

Какое будущее у дорожной отрасли?

Н. В. ТАБАКОВ, академик РАТ, лауреат Государственной премии СССР, г. Тюмень

Побудительным началом к написанию данной работы стали материалы из отчёта экспертной группы № 19 «Преодоление территориальной и информационной разобщённости: развитие транспортной системы, связи и информации» и результаты подготовки предложений по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года, доложенные 14 сентября 2011 г. руководителем экспертной группы №19 на заседании Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве (отчёт размещён на сайте <http://2020strategy.ru>).

Собственно сам материал по своему содержанию не представляет интереса и можно было не обращать на него внимания. Однако он подготовлен для Правительства РФ, публично представлен, а следовательно, оказывает определённое воздействие, в т. ч. на СМИ и формирование общественного мнения.

Экспертной группой была проигнорирована аналитическая часть весьма обширного числа различных документов, уже принятых Правительством РФ. Отметим только некоторые [1-6]. Разрабатывая предложения по актуальным проблемам до 2020 года важно было бы учесть не только уже имеющуюся характеристику состояния сети автомобильных дорог и транспортной системы, но выполнить анализ и дать оценку исполнения этих документов с целью исключения ошибочных либо декларированных предложений. Однако это не сделано. Как в материалах экспертной группы, так и в докладе принципиально представлены проблемы: большая стоимость, коррупционность и неэффективность дорожного строительства, а также предлагаемый механизм финансирования строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог. Все остальное – фрагментированный эклектизм, как бессистемный антураж к указанным проблемам. Далее преимущественно остановимся на рассмотрении указанных проблем.

Множественное завышение цен и коррупционность

Изначально отметим, что работа, которая должна определять предложения по решению актуальных проблем социально-экономической стратегии России, удивляет своим стилем, как совокупности художественных приёмов, изложения представленного материала. Отметим только часть: «общераспространённые заблуждения», «иллюзорные соображения», **«Одновременно растёт всеобщая убеждённость, что дорожное строительство – самый коррупционный сегмент экономики, цены дорожных работ многократно завышены, а в целом дорожное хозяйство – это чёрная дыра экономики, нечувствительная к росту инвестиций»** и т. д. Известно, что анализу всегда должна предшествовать проверка полноты и достоверности используемой информации, а не сбор «всеобщей убеждённости». И если авторы не использовали информацию о фактической стоимости строительства автомобильных дорог (а в материалах это не приведено), то следовало хотя бы указать, как они «пришли» к этой «всеобщей убеждённости». Учитывая, что в материалах говорится о **множественности** завышения цен, справочно отметим:

- проектирование и строительство автомобильных дорог осуществляется в соответствии с существующей законодательно-нормативной базой;
- состав разделов проектной документации и требования к их содержанию определены положением, утверждённым Постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. №87;
- строительство, реконструкция и капитальный ремонт федеральных, региональных и межмуниципальных автомобильных дорог ведётся за счёт средств государственного бюджета и согласно ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации соответствующая проектная документация подлежит обязательной государственной экспертизе, а утверждение проектной документации и последующее строительство осуществляются только при наличии её положительного заключения.

Трудно предположить, что государственная экспертиза даст положительное заключение по проектной документации, многократно завышающей стоимость строительства. В материалах также отсутствует, даже если и предположить, что государственная экспертиза «пропустила» многократно завышенную цену – каким образом экспертная группа смогла определить истинную цену строек, что позволило ей заявить о многократности завышения. Ведь она не проверяла проектную и исполнительную документацию, не проводила контрольные обмеры по объектам строительства и т. д. Следовательно, есть все основания считать заявленное экспертной группой – бездоказательным. Вопросы коррупции здесь не рассматриваются – это криминал и, как всякое преступление, является проблемой не инженерного корпуса, а существующей законодательно-нормативной базы, следственных органов, прокуратуры и судов.

Рассматривая материалы, можно сделать суждение, что экспертная группа, отмечая состояние транспортной инфраструктуры, недостаточно знает проблемы строительной отрасли в целом и проектирования, строительства автомобильных дорог, в частности. Отметим из них только некоторые:

А. Разрушение проектного и научного потенциала строительной отрасли. Достаточно указать, что в России сегодня насчитывается в десятки раз больше проектных организаций, чем было в СССР, и, как правило, не располагающих квалифицированными специалистами, информационной базой и необходимым техническим оснащением.

Б. Существующая система государственного заказа не только не стимулирует повышение эффективности инвестиций в строительство, но, напротив, как правило, делает не выгодной для проектной организации разработку качественной документации, а для строительной организации реализацию инновационных технологий.

В. Кадровое обеспечение. Всё меньше остаётся специалистов, профессиональное становление которых прошло в условиях развивающейся строительной отрасли. А ведь хороший проектировщик формируется десятилетиями его работы в сильном проектно-производстве. И здесь понятна высказанная в своё время заместителем председателя Главгосэкспертизы России Ю. Мельниковым озабоченность по этой проблеме «... это – страшно, так как скоро мы просто не сможем силами отечественных проектировщиков строить удобные для эксплуатации больницы, театры, музеи, учебные заведения, спортивные сооружения» (Строительная газета, №13, 29 марта 2002 г.).

