



Владимир Иванович Якунин
Политология транспорта. Политическое
измерение транспортного развития

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=2140005

Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития / В.И. Якунин:
Экономика; Москва; 2006
ISBN 978-5-282-02721-1

Аннотация

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.

Содержание

Введение	4
Глава 1	8
§ 1. Истоки политологии транспорта как научной дисциплины	8
§ 2. Политико-управленческий характер политологии транспорта	14
§ 3. Особенности транспортной проблематики и новая дисциплина	19
Глава 2	26
§ 1. Система принятия политических решений в области транспортного развития	26
§ 2. Государственное бюджетирование в транспортной сфере	43
§ 3. Государственно-частное партнерство на транспорте	59
Конец ознакомительного фрагмента.	76

Владимир Иванович Якунин

Политология транспорта. Политическое измерение транспортного развития

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 обстоятельствах, 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 «суперсудебной комиссии», 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-поли-

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

тическом 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 политического 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 энерготранзита – 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 региональные 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

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

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 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.

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 evenements nous dépassent, feignons den etre les organisateurs: essai sur la societe contemporaine. – La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube, 2000.

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

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, политикоэкономическая и социально-политическая организующая 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, 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. Лапидуса и А.С. Мишарина¹⁶, В.И. Суслова¹⁷, С.М. Резера¹⁸, Н.А. Рипинен¹⁹,

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); *Терешина Н.П., Лапидус 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.

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.

Н.П. Терешин²⁰ и др. Проблематика принятия 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 Б. Хогвуда³⁶, Л. Герстона³⁷, У. Данна³⁸, Э. Куэйда³⁹, Д. Лернера и г. Лассвелла⁴⁰, М. Мангера⁴¹, П. Сабатье⁴² и др. Что же касается более

¹⁶ Аксененко Н.Е., Лапидус 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., Лапидус Б.М., Чичагов П.К., Бурносов Н.М., Мачерет Д.А. Программа структурной реформы на железнодорожном транспорте с комментариями. М.: МЦФЭР, 2001; Лапидус Б.М. Актуализация Стратегической программы развития ОАО «РЖД» // Железнодорожный транспорт. 2006. № 8.

¹⁷ Экономические аспекты разработки транспортной стратегии России: Науч. докл. / Рук. В.И. Суслев. – 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. Терешин, Б.М. Лапидуса, 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).

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.

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.

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. Глейстера⁴⁷, С. Гранта⁴⁸, О. Дженсена⁴⁹, К. Доннелана⁵⁰, С. Коль⁵¹, К. Нильсена и Т. Отте⁵², А. Пирмана⁵³, П. Ритвелда⁵⁴, 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 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.

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.

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.

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 наработок, 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 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 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 разви-

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.

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.

тие 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 транспортной 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 внутриполитической, 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 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,

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.

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

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

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 частности, 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 слу-

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

чае 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 информацию у второго. Поэтому превалирующей 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 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 норма-

⁷⁰ Десярев 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.

тивно-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.

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 политики 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

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.

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.

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

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 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 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

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

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-инициирующая деятельность правящих 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 землетрясению, 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 экономически, 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 позволяют ему остаться хозяином положения. В частности, ЕС осуществляет диверсификацию и либерализацию собственного газового рынка. Политика диверсификации предпо-

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

⁸⁰ Castells M. Там же.

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

⁸² Там же.

лагает, 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 «энергодIALOGA», 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 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 инфра-

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

структурном 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 не сбалансированным⁸⁴.

В российской практике проблемы координации проявляются в одной из наиболее приоритетных задач современной государственной транспортной политики – формировании Единой транспортной системы. Стержневым фактором 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 подходу 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

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.

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.

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.

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.*

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), 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,

⁸⁷ Десярев 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.

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.

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.

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 рамках 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 взаимоотно-

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.

шениях 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.

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 мас-

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.

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

штабной работы, государство поддается соблазну простых решений, то верх возьмет бюрократическая реакция. Вместо прорыва мы можем получить стагнацию. При этом потенциал гражданского общества останется не востребуемым, 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 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 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 полити-

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

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.

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

ческого 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 миграции 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. Фридриха: «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.

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 дости-

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.

¹⁰² СЗ РФ. 2000. № 9. Ст. 1034.

жения 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.

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.

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.

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

¹⁰⁴ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2945.

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-управленческий «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 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 безопасно-

¹⁰⁵ Там же.

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

сти 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 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 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

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.

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/pressa/RTM/Novosty_031023.htm.

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 совершенствования 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 основывается 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

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., Сулакишин 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.

