.-Петербург, 11–12 сентября 2003).
4. Басова С.Л., Корнеев О.Ю., Музалевский А.А., Рыбалко А.Е., Федорова Н.К. Экологический мониторинг и его роль в решении природоохранных проблем новых транспортных коридоров / Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: сборник статей, подготовленный к Третьей Международной евроазиатской конференции по транспорту (С.-Петербург, 11–12 сентября 2003).
5. Белый О. В. Транспортная стратегия как инструмент развития экономики России. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках

- Восьмого Петербургского международного экономического форума (С.-Петербург, 14–18 июня 2004).
6. Варнавский В. Государственно-частное партнерство в развитии и использовании транспортной инфраструктуры: проблемы и пути решения. Семинар «Государственно-частное партнерство: новые концепции развития транспортной инфраструктуры» / Москва, Центр стратегических разработок («Александр Хаус»), 15 апреля 2003 г., [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(76\).book\(1\).rubric\(22\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(76).book(1).rubric(22).html).
 7. Воронцова С.Д. Программа модернизации и развитие автомобильных дорог Российской Федерации. Материалы «круглого стола» «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004) // Евроазиатский транспортный союз www.eatu.ru, 30 августа 2004 г.
 8. Выступление генерального директора ТД ТООП Е.А. Островского. Гражданская авиация. Конференция «Концессии в аэропортах», http://www.aviafond.ru/otrasl.php?cath=vystupleniye_ost-rovskogo.
 9. Ерыгина М.О. Роль автомобильных дорог в развитии экономики. III Международная студенческая конференция «Образование, наука, производство» (с 20.09.06 по 22.09.06). Место проведения: БГТУ им. В.Г. Шухова, <http://conf.bstu.ru/conf/docs/0037/1514.doc>.
 10. Жукова А.В. Транспортная безопасность: проблема взаимодействия силовых и гражданских структур. Научная конференция «Современное состояние военно-гражданских отношений и государственное управление сектором безопасности в России». Секция № 2 «Национальная безопасность: перспективы социального партнерства силовых структур и гражданского общества». 26.11.2004 г.
 11. Зябин М.К., Рипинен Н.А., Гришин А.А., Филимонов А.И. Институционально-технологические альтернативы коммуникационного обеспечения Сибири / Сибирь в XXI в.: альтернативы и прогнозы развития: Материалы науч.-практич. конф. — Красноярск: КГУ, 2003. — Ч. 1.

12. Изместьев И.В. Проблемы речного транспорта в Российской Федерации и стратегия его развития. Материалы «круглого стола» «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (С.-Петербург, 14–18 июня 2004) // Евроазиатский транспортный союз www.eatu.ru, 30 августа 2004 г.
13. Карлин Л.Н. Оценка ущерба от воздействия автотранспорта на атмосферу / Пути решения экологических проблем транспортных коридоров: сборник статей, подготовленный к Третьей Международной евроазиатской конференции по транспорту (С.-Петербург, 11–12 сентября 2003).
14. Кондратьев В.Б. Транспорт как фактор глобальной конкурентоспособности. Материалы «круглого стола» «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (С.-Петербург, 14–18 июня 2004).
15. Конференция «Реформа пассажирских железнодорожных перевозок: от проекта к реализации». Федеральная пассажирская дирекция альтернативы стратегического развития. М., Федеральная пассажирская дирекция — филиал ОАО «РЖД», 2006 г.
16. Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.
17. Королева Е. Б. Концессия как одна из возможных форм привлечения частного капитала к финансированию инфраструктурных объектов водного транспорта. Материалы Первой научно-практической конференции «Морские и речные порты России: экономика и управление». 28 октября 2003 г., <http://www.eatu.ru/?gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65>.
18. На строительство питающих центров из городского бюджета будет направлено 6 миллиардов рублей. Пресс-конференция руководителя Департамента экономической политики и раз-

- вития г. Москвы Оглоблиной М.Е. Тема: «Адресная инвестиционная программа Москвы на 2006 год», 24 августа 2005 г., <http://izvestia.ru:8083/media-center/conference451/index.html>.
19. О проблемах развития евроазиатских железнодорожных направлений. Выступление заместителя председателя организации сотрудничества железных дорог И.С. Беседина / Материалы Второй Международной евроазиатской конференции по транспорту. Санкт-Петербург, 12–13 сентября 2000 г.
 20. *Пехтерев Ф.С.* Роль железнодорожного транспорта в обеспечении внешнеэкономических связей России / Материалы «круглого стола» «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004).
 21. *Семенов С.А.* Методы сбора транспортной информации и принятия решений при создании новых дорог и системы общественного транспорта, германский опыт / Материалы «круглого стола» «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004).
 22. *Скворцов О.В.* Дороги как фактор экономического развития. Международная конференция «Экономический рост: после коммунизма» 20–21 марта 2002 г. М. / Научные труды ИЭПП. № 40.
 23. *Столярова Н. Д.* Особенности перехода на новую систему финансирования учреждений бюджетной сферы / Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Материалы Шестой научно-практической конференции (9–11 июня 2006). Кн. 2. — Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2006.
 24. *Теребнев Л.В.* Вектор угроз и конфликтов в геополитической перспективе / Военно-гражданские отношения и государственность изменяющейся России: Материалы научного семинара. Выпуск № 2–3. М.: Научный эксперт, 2004.
 25. Транспортная политика Нидерландов / Зарубежный опыт разработки и реализации транспортной политики. Всероссийская конференция «Транспортная стратегия России»

- (Москва, Кремль, 3 декабря 2003), [http://www.eatu.ru/eatu.ru.page\(DOC\).doc\(1788\).html](http://www.eatu.ru/eatu.ru.page(DOC).doc(1788).html).
26. Труды Всероссийской научной конференции «Проблемы формирования государственных политик в России», М.: Научный эксперт, 31 мая 2006 г.
 27. Фонд «Партнер гражданской авиации» как инструмент взаимодействия бизнеса и государства. Выступление президента фонда «Партнер гражданской авиации» Евгения Островского на первой профессиональной конференции «Инфраструктура гражданской авиации». I профессиональная конференция «Инфраструктура ГА». 6 сентября 2005 г., http://www.aviafond.ru/current1.php?cath=doklad_ostrovskogo1.