Г. Нормативное обеспечение строительства. Ранее существовала определённая система нормативных документов – ГОСТы, СНиПы и т. д. (их насчитывалось десятки тысяч). Не рассматривая Федеральный закон №184-ФЗ «О техническом регулировании», по которому, так же как и по Федеральному закону №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», имеется обширная и очень серьёзная критика, отметим только в качестве примера следующее. Правительство РФ своим Распоряжением от 21 июня 2010 года №1047 вынуждено было утвердить перечень устаревших национальных стандартов и сводов правил, обязательных в применении, в число которых включён и один из основных документов по автомобильным дорогам – СНиП 2.05.02-85*.

В то же время частью 5 ст.42 ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», уполномоченный федеральный орган исполнительной власти обязан не позднее 1 июля 2012 года провести

актуализацию строительных норм и правил. Согласно Приказу Минрегиона России от 4 октября 2010 года №439 актуализацию СНиП 2.05.02-85* должен выполнить институт – Союздорнии. Но институт обанкрочен, продан без ограничений в отношении изменения профиля деятельности, а сотрудники уволены. Ликвидация Союздорнии – это не только исключение возможности выполнения профессиональной актуализации СНиП 2.05.02-85* и других документов, но потеря научно-экспериментальной базы дорожного хозяйства, возможности дальнейшего совершенствования нормативно-методической базы как в области проектирования и строительства автомобильных дорог в стране, так и соответствующих региональных сводов правил.

Градостроительный кодекс РФ значительно «сужает» объём документации, подлежащей экспертизе, а существовавшая ранее предпроектная документация (согласно СНиП 11-01-95 и СП 11-101-95) выведена из состава инвестиционного цикла в строительстве. А ведь обоснование инвестиций должно служить основанием для принятия решений о целесообразности и эффективности инвестиций в строительство, выбора земельного участка для размещения объекта и выполнения проектно-изыскательских работ. В связи с этим обоснование экономической целесообразности и эффективности использования бюджетных средств, объёмов и сроков осуществления капитальных вложений, определяемых Федеральным законом №39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений», остаются декларированными. Это объясняется тем, что обоснование инвестиций находится вне правового поля и неисполнение их «... не влекут правовых последствий, как не вступивших в силу, и не могут служить основанием для применения соответствующих санкций гражданам, должностным лицам, организациям» (из Обращения Государственной думы к Председателю Правительства РФ, принятого согласно Постановлению Государственной думы от 10 марта 2006 года №2883-IV ГД).

Даже не полное рассмотрение проблем указывает на наличие деструктивной направленности процесса в строительной отрасли. Не останавливаясь на рассмотрении законов и свойств систем, отметим только следующее. Если возрастание энтропии опережает информационную упорядоченность, то физические системы могут сохранять свою целостность при постоянном увеличении потребления энергии, с одновременным снижением эффективности её использования или ростом диссипации энергии. В социально-экономических системах этот процесс характеризуется возрастанием финансовых затрат на сохранность систем (а не развитие) и снижения эффективности использования финансовых средств, что, собственно, мы и наблюдаем. Но существенно здесь и другое – такая ситуация одновременно формирует и благоприятную среду для коррупции. И это экспертной группе, если она взялась решать проблемы системообразующей инфраструктуры, необходимо знать.

Не случайно состояние вопросов, связанных с разработкой и экспертизой проектной документации, строительством объектов, вызывает большую озабоченность у многих специалистов. Отметим в качестве примеров некоторые из опубликованных только в «Строительной газете»:

– **В. ЛЕУШИН, начальник Главгосэкспертизы России, – «Сметотворный произвол. Страшные ошибки, или «Ошибки» в проектной документации на строительство, как от них избавиться» (№31 от 2 августа 2002 г.);**





– В. ШУЛЬЦ, заместитель начальника Главгосэксперты России, – «Безопасность объектов, её основа создаётся на стадии проектирования. Но его качество вызывает большую тревогу» (№30, 23 июля 2004 г.);

– А. ШТОКАЛОВ, исполнительный директор Санкт-Петербургского регионального центра по ценообразованию в строительстве, – «Хотели как лучше... новый закон затрудняет проведение подрядных торгов, достижение максимальной эффективности в строительном производстве» (№37, 15 сентября 2006 г.);

– материалы «круглого стола» в РИА «Новости» «Очень тревожный сигнал: отрасль в нормативно-правовом вакууме» (№45, 10 ноября 2006 г.);

– В. АРХИПОВ, генеральный директор Общероссийской общественной организации «Союз строительных экспертов России», – «Экспертиза проектов нуждается в совершенствовании», и А. Грановский «Беспризорная стройнаука – в опасном кризисе» (№44, 4 ноября 2011 г.) и т. д.