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 самодостаточных 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.

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

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

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;
- 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 реа-

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/diskussiy/gurev.doc.

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

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.

лизации государственно-политических решений (поставленных государственной властью целей).

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 генерирующего (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.

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);

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

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

¹²⁵ Там же.

- консультанты-аналитики (лица, непосредственно организующие процесс выработки и принятия решения). Основой механизма выработки и принятия решений является подсистема информационно-аналитического

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 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.

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.

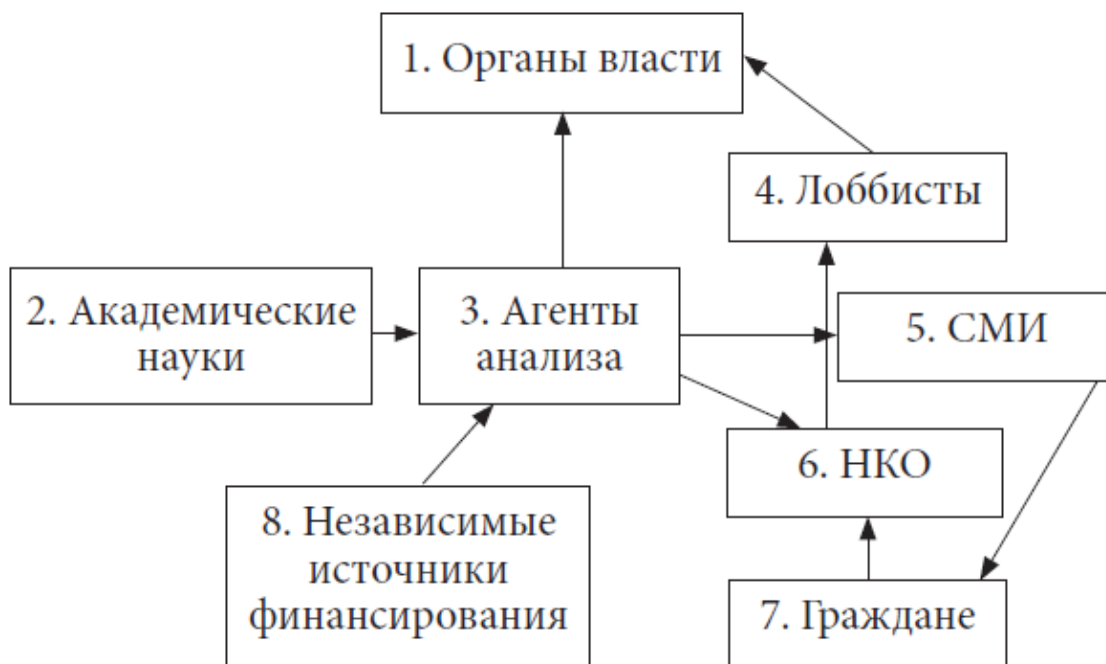


Рис. 1. Модель взаимодействия субъектов в процессе принятия политических решений¹²⁸

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 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.

¹²⁸ Там же.

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 технократический 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.

Первое направление (условно: «сверху – вниз») – это нормо-устанавливающие, 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 представ-

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

ленными. 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.

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 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 дорож-

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

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 Сарат. гос. академии права, 2004. С. 349.

ного 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 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 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.

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, 13 ноября 1984 г. № 122-6/452-1), Санитарные правила и нормы СанПиН 2.5.2703-98 «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, (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.

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 утверждается 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 закреплять 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 возрастать 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 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 миллиарда долларов, тогда как Китай привлекает суммы в 25 раз большие¹⁴¹.

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

¹³⁸ Там же.

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%2Fpover%2Flibrary%2Ffrussian%2Fstrategies%2Ftran0321.pdf&ei=4m9jRcWvBYqc2wKNhqzfDw&usg=__6cVEm0yZo5kd84a0580pRDdE2b0=&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.

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

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.

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, государственные расходы), является ведущим звеном финансовой

¹⁴² Там же.

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

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

¹⁴⁵ Там же.

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, 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

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

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).

событий), сколько отсутствие в бюджете гибких 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.

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;

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

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

- 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;

- 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 достижения 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.

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>.

¹⁵⁴ Столярова Н.Д. Особенности перехода на новую систему финансирования учреждений бюджетной сферы // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России: Материалы Шестой научнопрактической 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.

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 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 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 финанси-

¹⁵⁷ Столярова Н.Д. Указ. соч. С. 108.

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>.