6. Стенограммы, рекомендации, заявления, заключения

1. Стенограмма парламентских слушаний Комитета по экономической политике, предпринимательству и туризму на тему: «Ситуация с техническим состоянием, регулированием регламента передачи в аренду федерального недвижимого имущества (причалов) морских портов России, а также государственно-частным партнерством в транспортной сфере». Здание Государственной Думы. Зал 830. 4 июля 2006 года. 11 часов.
2. Стенограмма дневного пленарного заседания Государственной Думы РФ 6 октября 2006 г. // АКДИ Экономика и жизнь, http://www.akdi.ru/gd/PLEN_Z/2006/10/s06-10_d.htm.
3. Рекомендации парламентских слушаний на тему: «Ситуация с техническим состоянием, регулированием регламента передачи в аренду федерального недвижимого имущества (причалов) морских портов России, а также государственно-частным партнерством в транспортной сфере». М., 4 июля 2006 года.
4. Заявление МИД России о ситуации в российско-украинских отношениях в газовой сфере // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации, 01.01.2006 г., http://www.mid.ru/brp_4.nsf/sps/4353C4608DE8A569C32570E-90031EFAA.

5. Совместное заявление Российской Федерации и Европейского Союза о транзите между Калининградской областью и остальной территорией Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. // Дипломатический вестник. 2002. № 12.
6. Заключение Института государства и права РАН на проект «Концепция транспортной безопасности Российской Федерации» // Официальный сайт Фонда транспортной безопасности РФ, 16.12.2004 г., http://www.oftb.org/rus/info/finding_1.html.
7. Программа проведения мероприятий в рамках Международного журналистского конкурса «Дорога для жизни» на ежегодную премию за освещение в электронных и печатных средствах массовой информации темы развития безопасного транспортного комплекса, 3 мая 2006 года (г. Москва), <http://www.dorogajizni.ru/index.php?action=show&id=12758>.

7. Монографии, учебники, книги

1. *Абрамов С.И.* Инвестирование. М., Центр экономики и маркетинга, 2000.
2. *Агафонов Ю.А.* Социальный порядок в России (Институциональный и нормативно-правовой аспекты). Р.-на-Д., 2000.
3. *Арутюнян Ю.В.* Социальная структура сельского населения СССР. М., Мысль, 1971.
4. Бакалавр экономики. Хрестоматия в 3 томах. Российская экономическая академия им. г.В. Плеханова, Центр кадрового развития. Том 2 / Под общ. ред. В.И. Видяпина. — Информационно-издательская фирма «Триада». М., 1999.
5. Безопасность человека: учебно-методическое пособие для образовательных учреждений / Под ред. Л.И. Шершнева Фонд национальной и международной безопасности. М., 1994.
6. *Белов И.В.* Экономическая эффективность ускорения доставки грузов. М., Трансжелдориздат, 1957.
7. *Бляхман Л.С., Здравомыслов Л.Г., Шкаратан О.И.* Движение рабочей силы на промышленных предприятиях. М., Экономика, 1965.

8. *Бляхман Л.С., Шкаратан О.И.* НТР, рабочий класс, интеллигенция. М., Политиздат, 1973.
9. *Бородин П.П., Осипов г.В.* Приоритетные цели стратегии и тактики развития Российского государства (2001–2012 гг.). М., ООО ИД «Медиа-Пресса», 2001.
10. *Брухис Г.Е., Луцан Н.Л.* Коммерческая эксплуатация морского транспорта / Учебник для мореходных училищ. М., Транспорт, 1985.
11. *Бугроменко В.Н.* Транспорт в территориальных системах. М., Наука, 1987.
12. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. Центр фискальной политики, 2002.
13. Бюджетная система Российской Федерации. Дистанционный учебный курс // Центр информационных исследований, Бюджетная система Российской Федерации, http://www.budgetrf.ru/Publications/Education/distant/publfinance_2003_/publfinance_2003_10_/publfinance_2003_10_000.htm.
14. *Величко В.И., Сотников Е.А., Винокурова Т.А., Голубев Б.Л.* Основы транспортного экспедирования на железнодорожном транспорте. М., Интекст, 2000.
15. *Вилисов М.В.* Правовые проблемы реализации проектов государственно-частного партнерства на железнодорожном транспорте и в дорожном хозяйстве. М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.
16. *Гаджиев К.С.* Геополитика Кавказа. М., Международные отношения, 2003.
17. Гармонизация российского и зарубежного транспортного права. Информационно-аналитический отчет по 1 этапу работ по проекту. М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.
18. *Гегель.* Философия истории. Соч. М.; Л., 1935. Т. VIII.
19. Геополитика ТЭК и цивилизационный проект России. Меморандум Института национальной стратегии. М., 2005.
20. Геополитика: Учебник для вузов / Под ред. В.И. Староверова. М., ЮНИТИ-ДАНА, Единство, 2003.