Как уже указывалось, свою обеспокоенность дел в проектном производстве Председателю Правительства РФ высказывала и Государственная дума. Однако экспертная группа видит только многократность завышения стоимости как преступного умысла и коррупционности в строительстве автомобильных дорог. В целом по этой части представленные материалы с полным основанием можно считать профессионально несостоятельными. Одновременно эти материалы можно оценивать и как профессиональный приём в части искусственного переключения, сублимации внимания с основных проблем на второстепенные, ложные либо важные (например, коррупция), но не имеющие отношения к рассматриваемым проблемам, а, следовательно, направленные на переключение на них внимания и энергии населения.

Поражает здесь и лёгкость, с которой экспертная группа рекомендует любой опыт из-за рубежа «... в соответствии с практикой стран – членов ОЭСР (американской, британской, немецкой...). Возможна, к примеру, непосредственная ориентация на корпус документов США: «Highway Design Manual», «Standard Specifications for Construction», «National Highway Construction Cost Index» и т. п.» (стр. 9). На странице 10 приводится «Принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-you-Go Tax», то есть налога по принципу «сколько едешь, столько

ко платишь», введённую в Нидерландах с 01.01.2011 г. Рассмотрим, как пример, последнее.

Во-первых, в материалах приведена не схема, а принцип (от лат. *principium* – начало, основа). А схема (от греч. *Schema* – образ, вид, форма) в материалах отсутствует.

Во-вторых, это не налог, а плата. Ведь «Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платёж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований» (п.1 ст. 8 ч.1 Налогового кодекса РФ). Иначе оплату любой покупки или услуги, следуя материалам экспертной группы, можно относить к налогам.

В-третьих, как некое доказательство в целесообразности введения такой схемы в России приведены Нидерланды. И хотя в материалах Нидерланды не названы аналогом России, но раз приведены, то экспертная группа приняла эту страну в качестве аналога. В противном случае ссылка на неё лишена какого-либо смысла. Но аналогия (от греч. *Analogia*) подразумевает сходство, соответствие в отношении по каким-либо параметрам, на основе которых делается умозаключение об их сходстве по другим параметрам. При этом для повышения вероятности этих выводов необходимо, чтобы рассматриваемые объекты были подобны между собой в важных и существенных признаках. Следует также учитывать не только сходство между объектами, но и имеющиеся различия. И если данные различия связаны с признаками, которые предполагается перенести на другой объект, то этот перенос не приемлем или, в лучшем случае, носит вероятностный характер.

В материалах не приводится никаких показателей соответствия между Россией и Нидерландами (например, по площадям, природным условиям, распределению населённых пунктов, состоянию сети автомобильных дорог и транспортных инфраструктур, структурам экономик, доходам населения и т. д.), нет указания и на то, что такая работа выполнялась.

Рассмотрим это на ряде показателей, заранее оговорившись, что это очень грубое сопоставление, но экспертная группа не привела и этого. При различии более чем в 400 раз территории России относительно Нидерландов, протяжённость автомобильных дорог общего пользования на тысячу квадратных километров, или густота дорог, в России в десятки раз меньше. В то же время протяжённости дорог, приходящиеся на тысячу жителей, между Россией и Нидерландами различаются незначительно.

Рассмотрим корректность принятия Нидерландов, как аналога, по одному из существенных признаков – возможности сбора платы за пользование дорогами, определяемой в сопоставимости их объёмов, приходящихся на единицу длины дороги. В существующих условиях, когда на одного жителя в обеих странах приходится приблизительно одинаковая протяжённость дорог, возможность сбора сопоставимого объёма платы в России будет определяться, прежде всего, сопоставимостью доходов населения – в России они должны быть не ниже, чем в Нидерландах. Но густота дорог в России очень низкая, не отвечает требованиям развития социально-экономической системы страны. Так как соответствующей этому развитию густоты нет – определим её по аналогу с другими странами. Принимать её по густоте дорог в Нидерландах некорректно. Не будем рассматривать густоту дорог также и по странам, площадь территорий которых в десятки раз меньше России. Ближайшие по площади к нам страны – это Канада, Китай и США, с площадями в 1,7 – 1,8 раза меньшими. Примем как априори густоту дорог, отвечающую требованиям развития социально-

экономической системы России, как в Китае (на конец 2009 года), что в 4,3 раза выше, чем существующая густота дорог в России (источник: табл. 3.2 «Транспорт России. 2009» Росстат). Подчеркнём при этом, что густота дорог в Китае практически на порядок меньше, чем в Нидерландах. В этом случае на одного жителя в России должна приходиться протяжённость дорог в 2,8 раза больше, чем в Нидерландах (проблему строительства нескольких миллионов километров дорог в данном случае не рассматриваем – об этом далее). Но тогда в России, относительно Нидерландов, где начал внедряться принцип «сколько едешь, столько платишь», житель должен и платить в 2,8 раза больше, при условии, что вся сеть автомобильных дорог будет содержаться за счёт сборов платы за проезд. Почему житель, а не тот кто «едет» – в стоимость товаров и услуг неизбежно войдет повышение доли транспортной составляющей и расплачиваться за это будет всё население. Но и при густоте дорог в России, как в Китае, Нидерланды как аналог принципа «сколько едешь, столько платишь» можно рассматривать только если доходы жителей России будут выше не менее чем в 2,8 раза относительно жителей Нидерландов.