вания расходов на программной основе, придания целевым программам внутриведомственного характера. Необходимо установить требования четкого, конкретного формулирования целей и задач программ, а также описания ожидаемых результатов реализации программ и оценки результативности исполнения 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.

Таблица 1

Основные расходы федерального бюджета на транспорт

¹⁶⁰ 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.

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

	2006 г., млрд руб.	2007 г. (про- ект), 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

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 финанси-

вания 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 стратегии 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 позволяет 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 навига-

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.

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.

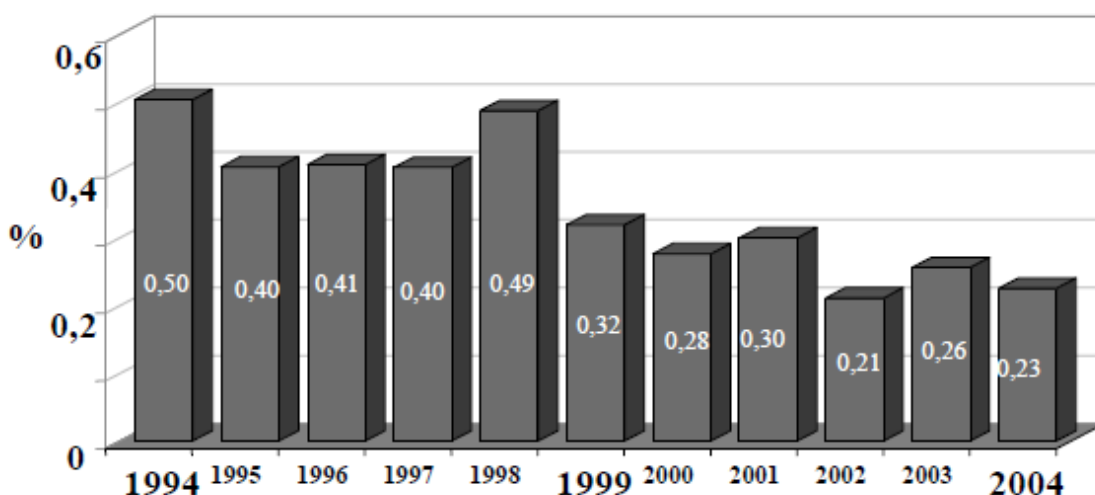
¹⁶⁵ Измествев И.В. Проблемы речного транспорта в Российской Федерации и стратегия его развития. Материалы круглого стола «Транспорт и экономический рост», состоявшегося 16.06.2004 в рамках Восьмого Петербургского международного экономического форума (Санкт-Петербург, 14–18 июня 2004 г.) // Евразийский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

цию 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 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?



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

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)

Очевидно, что тут должен начать работать перераспределительный бюджетный механизм, состоящий в том, что 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 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 пригородным перевозкам в объеме до 25 млрд руб. и дерегулировать тарифы в конкурентных сегментах перевозок, что позволит компании заработать до 15 млрд руб.

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.

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.

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 инвестиционных средств 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 автомобильное 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

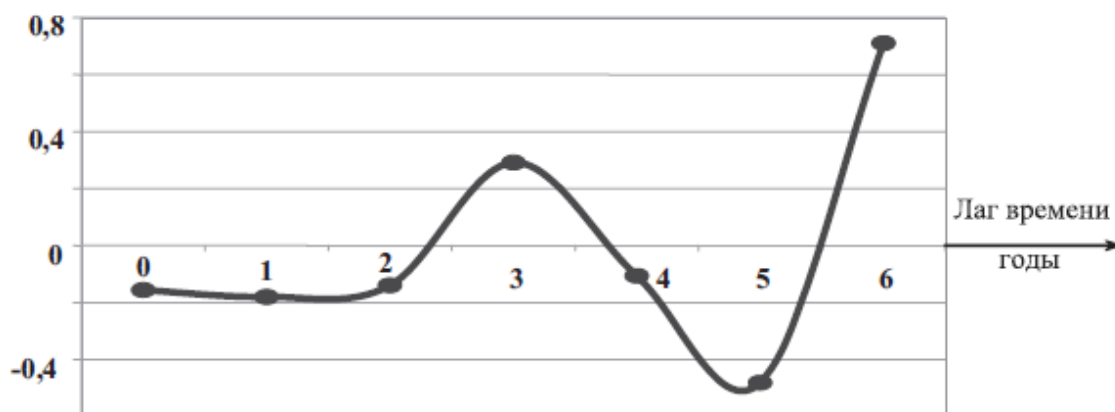


Рис. 3. Корреляционная связь между бюджетным финансированием автодорожного строительства и темпом прироста ВВП

¹⁷⁷ Якунин В.И. Указ. соч.