21. Геополитические и социально-экономические проблемы создания международных транзитных транспортных коридоров / Под ред. А.П. Хоменко. Иркутск, 2004.
22. Горбунов Н.И. Научное обоснование принятия решений при совершенствовании железнодорожной техники. Луганск, 2002.
23. Государственное управление и политика / Под ред. Л.В. Сморгунова. СПб., 2002.
24. Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В. Козбоненко. М., 2001.
25. Государственный внебюджетный инвестиционно-кредитный фонд — ключевое решение инвестиционных проблем России. М., Научный эксперт, 2006.
26. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М., 2004.
27. Железные дороги России: от реформы к реформе. Н.Е. Аксенов, Б.М. Лапидус, А.С. Мишарин / ред. О.А. Дудорова. М., Транспорт, 2001.
28. Жильцов С.С., Зонн И.С., Ушков А.М. Геополитика Каспийского региона. М., Международные отношения, 2003.
29. Заславская Т.И., Рывкина Р.В. Методологические проблемы социологического исследования мобильности трудовых ресурсов. Новосибирск, Наука, 1974.
30. Зеленков М.Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI в. М., Юридический институт МИИТа, 2002.
31. Зименков Р.И. Свободные экономические зоны. М., ЮНИТИ, 2005.
32. Иншакова Е.И. Концессии в СНГ: исторические и теоретические основы развития. Волгоград, Издательство ВолГУ, 2001.
33. Кавнев г.М., Моряков Н.С., Загвоздкин В.К., Ходякова В.А. Охрана воздушного бассейна на предприятиях нефтепереработки и нефтехимии в связи с переходом на новые экономические методы управления. М., ЦНИИТЭнефтехим, 1989.
34. Казанцев Ю.И. Международные отношения и внешняя политика России (XX век). Ростов-на-Дону: Феникс, Новосибирск: Сибирское соглашение, 2002.
35. Козьменко В.М., Елманова Н.С. История международных отношений и внешней политики России (1648–2005): Учебник

- для вузов / Под ред. А.С. Протопопова, 2-е изд., испр. и доп. М., Аспект Пресс, 2006.
36. Конкуренция, конкурентоспособность и экономическая политика (оценки руководителей промышленных предприятий) / Под ред. В.Б. Беневоленского, Ч.А. Кэдвелла, Л.И. Полищука, Л.И. Якобсона. М., Московский общественный научный фонд некоммерческое партнерство «Рэб-Мониторинг», 2006.
37. Копылов Ю.М., Леонтьев Р.Г. Глобализм и общественно-экономические трансформации в региональном измерении / Научное издание. Хабаровск, Изд-во ДВГУПС, 2003.
38. Копылов Ю.М., Леонтьев Р.Г. Государственная транспортная политика начала XXI в.: Реформирование железнодорожного транспорта России. М., ВИНТИ РАН, 2003.
39. Красновский В.И. Некоторые концептуальные основы транспортной безопасности. М., Юриспруденция, 2004.
40. Купряшин г.Л., Соловьев А.И. Государственный менеджмент. М., 2005.
41. Ларионова В.А., Ларионов А.В. Постатейный комментарий к закону «О рекламе». М., Правовая культура, 2006.
42. Левин Б.А., Галахов В.И. Концептуальные основы развития железнодорожного транспорта в новых экономических условиях / Учебное пособие. М., РАПС МПС РФ, 1997.
43. Левин Б.А., Галахов В.И. Человек в транспортной среде. М., Наука, 2000.
44. Леонтьев Р.Г., Стрельник А.А. Транспорт Дальнего Востока в системе международного транзита. Часть 1. Государственная транспортная политика. М., ВИНТИ РАН, 2000.
45. Леонтьев Р.Г. Формирование единой региональной транспортной системы (Программно-целевой подход). М., Наука, 1987.
46. Лившиц В.Н., Браславский А.Л., Позамантир Э.И. Реформирование федерального железнодорожного транспорта: экономические и институциональные проблемы. Препринт Международной академии организационных наук, ЦЭМИ, 2003.
47. Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения. М., 2000.

48. Лобанов В.В. Анализ государственной политики. М., 2001.
49. Ломакин В.К. Мировая экономика. — 2-е изд., перераб. и доп. М., ЮНИТИ-ДАНА, 2005.
50. Макеев В.А. Экономика транспорта региона. Ростов-на-Дону, СКНЦ ВШ, 2001.
51. Матузов Н.И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, Изд-во Саратов. гос. академии права, 2004.
52. Меркулов В.И. Россия — АТР: узел интересов. М., Академический проект, 2005.
53. Метаморфозы власти / Пер. с англ. Э. Тоффлер. М., ООО «Издательство АСТ», 2003.
54. Миграция сельского населения / Под. ред. Т.И. Заславской. М., Мысль, 1970.
55. Мировая экономика и международный бизнес / Кол. авт.; Под общ. ред. проф. В.В. Полякова и проф. Р.К. Щенина. — 3-е изд., стереотип. М., КНОРУС, 2006.
56. Мишарин А.С., Шаронов А.В., Лapidус Б.М., Чичагов П.К., Бурносков Н.М., Мачерет Д.А. Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте с комментариями. М., МЦФЭР, 2001.
57. О постановке задачи адаптации концессионного законодательства в интересах ОАО «РЖД». М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.
58. Основные направления деятельности администрации Санкт-Петербурга по вопросам охраны окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. СПб., 2002.
59. Особенности инвестиционной модели развития России / Под ред. В.Б. Кондратьева. М., ИМЭМО, 2003.
60. Панарин А.С. Политология. М., Норма, 2002.
61. Персианов В.А., Милославская С.В. Смешанные железнодорожно-водные перевозки. Экономика, планирование, управление. М., Транспорт, 1988.
62. Политико-административное управление / Под ред. В.С. Комаровского, Л.В. Сморгунова. М., 2004.
63. Потапов А.И., Воробьев В.Н., Карлин Л.Н., Музалевский А.А. Мониторинг, контроль и управление качеством окружающей