Для упрощения сопоставим ВВП, приходящийся на душу населения и рассчитанный по паритету покупательной способности в 2005 году (источник: табл. 27.5 «Россия в цифрах. 2008». Росстат). Так, в России ВВП оказался не в 2,8 раза больше, а в 2,9 раза меньше, чем приходилось на одного жителя Нидерландов. Это указывает на не корректность принятия Нидерландов как аналога по одному из основных признаков переноса – возможности сбора платы в России за пользование дорогами в сопоставимых объёмах, приходящихся на единицу длины дороги (в данном случае, в России, при всех прочих равных условиях, эта возможность в существующих условиях кратно, а при развитой сети дорог, как в Китае, на порядок меньше, чем в Нидерландах). Вновь подчеркнем, что это очень упрощённое представление неправомерности необдуманного копирования и переноса чего-либо с одной системы на другую.

Кроме того, более 80% внутренних перевозок в Нидерландах приходится на автомобильный транспорт. В России в 2008 году доля грузооборота автомобильным транспортом в общем грузообороте, без магистрального трубопроводного и морского транспорта, составила всего около 10% (источник: табл. 2.5 «Транспорт в России. 2009». Росстат). И здесь, как мы предполагаем, у «аналога» и России принципиально разные проблемы. Они, образно, уже «заасфальтировали территорию» страны, и проблема у них не в развитии, а в содержании и совершенствовании дорог. У нас для преобладающей части территории, помимо актуальности ремонтов и реконструкции существующих, очень важным является строительство новых дорог. И если содержание сети дорог оказалось возможным решать в Нидерландах введением универсального налога за километр пробега, то в регионах России, где густота автомобильных дорог мала, а транспортные потоки часто низкие, либо в экономически развивающихся регионах, где дорог практически изначально нет и не с кого взимать плату, но значимость этих территорий для страны велика (например, регионы Сибири, Севера и Арктики РФ)*, такое предложение указывает на непонимание либо на нежелание авторов развивать социально-экономическую систему. А главное – это противоречит документам, определяющим социально-экономическое развитие страны, далее именуемых документами [6, 7, 8]. Да и Нидерланды ещё не располагают опытом, положительно характеризующим достигнутые результаты от перехода на указанную схему – ведь перешли-то они на неё только с 1 января 2011 года. Однако, слепо копируя, уже рекомендуется принятие долгосрочной программы перехода на схему «Pay-as-You-Go Tax».

О нечувствительности к росту инвестиций в дорожное хозяйство

«В материалах не раскрыто» – что под этим понимается? Видимо, то, что экспертная группа определила понятием «чёрная дыра экономики, нечувствительная к росту инвестиций». То есть, сколько ни направляй инвестиций в дорожную отрасль, всё пропадает, экономика не получает отдачи. Безграмотность заявленного для специалистов достаточно очевидна. Можно рассуждать только о величине эффективности инвестиций в системообразующую инфраструктуру, но это уже другая постановка вопроса.

Учитывая важность данного заявления, кратко отметим. Непосредственно или косвенно эффективность инвестиций в развитие и совершенствование сети автомобильных дорог отражена в многочисленных работах, в т. ч. в указанных [1-6]. Большой аналитический материал, характеризующий эффективность инвестиций в дорожное хозяйство как меры противодействия экономическому кризису приведён в работе О. В. Скворцова [9]. Но это макроэкономические оценки. Приведём конкретный, локальный пример эффективности инвестиций в строительство автомобильной дороги г. Ханты-Мансийска – п.Талинка, выполненный в 2001 г. Эта дорога, согласно Транспортной стратегии РФ на период до 2030 года, входит в состав Северного широтного коридора Пермь – Ивдель – Ханты-Мансийск – Томск, в свою очередь формирующего маршрут федерального значения «Северо-Запад-Сибирь» (Санкт-Петербург – Котлас – Сыктывкар – Пермь – Ханты-Мансийск – Томск).

Учёту подлежали только эффекты изменения экономической оценки ресурсов нефти и рентабельности цен на нефть от обеспечения автотранспортной доступности территорий нефтедобычи в районе строительства автомобильной дороги. Ограниченность объёмов статьи исключает возможность привести карты изменения экономической оценки ресурсов и рентабельных цен на нефть по территории, тяготеющей к автомобильной дороге, рассмотреть другие составляющие экономической эффективности. Укажем только, что оценка выполнена при существующей на начало двухтысячных годов цене нефти 22,5 – 28,0 долларов за баррель. Основные выводы при оценке заключались при инвестициях в объёме около 5 млрд. рублей (в ценах 2001 года) в строительство 170 км автомобильной дороги и мостового перехода через реку Иртыш, изменения доходов, в интервале указанных цен на нефть, бюджетов разных уровней составили от 59,8 до 74,4млрд.