- среды, часть 1. Мониторинг окружающей среды. Научно-справочное издание. РГГМУ, 2002.
64. Резер С.М. Управление транспортом за рубежом. М., Наука, 1994.
65. Рипинен Н.А. Транспорт Сибири / Экономика Сибири: Ресурсно-экономический потенциал Сибири: Учеб. пособ. Новосибирск, СибАГС, 1996.
66. Родионова И.А. Региональная экономика: Учеб. пособ. М., Экзамен, 2004.
67. Сафонов И.А. Россия в общеевропейском процессе экономической интеграции. М., Экономика, 2005.
68. Скворцов О.В., Сулакшин С.С. Переходные проблемы российского законодательства. М., Наука, 2002.
69. Современный терроризм: теория и практика. М., Военный ун-т, 2000.
70. Соловьев А.И. Принятие государственных решений. М., 2004.
71. Соловьев С.Н. Транспортное обеспечение национальной безопасности государства (концептуально-логистический подход). СПб., СПбГУЭФ, 2004.
72. Солопова Н.Н. Курс общей экономики. Барнаул, 2003.
73. Сорокин П. Социальная мобильность / Пер. с англ. Соколовой М. Academia, 2005.
74. Сулакшин С.С. Политические и правовые аспекты государственно-частного партнерства. М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.
75. Терешина Н.П., Лapidус Б.М., Пехтерев Ф.С. Регионалистика: Учебное пособие для вузов. М., УМК МПС России, 2000.
76. Троицкая Н.А. Транспортные коридоры России для международного сообщения. М., АСМАП, 2000.
77. Туронок С.Г. Политический анализ. М., 2005.
78. Управление конкурентоспособностью железнодорожных перевозок / Н. П. Терешина, А. В. Шобанов, А. В. Рышков. Рос. АН, ВИНТИ. М., ВИНТИ РАН, 2005.
79. Б.А. Левин, В.И. Галахов, Е.Ю. Заречкин, Б.Ф. Усманов Человеческие ресурсы корпорации: Стратегия и практика управ-

- ления / Под общ. ред. Б.А. Левина. М., ИКЦ «Академкнига», 2005.
80. Шкаратан О.И. Проблемы социальной структуры рабочего класса СССР. М., Мысль, 1970.
81. Экономическая и социальная география России: Учебник для вузов / Под ред. проф. А.Т. Хрущева. — 2-е изд., стереотип. М., Дрофа, 2002.
82. Якунин В. И. К вопросу о бюджетном инвестировании в транспортные инфраструктуры общего пользования. М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.
83. Якунин В.И. Современные проблемы геополитики России. М., Экономика, 2006.
84. Якунин В.И. Формирование геостратегий России. Транспортная составляющая. М., Мысль, 2005.
85. Якунин В.И., Богомолов О.Т., Макаров В.Л. и др. Постановка задачи разработки концепции экономической политики России (приглашаем к сотрудничеству) / Под общей ред. С.С. Сулакшина. М., Научный эксперт, 2006.
86. Якунин В.И., Порфирьев Б.Н., Арбатов А.А., Белова М.А., Сулакшин С.С., Фейгин В.И. Восточный энергетический вектор России и выбор путей транспортировки нефти (Дальний Восток, Китай и страны Азиатско-Тихоокеанского региона). М., Научный эксперт, 2006.
87. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Ахметзянова И.Р., Погорелко М.Ю., Сазонова Е.С., Тимченко А.Н. Политико-правовые источники и основания формирования и реализации государственных политик в России. М., Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования, 2006.
88. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Порфирьев Б.Н. и др. Проблемы формирования государственной политики транспортной безопасности. М., Наука, 2006.

203. Терешина Н.П., Богомолова О.А. Приоритеты транспортной политики и развитие внешней торговли России // Бюллетень транспортной информации. 2000, июль.
204. Тиверовский В.И. Развитие городского транспорта за рубежом // Бюллетень транспортной информации. 2003. № 5.
205. Тимченко С. Не размыв, так трещины. Проблемы петербургского метро накопились за пятьдесят лет без серьезного ремонта // news-ru.com, 01.07.2004 г., <http://news-ru.h12.ru/1.07.2004/10z1702.html>.
206. Томский В.С. К разделу: «Развитие и модернизация инфраструктуры» // Центр социально-консервативной политики, 29.08.2006 г., <http://cscp.ru/clauses/45/1904/?PHPSESSID=1251ae78b0ed5dd2bae3d30ae72cb896>.
207. Трамвай — желание инвестора // Бизнес. 03 ноября 2005 г.
208. Турдакина Е. Российский транспорт преодолевает ИТ — «наследие прошлого» // CNews Analytics. 2006 г., <http://www.cnews.ru/reviews/free/transport2006/articles/ross/>.
209. Тыренко С. Миллиард долларов за проезд. За пассажира общественного транспорта идет настоящая война // Российская газета. 3 октября 2005 г.
210. Удельный вес транспорта в ВВП России — 8% // Источник: www.marketing.vc по материалам «Журнал РЖД-Партнер».
211. Урегулирован израильско-турецкий «воздушный кризис» // Клуб «Конфликтолог», 17.06.2004 г., http://www.konflikt.ru/index.php?top=3&status=show1news&news_id=31953&searchword=.
212. Уровень жизни хабаровчан зависит от железной дороги // Портал о жизни нашего города и его людей, [MoiGorod.ru](http://www.MoiGorod.ru), 17.11.2004 г., <http://www.moigorod.ru/news/details.asp?n=214-6368864>.
213. Утешин Е.А. Сначала дорога — за ней капитал // Транспорт России. 2006. № 48.
214. Утешин Е.А. Стратегия эволюции // Транспорт России. 2006. № 43.
215. Федеральный закон «О техническом регулировании» опасен для страны. Открытое письмо руководителям России // ПВ. 2006. № 9.