* Справочно – из материалов заседания президиума Государственного совета №36 от 28 апреля 2004 г.:

- «Необходимость разработки основ государственной политики на Севере Российской Федерации определяется исключительно важным значением районов Севера в социально-экономическом развитии, обеспечении обороноспособности, геополитических и стратегических интересов страны, а также особыми условиями функционирования экономики и жизни населения, вызванными экстремальными природно-климатическими факторами и удалённостью от центральных районов России...; здесь сосредоточено почти 80 процентов запасов всех полезных ископаемых страны. В этом обширном регионе находится около трети экологически чистой территории Земли. И в этом отношении Север является глобальным экологическим и стратегическим резервом не только России, но и всей планеты...;

- Перспективы российского государства, обеспечение национальной безопасности России в целом в значительной степени зависят от того, насколько комплексно и эффективно будут использованы геополитический, природно-ресурсный, экономический и интеллектуальный потенциалы её северных территорий».

рублей, а доходов нефтедобывающих компаний – от 68,0 до 75,9 млрд. руб. При этом изменение рентабельного потенциала в нефтедобыче определялось в 50,3 млн. тонн нефти. Оценка мультипликативного экономического эффекта от строительства дороги, требовавшая дополнительных исследований с разработкой соответствующей экономико-математической модели, не проводилась. Безусловно, этот эффект значительно должен быть выше, особенно с учётом роста цен на нефть. Но и прикратно более низких ценах на нефть, и только от развития нефтяного сектора экономики, ожидаемые доходы в 25 – 30 раз превышали объём инвестиций в строительство дороги. И если это «чёрная дыра экономики», то почему экспертная группа не указала куда следует перенаправлять инвестиции.

Конечно, можно предположить, что экспертная группа не знакома с государственными документами, определяющими значение транспорта и автомобильных дорог в социально-экономическом развитии страны, что сложно ей понять (об оппонировании уже не говорим) имеющиеся аналитические материалы, тем более выполнить экономико-математическое моделирование и определить экономическую эффективность инвестиций. Но оценки, данные руководителями государства, транспортной отрасли, регионов, роли автомобильных дорог в социально-экономическом развитии страны игнорироваться, как нам представляется, не должны. В качестве примера отметим – из заседания Государственного совета РФ (29 октября 2003 года, Большой Кремлёвский дворец, Александровский зал, председательствует Президент РФ В. В. ПУТИН):

– из выступления министра транспорта России С. О. Франка: **«Автомобильные дороги – это не только коммуникация. Их наличие увеличивает стоимость земель и недвижимости, инвестиционный рейтинг регионов и всей страны. Развитые дороги – это совсем другая доступность и другие ценообразование, здравоохранение, культура. Поэтому финансирование развития дорог и финансирование социальных программ – это векторы однонаправленные. Нельзя забывать и о том, что дорожное строительство создаёт сотни тысяч рабочих мест»;**

– из выступления губернатора Хабаровского края В. И. Ишаева: **«Опыт развития ряда государств показывает, что экономики этих государств выходили из кризиса, делая упор на развитие дорожного строительства. У нас почему-то сейчас совершенно иная ситуация. Ежегодно снижается финансирование этой отрасли, при этом снижаются инвестиции в экономику, сокращаются рабочие места, логи и так далее».**

Так почему же вопреки всему экспертная группа заявляет о «чёрной дыре»? Только для того, чтобы на этом основании, а другого ничего не представлено, привести к изменению существующего механизма финансирования развития и совершенствования сети автомобильных дорог.

Но прежде чем перейти к рассмотрению предлагаемого механизма финансирования, остановимся на том, чего нет в материалах. А в них проигнорированы роль и место научно-технического прогресса в развитии и совершенствовании сети автомобильных дорог. Это противоречит как системным свойствам, так и документам, определяющим социально-экономическое развитие страны. Документы, отмечая существующее состояние транспорта как инфраструктурного ограничения социально-экономического развития страны, при проектировании, строительстве,

ремонте и содержании дорог, организации транспортных потоков требуют широкого внедрения современных инновационных технологий. Собственно, развитие и совершенствование сети автомобильных дорог не может идти без инноваций. Это системное свойство – оно внут-ренне, имманентно присуще любой развивающейся системе. Без инноваций в лучшем случае может быть рост, но не развитие. А обеспечить «требуемый рост» сети дорог существующими техническими решениями невозможно – не хватит ресурсов. Ведь любая система развивается за счёт «свободной» полезной мощности, которая направляется на дальнейшее развитие. И именно наука выступает здесь как сила, постоянно революционизирующая различные виды деятельности, включая и дорожную. Необходима инновационная активность, развитие ключевых технологий, науки, качества образования, повышение престижности научной, инженерной деятельности и т. д. Без научно-технического прогресса невозможно решить проблемы развития и совершенствования сети автомобильных дорог, в т. ч. снижения стоимости и повышения эффективности инвестиций в строительство дорог. Дополнительно отметим только, что проект «Инновационная Россия – 2020» (Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 года) содержит разделы: «Инновационный человек», «Инновационный бизнес», «Эффективная наука», «Инновационное государство», «Участие в глобальной инновационной системе» и т. д. Однако всё это в рассматриваемых материалах отсутствует.