216. Филиппосян М. Транзит — ведущий фактор экономической интеграции // *Логинфо*. 2001. № 3.
217. Хайнц Т. Развивать сотрудничество на основе трезвого учета реальностей. Россия и Германия в Европе. М., 1998.
218. Хинштейн А.Е. Дорожная отрасль погрязла в коррупции // Пресс-служба депутата Государственной думы А.Е. Хинштейна, <http://www.gzt.ru/politics/2005/10/04/222222.html>.
219. Цена бесплатного бензина // *Коммерсантъ-Деньги*. 2002, № 37.
220. Цены на авиабилеты // «Все о туризме и путешествиях» *Travel.ru*, <http://avia.travel.ru/price/>.
221. Чуклинов А.Е. Административная реформа, административный ресурс, административные процедуры: к вопросу о понятиях и явлениях // Социально-гуманитарное и политологическое образование, <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/33309>.
222. Шепелев В.В. Проблемы развития транспортного комплекса Якутии // *Наука и техника в Якутии*. 2003. № 4.
223. Шимоволос С. Право на минимальную социальную поддержку со стороны государства // Сайт сети неправительственных организаций по проведению социальных и экономических прав, 2001 г., <http://www.seprava.ru/cgi-bin/articles.pl?id=2&action=show>.
224. Шушакова Т.П. Репутацию «Кольцово» подмочил керосин // *Коммерсант-Урал*. 2006. № 8.
225. Щепанская Я. Зарплата бюджетников — проблема первостепенная // *Якутия*. 7 июня 2005 г.
226. Щипков Д. Российский транспорт сегодня // *Новая политика*. 2 июля 2004 г.
227. Экономический рост — условие нового качества немецко-российских связей // *Проблемы теории и практики управления*. 2001. № 3.
228. Энергетическая безопасность опять становится злобой дня. // *Мировая энергетика*. 2006. № 11.
229. Эскалаторы не работают, а турникетов слишком мало // *Транспортный сервер Москвы*, 25 марта 2005 г., <http://www.mosgortrans.net/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=2550>.

230. Яковлева Н.Д. Отчет о работе СП Новгородской области за 2004 г. // Официальный сайт Федеральный центр информатизации Счетной палаты Российской Федерации, <http://www.ach-fci.ru/Novgobl/Activity/Control/Otchet2004>.
231. Якунин В.И., Сулакшин С.С., Малчинов А.С., Вилисов М.В., Тимченко А.В., Ярутич А.Ю. Техническое регулирование как фактор сохранения единой транспортной политики на пространстве бывшего СССР // *Власть*. 2006. № 7.
232. Ярославские трамваи и троллейбусы объединит концессия // *Newscom.ru*, 20.07.2005 г., <http://www.newscom.ru/index.php?w=news&nid=2005072008>.
233. Ярных И.С. Русский либерализм: мифы и реальность // *Транспорт России*. 2006. № 43.
234. Ястржембский С. Балтийский форпост: возможности и проблемы. // *Стратегия России*. 2006. № 9.
235. VN считает убытки // *Телеграф*. 2003. 11 ноября.

9. Сборники, энциклопедии

1. Адоевская О.А., Безверхов А.Г. Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005.
2. Геополитика: Энциклопедия. / Авт.-сост. В. Баришполец, Д. Баришполец, В. Манилов; Под общ. ред. В. Манилова. М.: ТЕРРА — Книжный клуб, 2002.
3. Дунаев О.Н., Кулакова Т.В. Крупный регион в системе евроазиатских транспортных коридоров / Евроазиатские транспортные связи. История, современность, перспективы: Историко-документальное издание. — СПб.: Лики России, 2003.
4. Калько Л.Л. Актуальные проблемы концессионного законодательства России / Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005. Выпуск № 2.

5. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — 22-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1990.
6. Плотность населения и система расселения / Web-Атлас: «Окружающая среда и здоровье населения России». Атлас подготовлен в рамках Программы Московского общественного научного фонда при поддержке Института Открытое общество, <http://www.sci.aha.ru/ATL/ra13a.htm>.
7. Ростовщиков И.В., Ростовщикова О.В. О праве на свободу передвижения и выбора места жительства в России: история и современность / Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2004.
8. Сборник руководящих материалов по обеспечению безопасности движения и лицензированию автотранспортных средств независимо от форм собственности и принадлежности / Саратовское областное отделение Российской транспортной инспекции. Саратов, 1997.
9. Системный анализ дорожного движения и дорожно-транспортных происшествий: Сб. науч. тр. / Моск. автомоб.-дор. ин-т; Редкол.: В.А. Иларионов (отв. ред.) и др. М., МАДИ, 2001.
10. Современный Энциклопедический словарь. М.: Большая Российская Энциклопедия, 1997.
11. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Жукова А.В., Тимченко А.Н., Сулакишина А.С., Хрусталева Е.А. Нормативные правовые проблемы обеспечения транспортной безопасности Российской Федерации // Проблемы нормативно-правового регулирования транспортной безопасности. М.: Научный эксперт, 2004.
12. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Государственно-частное партнерство в дорожной сфере // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005, выпуск № 2.
13. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Договор о создании и эксплуатации платной автомобильной дороги: правовые проблемы // Проблемы правового регулирования до-

- рожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005, выпуск № 2.
14. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Правовые проблемы создания и эксплуатации платных автомобильных дорог // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005, выпуск № 2.
15. Сулакшин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Дорожный кодекс Российской Федерации — реальное решение проблем дорожной деятельности // Проблемы правового регулирования дорожной деятельности в Российской Федерации. М.: Научный эксперт, 2005, выпуск № 2.
16. Шаповалов В.А. Геополитика как идеология современности // Проблемы геополитики и Северный Кавказ: Сборник научных трудов / Под ред. Н.П. Медведева. Ставрополь, Издательство СГУ, 2001.
17. Хрусталев М.А. Политология и политический анализ // Очерки теории и политического анализа международных отношений. М., 2002.
18. Экономика железнодорожного транспорта / Под ред. Н.П. Терешинной, Б.М. Лapidуса, М.Ф. Трихункова М., [УМК МПС России], 2001.

10. Диссертации, авторефераты

1. Алексеенков С.О. Демонополизация рынка как важнейшее условие повышения конкуренции и роста предпринимательства в России в современный период (На примере топливно-энергетического комплекса): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004.
2. Арбатова Н.К. Национальные интересы и внешняя политика России: европейское направление (1991–1999): Дис. ... докт. полит. наук. М., 2003.
3. Артюхин А.С. Геополитические концепции структурного кризиса современного мира: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2004.
4. Ахундов Р.А. Правовое регулирование пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

5. *Байгарова К.С.* Глобализация и проблемы национальной безопасности России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2003.
6. *Белашов И.И.* Геополитические интересы в структуре современного политического процесса: Дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2004.
7. *Белозерцев В.И.* Зарождение теорий несовершенной конкуренции (На примере экономического учения Э. Чемберлина и Дж. Робинсон): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.
8. *Бисембаев А.А.* Геостратегия России в Центральной Азии (политологический анализ): Дис. ... канд. полит. наук. М., 2000.
9. *Букатин В.С.* Концессии в системе управления государственной собственностью (На примере аэропортов): Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004.
10. *Варнавский В.Г.* Концессии в экономических отношениях государства и частного сектора: Дис. ... д-ра экон. наук. М., 2003.
11. *Вилисов М.В.* Участие негосударственных организаций в процессе принятия политических решений: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.
12. *Волков Я.В.* Геополитика и ее влияние на обеспечение безопасности в современном мире: Дис. ... докт. полит. наук. М., 2001.
13. *Волохов А.Е.* Лоббирование как форма участия «третьего сектора» в принятии политических решений (региональный уровень): Дис. ... канд. соц. наук. М., 2004.
14. *Глухов А.К.* Оценка современного состояния и перспективы развития городского пассажирского транспорта Москвы: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004.
15. *Голиусов Ю.Ф.* Политико-экономические аспекты обеспечения транспортной безопасности России на Дальнем Востоке: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005.
16. *Головистикова А.Н.* Конституционно-правовая охрана жизни человека в Российской Федерации: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2004.
17. *Гусев А.А.* Повышение эффективности использования инвестиционных ресурсов для обновления основных производственных фондов железнодорожного транспорта. Дис. ... канд. экон. наук. М., 2004.

18. *Жильцов С.С.* Каспийский регион как геополитическая проблема современных международных отношений (90-е гг. XX в.): Дис. ... докт. полит. наук. М., 2004.
19. *Зворыкина Ю.В.* Методологические основы и механизмы управления концессиями в России: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2003.
20. *Казакова М.Н.* Политико-территориальные аспекты национальной безопасности России в условиях политической трансформации в постсоветский период: Дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2004.
21. *Кулик П.А.* Оценка возможности использования зарубежного опыта концессий в развитии системы водоснабжения России: Дис. ... канд. экон. наук. М., 2002.
22. *Мансим-Заде Имам Беги Оглы.* Методы и модели системной реструктуризации авиатранспортных предприятий в условиях переходной экономики. Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук. СПб., 2000.
23. *Мартынов А.Г.* Транспорт России в системе государственного регулирования и действия рыночных механизмов: Дис. ... докт. экон. наук. М., 1999.
24. *Михайленок О.М.* Военно-политические проблемы национальной безопасности России в переходный период: Дис. ... докт. полит. наук. М., 2003.
25. *Нефедов С.А.* Экологическая компонента геополитической безопасности: Дис. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2005.
26. *Павлов С.Н.* Политика Российской Федерации по обеспечению военной безопасности на постсоветском пространстве: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.
27. *Полиенко М.А.* Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления: Дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05.М., 2005.
28. *Простов А.Ф.* Проблемы эффективности проектно-целевого управления общественно-политическими системами в России: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005.
29. *Райгородский В.Л.* Политические и правовые средства обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.

30. Рыбалка А.Н. Государственно-правовые технологии обеспечения национальной безопасности России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.
31. Слипенчук М.В. Инвестиционный процесс в Российской Федерации: состояние и перспективы развития: Дис. ... докт. экон. наук. М., 2005.
32. Суровцева О.Б. Оценка эффективности государственно-частного партнерства по договорам концессии в сфере железнодорожного транспорта: Дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2002.
33. Терентий Л.М. Угрозы безопасности Российской Федерации в пограничном пространстве как следствие влияния ее геополитического положения: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.
34. Титаренко В. А. Политические механизмы управления в Российском государстве: Дис. ... докт. полит. наук. Саратов, 2005.
35. Трегубов М.В. Концепция и опыт функционирования эффективного государства: Дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2001.
36. Фоменко О.В. Нефтяной фактор глобального энергетического равновесия: политологический анализ: Дис. ... докт. полит. наук. М., 2004.
37. Черныш М.В. Социальные институты и мобильность в трансформирующемся обществе: Дис. ... докт. соц. наук. М., 2005.
38. Четвергова Н.Ю. Правовая охрана конкурентной среды в Российской Федерации и Европейском Союзе: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
39. Шкареденок И.А. Правовое регулирование конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках по законодательству России: Дис. ... канд. юр. наук. СПб., 2001.
40. Шныров А.Б. Внешняя политика России и проблема обеспечения энергетической безопасности: Дис. ... канд. полит. наук. М., 2004.
41. Якунин В.И. Механизм разработки геостратегий в современном Российском государстве (На примере транспортно-железнодорожной сферы): Дис. ... канд. полит. наук. М., 2005.