И здесь необходима разработка комплекса мер, направленного на инновации в развитии и совершенствование сети автомобильных дорог, отвечающего требованиям документов, определяющих социально-экономическое развитие страны. При этом должны быть определены показатели «технологического сдвига», обеспечиваемые научно-техническим прогрессом. Именно поэтому Президент РФ Д. А. Медведев и Председатель Правительства РФ В. В. Путин указывают на важность инноваций в социально-экономическом развитии страны.

К финансированию дорожной отрасли

Как исходное положение отметим **«Совокупные платёжные обязательства автовладельцев должны быть поэтапно повышены до уровня покрытия совокупных затрат бюджетной системы РФ на все виды дорожных работ за вычетом ассигнований на политически мотивированные дорожно-мостовые объекты общегосударственного значения»** (из материалов экспертной группы №19).

Транспорт относится к важнейшей системообразующей инфраструктуре в любой социально-экономической системе. Следовательно, анализ (как метод исследования) ситуации на транспорте требует системного перехода – от общей оценки ситуации в социально-экономической системе к последующему разложению на части, выявлению их свойств, состава, взаимодействия и т. д. Вместо этого в материалах приведены разрозненные фрагменты. Известно также, что обобщёнными средствами управления являются знания, информация и деньги (силовая компонента). При этом последнее относится к нижнему уровню управления. Без знаний и соответствующего информационного обеспечения любое финансирование не эффективно. И сводить «к ключевой развилке транспортной политики», как это представлено в материалах, только объём финансирования без оценки результатов последствий в социально-экономической системе, соответствия их с целями, задачами, приоритетами и



направлениями перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития России, определённых документами, по меньшей мере, странно. Кратко рассмотрим это.

Существующая транспортная система не соответствует политическим, экономическим и социальным потребностям общества. Это отражено в многочисленных документах. Часть из них указана [1-6]. Не останавливаясь на их рассмотрении, подчеркнём только, как очень важное, что Россия, относительно экономически развитых стран, имеет не только малую связанность транспортными коммуникациями секторов экономики и социальной сферы, низкие скорости транспортных потоков, но и крайне невысокие темпы повышения связанности (за счёт строительства новых коммуникаций), а также тенденцию к снижению скоростей транспортных потоков. Последнее – очень важный в определенной мере интегральный показатель, характеризует замедление процессов в экономике и социальной сфере. С системных понятий, замедление, а в пределе – остановка процессов, характеризует старение и разрушение системы. В экономике – рост удельных энергозатрат на транспорте и снижение скоростей транспортных потоков ведёт к увеличению транспортной составляющей в стоимости товаров, услуг и замедлению скоростей оборачиваемости капитала, а следовательно, не только не обеспечивают привлечение инвестиций, но, напротив, способствуют «уходу» свободных финансовых средств на другие, экономически более привлекательные территории.

Известно и то, что взаимодействие секторов экономики и объектов социальной сферы в процессах самоорганизации должно носить целенаправленный и взаимосогласованный характер, приводящий, как правило, к значительному превышению их раздельного суммарного потенциала. Это характеризует эмерджентность и сверхаддитивность их нелинейного сложения. Именно развитие транспортной инфраструктуры и должно обеспечивать пространственно-временное соответствие взаимодействий между ними. Концентрируя по определённым направлениям транспортные потоки, определяя экономические и социальные связи, изменяя плотности и скорости потоков, транспорт неизбежно должен приводить к достижению нелинейных эффектов. Этим объясняется системообразующая роль транспорта, направленная на достижение эффекта синергии в самоорганизующихся системах. Формирование эффективной транспортной инфраструктуры возможно только при учёте:

- принципов дополнительности, компромиссов (согласительных процедур, например, государственно-частного партнёрства) и конкуренции;
- реализации долговременных капиталоемких инвестиционных проектов;
- достижения эффекта, в первую очередь не на транспорте, а в самоорганизующихся системах.

Здесь уместен пример, приведённый Г. А. Гольцем из работы П. Георгиевского и Н.Гиацинтова «... для обеспечения существования железных дорог необходимо поддержать равновесие между расходами и доходами предприятия, в интересах же государства передвижение грузов должно обходиться, возможно, дешевле, окупать расходы, но не может служить средством для обогащения частных лиц; тарифы должны постоянно приспосабливаться к изменяющимся в обществе условиям. Тарифная система должна быть построена таким образом, чтобы служить не средством достижения возможно большего барыша, а, главным образом, средством социально-го развития страны». Изложено это еще в 1887 году [10]. Отмеченное, применительно к автомобильным до-



рогам общего пользования, в современных условиях должно регулироваться государством в рамках Налогового и Бюджетного кодексов страны.