11. Иностранная литература

1. Монаган Э. Дилемма энергетической безопасности // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006.
2. Олкотт М.Б. «Дружба народов» в мире энергетики // Pro et Contra. 16 марта — июнь 2006.
3. Саймон г. Теория принятия решений в экономической теории и науке о поведении. М.: Теория фирмы, 2000.
4. Abdelal R. Interpreting Interdependence: Energy and Security in Ukraine and Belarus // CSIS Working Paper, Jul. 2002.
5. Anderson J. Public Policymaking. An Introduction. Boston, 1994.
6. Arbatov A., Feygin V., Smirnov V. Unrelenting Oil Addiction // Russia in Global Affairs, April — June 2005.
7. Ascher F. Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs: essai sur la société contemporaine, La Tour d'Aigues / Ed. de l'Aube, 2000.
8. Banister D. Transport, the Environment and Sustainable Development. Routledge, 1993.
9. Bauman Z. Liquid Modernity. Cambridge, Polity Press, 2000.
10. Birkland T. An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts and Models of Public Policy Making. M.E. Sharpe, 2001.
11. Brewer G., de Leon P. The Foundations of Policy Analysis. Homewood, 1983.
12. Brunstad B. et al. Big Oil Playground, Russian Bear Preserve or European Periphery? The Russian Barents Sea Region Towards 2015. Delft: Eburon Publishers, 2004.
13. Castells M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. Cambridge, MA; Oxford, UK, Blackwell, 1996.
14. Cole S. Applied Transport Economics: Policy, Management and Decision Making, Kogan Page Ltd, 3Rev Ed, 2005.
15. de Leon P. «The Stages Approach to the Policy Process» in Paul A. Sabatier (ed.), Theories of the Policy Process. Boulder, CP, 1999.
16. Dorpalen A. The World Ceneral Haushofer. Geopolitics in Action. N.Y., 1942.
17. Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. Prentice-Hall, 1981.

18. *Ellwanger G., Wilcken M.* Development of highspeed traffic in Europe // Rail Business Report. 1997. № 1.
19. Encyclopedia of Policy Studies. Nagel S. (ed.). N.Y., 1994.
20. Energy: Let Us Overcome Our Dependence // European Commission Green Paper, 2002. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
21. *Forman R.T.* Road Ecology: Science and Solutions. Island Press, 2002.
22. *Gerston L.N.* Public policy making: process and principles. N.Y., L., M.E. Sharpe, 1997.
23. *Glaister S., Burnham J., Stevens H., Travers T.* Transport Policy in Britain (Public Policy and Politics), Palgrave Macmillan; 2Rev Ed, 2006.
24. *Gorst I.* Russian Pipeline Strategies: Business vs Politics // The Energy Dimension in Russian Global Strategy / J.A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, Oct. 2004.
25. *Grace J.* Russian Oil Supplies: Performance and Prospects, Oxford: OUP (for the Oxford Inst. For Energy), 2005.
26. *Grant S., Bamford C.* Transport Economics 4th Edition (Studies in Economics and Business), Heinemann Educational Publishers; 4Rev Ed, 2006.
27. *Hall D.R.* Cooperative Lobbying — the Power of Pressure. Tucson, 1969.
28. Handbook of Transport Strategy, Policy and Institutions: v. 6 /Ed. by K.J. Button, D.A. Hensher, 2003.
29. *Harrison R.* Afterword // Self Help. L., 1968 (1st edn.: J. Murrey, 1959).
30. *Hibbs J.* Transport Economics and Policy: A Practical Analysis of Performance, Efficiency and Marketing Objectives, Kogan Page Ltd, 2003.
31. *Hibbs J.* The Railways, the Market and the Government, Institute of Economic Affairs (IEA), 2006.
32. *Hogwood B.W., Gunn L.A.* Policy for the Real World. London: Oxford University Press, 1984.
33. Itar-Tass (2005) Kaliningrad border-guards stop smuggling of cigarettes to Lithuania. Itar-Tass, 12.09.2005, Moscow.
34. *Jensen Ole B. and Richardson T.* Making European Space: Mobility, Power and Territorial Identity. Routledge, 2004.

35. *Karaganov S.* Russia's European Strategy: A New Start. Russia in Global Affairs, 3/3. Moscow, 2006.
36. *Kuhn T.* The Structure of Scientific Revolutions. Chicago, 1970.
37. *Lasswell H.* Power and Personality. N.Y., 1948.
38. *Lasswell H.* Some Perplexities of Policy Theory, Social Research, Spring 1974. P. 177.
39. *Leijonhielm J., Larsson R.* Russia's Strategic Commodities: Energy and Metals as Security Levers / Oslo: Swedish Defence Research Agency, FOI, 2004.
40. *Lerner D. and Lasswell H.* The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Stanford, 1951.
41. *Lindblom C.E., Cohen D.K.* Usable Knowledge. New Haven, 1976.
42. *Lindblom C.E.* Inquiry and Change, New Haven, CT. Yale University Press, 1990.
43. *MacRae D., Whittington D.* Expert Advice for Policy Choice. Washington, DC., 1997.
44. Making the Position of Governments in the Field of Politics Stronger // The 12th Conference of Experts of UNO on the Point of State Management. N.Y., 1995.
45. *Marx K. — Engels Gesamtausgab // Erste Abtailung, Bd. 3.* 1932.
46. *Matthews O.* Reversal of Fortune // Newsweek, Apr. 2006.
47. *Munger M.* Analysing Policy. Concepts, Conflicts, and Practices. W.W. Norton & Co, 2000.
48. *Myers J.A., Manning R.A.* Russia, Energy and the West // Survival, vol. 43, N 2. Summer 2001.
49. National Traffic and Transportation Plan for the Netherlands 2001–2020. Ministry of Transport, Public Works and Water Management. Den Haag, 2000.
50. *Offner J.-M., Pumain D.* Rñseaux et territoires — significations croissñes. La Tour d'Aigues / Ed. de l'Aube, 1996.
51. PACE Global «White paper: Russia-Ukraine natural gas dispute», 13 January 2006, www.paceglobal.com.
52. Pan-European Institute (2005a). Economic monitoring of the Kaliningrad region, Pan-European Institute, www.tukkk.fi/pei/e.
53. *Patton C.V., Sawicki D.S.* Basic Methods of Policy Analysis and Planning. Princeton, Englewood Cliffs, 1983.

54. *Pilling D., Gorst I.* Tokyo in Threat to Withdraw from \$11bn Oil Pipeline // The Financial Times, 30.04.2005.
55. Politics: Evicting the U.S. // Economist Intelligence Unit: Newswire, 2.08. 2005.
56. *Quade E.* Analysis for Public Decisions, 2nd ed. N.Y., 1982.
57. Railways and International Politics / Ed. by T.G. Otte and K. Neilson. Routledge, 2006.
58. *Rat H.* Mobility of Population. International Railway Journal. 2001, № 5.
59. *Rietveld P.* Barriers to Sustainable Transport (Transport development and Sustainability). Routledge, 2004.
60. *Ross J.* Linking Europe: Transport Policies and Politics in the European Union. Praeger Publishers, 1998.
61. Russia Seeks More Gas Links to Europe, May Ease Pipeline Access // Mosnews. com, 12.02.2006, <http://www.mosnews.com/money/2006/02/12/kudringas.shtml>.
62. Russia to Boost Oil and Gas Production By 2015 — Minister // www.mosnews.com, 31.10.2005; Russia's LUKOIL starts exports to China // www.mosnews.com, 18.11.2004.
63. *Sabatier P.* Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process // Political Science: Looking to the Future. Vol. 2 / Ed. By W. Crotty, 1991.
64. *Sager T., Ravlum I.-A.* Interagency Transport Planning: Coordination and Governance Structures // Planning Theory and Practice, 2004. Vol. 5. № 2.
65. *Sherwood M.* (2005) Does size matter?, Business Eastern Europe. Vol. XXXIV / № . 14, Economist Intelligence Unit. London.
66. *Skinner R.* Energy Security and Producer — Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality / Presentation to Government of Canada Energy Symposium, 28.10.2005.
67. *Smith K.C.* Russian Energy Politics in the Baltics, Poland and Ukraine. Wash.: CSIS, 2004. P. ix, 5.
68. Space and Transport in the World-System (Contributions in Economics and Economic History) / Ed. by P.S. Ciccantell (Editor), St.G. Bunker. Greenwood Press, 1998.
69. *Stern J.* The Russian-Ukrainian Gas Crisis of January 2006 // Oxford Inst. for Energy Studies. Jan, 2006.

70. Sustainable Transport. Ed by R. Tolley, CRC, 2003.
71. The Energy Dialogue Between the European Union and the Russian Federation between 2000 and 2004 / Communication From the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2004) 777 Final, 13 Dec. 2004, Brussels.
72. The Transport Issue (Issues S.) Ed by Craig Donnellan. Independence Educational Publishers, 2003.
73. Transport Projects, Programmes and Policies: Evaluation Needs and Capabilities (In Association With Iccr Contemporary Trends in European Social Sciences). Ed. by A.D. Pearman, P.J. Mackie, J. Nellthorp. Ashgate Publishing, 2004.
74. *Urry J.* Sociology beyond Societies — Mobilities for the Twenty first Century. Routledge, 2000.
75. *Usanov A., Lindholm P., Ignatiev A.* Kaliningrad region in the context of establishing the Common European Economic Space, Background paper, 18. 12.2005, Vilnius.
76. *Vigar G.* The Politics of Mobility. Transport, the Environment, and Public Policy. Spon Press, 2001.
77. *Vigar G.* Transport, Environmental Politics and Public Safety. Routledge, 2001.
78. Warned Against Dependency on Russian Energy // [http:// euobserver.com/9/21404](http://euobserver.com/9/21404).
79. *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis Concepts And Practice. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1992.
80. *Wildavsky A.* The New Politics of the Budgetary Process. Boston, 1988.

Научное издание

Якунин Владимир Иванович

Политология транспорта

**Политическое измерение
транспортного развития**

Редактор А.Н. Чирва

Технический редактор О.А. Середкина

Художественное оформление С.Г. Абелина

Компьютерная верстка О.П. Максимовой

Корректор Л.А. Костылева

*107078, Россия, г. Москва,
ул. Каланчевская, д. 15, подъезд 1, этаж 5*

Тел./факс: (495) 981-57-03,

981-57-04, 981-57-09

E-mail: frpc@cea.ru

Internet: www.rusrand.ru

Сдано в набор 20.11.06 г.

Подписано в печать 08.12.06 г.

Формат 60x90 ¹/₁₆. Усл. печ. л. 27.

Отпечатано в ООО «Принтхаус»

Тираж 1000 экз. Заказ 128.

В России с ее огромной территорией именно транспорт объединяет в единый комплекс буквально все отрасли экономики, все стороны жизни общества и государства. Развитая транспортная инфраструктура обеспечивает нормальную жизнедеятельность государства, его национальную безопасность и целостность, способствует решению таких важных политических задач, как ликвидация экономического отставания окраинных районов, расширение связей народов России, укрепление их дружбы.