Конституцией Российской Федерации в стране гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг, поддержка конкуренции, право свободного перемещения по стране (п.1 ст.8, п.1 ст.27). При этом ст.8 входит в главу 1 «Основы конституционного строя», а ст. 27 – в главу 2 «Права и свободы человека и гражданина» и согласно ст.16 и 64 Конституции РФ не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией. Эти положения предметно изложены в ст.28 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ...», определяющей право граждан на свободное и бесплатное осуществление проезда транспортных средств, перевозку пассажиров, грузов по автомобильным дорогам общего пользования. Как уже указывалось, автомобильные дороги общего пользования относятся к системообразующей инфраструктуре, способствующей созданию основного эффекта не на «колесе», а в связываемых секторах экономики и социальной сфере. Тем самым развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования попадает под общесистемное управление и относится к функциям государства. Исполнение функций государства предусматривается финансовым обеспечением посредством соответствующей формы образования и расходования денежных средств (п.1 ст.8 Налогового кодекса РФ, ст.6 Бюджетного кодекса РФ и по финансированию дорог дополнительно закреплено ст.179 о дорожных фондах).

Основной объем представленных материалов и времени доклада руководителя экспертной группы №19, их обсуждения на заседании общественного совета заняли предложения, определяющие **«...весьма тяжёлые для населения и бизнеса «непопулярные меры», связанные, в частности, со значительным ростом цены владения транспортными средствами и транспортных тарифов», а также «повышение в 2012-2015 гг. акцизов на моторные топлива в размере не менее чем 7-8 рублей в расчете на 1 литр»** (соответственно, стр.6, 12 материалов). Собственно, это главное, что представлено в материалах. Однако нельзя не отметить несколько непроизвольно возникающих в связи с этим вопросов:

А. Если предложения тяжёлые и непопулярные для населения и бизнеса, для кого они популярны и кому представляют (раз предлагаются) интерес? Ответа на него в материалах нет.

Б. Что будет достигнуто в 2020 году за счёт принятия тяжёлых и непопулярных предложений. Достигаются ли в результате:

- конкурентные преимущества страны в сфере транспорта;
- формирование новых центров социально-экономического развития, в т. ч. в Сибири, на Севере и Арктике, опирающихся на развитие транспортной инфраструктуры;
- формирование современной товаропроводящей сети на территории России (приведено из документов) и т. д.

И если всё это в части опережающего развития сети автомобильных дорог достижимо, то следовало привести подтверждающие, хотя бы макроэкономические, расчёты. Если нет – то указать на цену последствий от этих тяжёлых и непопулярных для населения и бизнеса предложений. В противном случае это популизм авторов представленных материалов, предлагающих быстрое и простое решение очень сложных социально-экономических проблем.

С развитием социально-экономических систем идёт возрастание государственных потребностей. Это было определено еще в 1892 году немецким экономистом А. ВАГНЕРОМ как закон о постоянном возрастании государственных потребностей, который подтверждён динамикой процесса прошедшего периода. Развитие социально-экономических систем объективно ведёт к росту государственных

потребностей (необходимость решения государством социальных задач, системообразующих инфраструктур, регулирования природопользования и т. д.), если в основу класть принципы сохранения целостности государства и социально-ориентированный тип экономического развития, как это определено в документах. А требуемые объёмы финансирования для развития сети автомобильных дорог в России решить за счёт «универсального налога» за километр пробега и увеличения стоимости моторного топлива невозможно. Чтобы достичь густоты дорог даже наполовину меньшей, чем в Китае, нужно построить около миллиона километров автомобильных дорог. Как это обеспечить за счёт «универсального налога» за километр пробега и увеличения стоимости моторного топлива, экспертная группа не указывает. Тем более, значительная часть дорог должна строиться на экономически развивающихся территориях, где либо отсутствуют те, с кого можно «взять универсальный налог» и дополнительные средства за счёт увеличения стоимости моторного топлива, в связи с отсутствием транспортных потоков, либо они будут заведомо малы и не соответствовать решению задач развития.

Транспортная инфраструктура не может назначать себе цели и определять механизм финансирования, необходимый для их достижения. Это должно решаться на иерархически более высшем уровне, определяющем развитие социально-экономических систем (общесистемные задачи, общепромышленное планирование и т. д.). Именно здесь должны обосновываться требования к транспортной инфраструктуре, соответствующие необходимому развитию социально-экономической системы, а также определяться нужные для этого ресурсы (либо их механизм формирования). Примером такого механизма финансового обеспечения развития и совершенствования сети автомобильных дорог являлись ранее существовавшие целевые дорожные фонды. Целевые дорожные фонды (при их достаточности) позволяют вести не только опережающее, относительно секторов экономики и социальной сферы развитие сети дорог, но и проводить его на основе инновационных технологий, без чего, если строго относиться к понятию «развитие», оно идти не может. При соответствующем законодательно-нормативном обеспечении, целевые дорожные фонды позволяют формировать систему мер долгосрочного планирования развития и совершенствования сети автомобильных дорог, включая выполнение проектно-исследовательских и научно-исследовательских работ, развитие отечественной базы стройиндустрии и дорожного машиностроения, целевой подготовки кадров и т. д., создавая тем самым и стабильность в деятельности дорожной отрасли (справочно отметим, что деятельность включает в себя цель, средство, результат и сам процесс, а следовательно, неотъемлемой характеристикой деятельности является её осознанность). А существующее понятие дорожной деятельности, сведённое к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог, не отвечает приведённому выше понятию (ст.3 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...»). За пределами дорожной деятельности согласно закону, например, остались наука, образование и управление.

В документах, определяющих дальнейшее развитие экономики и социальной сферы страны, к числу ограничений, сдерживающих развитие, отнесено отсутствие современной транспортной инфраструктуры. При этом транспорт включён в число крупнейших системообразующих отраслей, тесно связанных с секторами экономики и социальной сферы. Одновременно в них подчеркивается, что при инновационном развитии экономики:

– транспортная система должна развиваться опережающими темпами по сравнению с отраслями экономики и социальной сферой, снимающими инфраструктурные ограничения с перспектив их развития;

– переход к новой модели пространственного развития экономики, включающей в себя формирование новых центров социально-экономического развития, невозможен без развития транспортной инфраструктуры;

– необходимо формирование современной товаропроводящей сети и новых транзитных транспортных магистралей, транс- и евроазиатских транспортных коридоров с интегрированной сетью транспортно-логистических комплексов, обеспечивающих развитие интермодальных перевозок и предоставление широкого спектра конкурентоспособных услуг;

– развитие транспорта должно идти в тесной взаимосвязи с направлениями и масштабами социально-экономического развития;

– требуется создание эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства в достижении поставленных целей развития;

– необходимо повышение роли государства и активная позиция органов государственной власти в совершенствовании транспортной системы.

Рассматриваемые материалы не содержат предложений, направленных на решение отмеченных задач, а приведённые сценарные варианты (инерционный, умеренный и модернизационный) не содержат также показателей, характеризующих соответствующее им развитие и совершенствование сети автомобильных дорог, оценку влияния на социально-экономическое развитие страны, предложений по «взаимосвязанному» развитию транспортной инфраструктуры в регионах. Приведём пример этому. Общие задачи по развитию транспортной инфраструктуры страны, применительно к северным территориям Уральского федерального округа, требуют развития здесь транспортной инфраструктуры, обеспечивающей:

– усложнение структуры экономики, роста экономической интеграции с другими регионами за счёт повышения связанности секторов экономики;

– расширение сферы хозяйственного освоения территории и получение доступа к новым источникам природных ресурсов (нефтяным, лесосырьевым, минерально-сырьевой базе Приполярного и Полярного Урала, Арктики);

– повышение роли региона как связующего, занимающего очень важное пространственное положение в формирующейся общенациональной транспортной системе;

– снижение издержек в производственном секторе экономики (уменьшение затрат на транспорте, повышение скоростей транспортных потоков или товародвижения, делающих территорию инвестиционно привлекательной);

– повышение уровня занятости и создания более комфортных условий жизни населения, в том числе за счёт повышения мобильности населения, возможности формирования регионального рынка труда, транспортной доступности различных видов медицинской помощи, образования, спорта и культурных ценностей.

В результате – материалы не соответствуют требованиям документов и не позволяют создать систему взаимосвязанных мероприятий (страна – регион – субъект РФ – муниципальное образование), а также совершенствовать взаимоотношения между государством и бизнесом. Иными словами – исключают возможность построения иерархического вектора целенаправленного развития и совершенствования сети автомобильных дорог как системообразующей инфраструктуры, отвечающей целеполаганию социально-экономического развития страны.

Литература

1. «Программа совершенствования и развития автомобильных дорог РФ «Дороги России» 1995-2000 гг.» (Президентская программа).
2. «Концепция государственной транспортной политики РФ», одобренная Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 1997 г. №1143.
3. «Государственная концепция создания и развития сети автомобильных дорог в РФ», одобренная Постановлением Правительства РФ от 17 апреля 1999г. №438.
4. Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2001 г. №848.
5. Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010 – 2015 годы)», утверждённая Постановлением Правительства РФ от 20 мая 2008 г. №377.
6. «Транспортная стратегия РФ на период до 2030 года», утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2008 г. №1734-р.
7. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года», утверждённая Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р.
8. «Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года», утверждённая указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. №537.
9. Скворцов О.В. Инвестиции в дорожное хозяйство – мера противодействия экономическому кризису. Транспорт РФ, СПб, №3-4, 2009.
10. Гольц Г.А. Культура и экономика России за три века, XVIII-XXв.в. Том 1. Менталитет, транспорт, информация (прошлое, настоящее, будущее). Сибирский хронограф. Новосибирск, 2002 г.