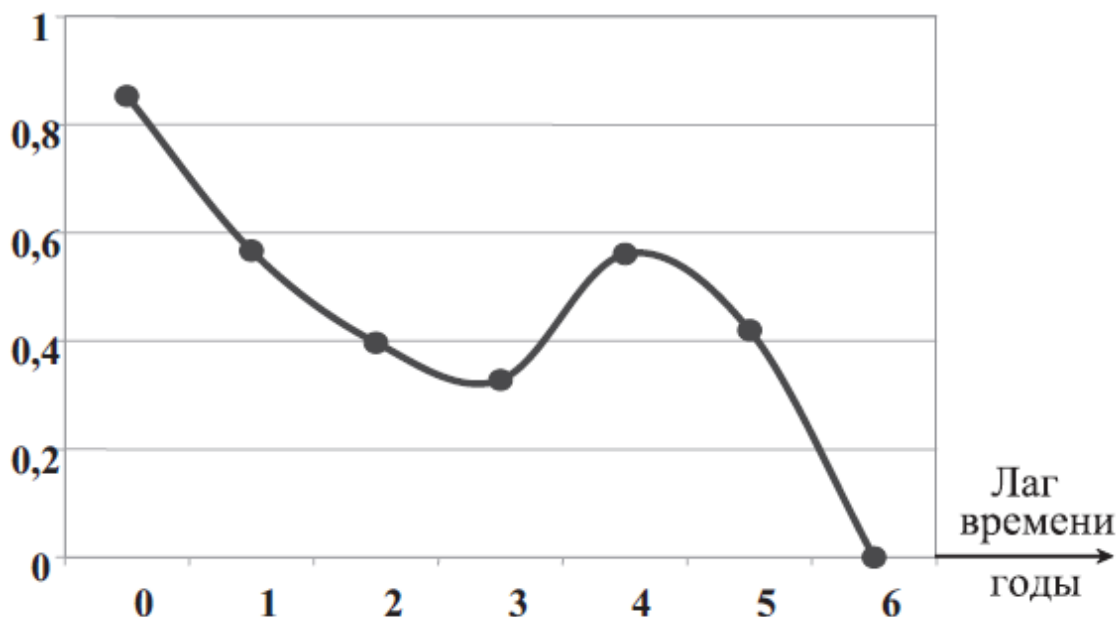


Рис. 4. Корреляционная связь между инвестициями в железнодорожный транспорт и темпом прироста ВВП

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 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 (стерилизуемыми, 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 пока-

¹⁷⁸ Якунин В.И. Указ. соч.

затель 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 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.

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.

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>.

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.) // Евразийский транспортный союз, www.eatu.ru, 30 августа 2004 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».

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. 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 субъекта 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 рублей¹⁸⁹.

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 укрепи-

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.

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

лись. 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 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 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,

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.

¹⁹² Там же.

¹⁹³ Сулашкин 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).

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 законодательства 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	Электро-энергетика	Аэро-порты	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

¹⁹⁴ Сулакишин С.С. Политические и правовые аспекты Государственночастного партнерства. М.: Центр проблемного анализа и государственноуправленческого 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 Сулакишин С.С., Вилисов М.В., Хрусталева Е.А. Указ. соч.

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).

еще не было. Примером административно-правового договора между государством и бизнесом 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 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.

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.

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/>

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

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.

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 1012 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.

Таблица 3

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

gstrAction=DOC&gintDocID=478&gintFolderID=65.

²⁰³ 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 (9).

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.

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

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 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 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

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

²⁰⁸ 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).

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

«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.

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

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-Грин-вей, 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.

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).

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-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 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.

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

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).

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 автомобиль-

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 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 завершен 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.

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

ных 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.

²¹⁷ Сулашкин 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., Сулашкин 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>.

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>.

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 серьезному 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 имеют свои особенности. Во-первых, это большие 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.

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/.

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.

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

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 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 качестве 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

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.

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. Негативным 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.

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.

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

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 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 – низкий 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

²³⁶ Там же.

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.

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 Ничепорук В. Вершки и корешки // Российская газета. 21.05.2004 г.

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 проблемы, 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 ресурсов 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, ограждающие и причальные сооружения, акватории, навигационное оборудование, маяки) находится в государственной собственности и управляется государственными органами, которые

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>.

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>.

²⁴⁴ Там же.

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:

- 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 структурообразующими 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.

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

²⁴⁶ Там же. С. 253.

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 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.

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

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&gintDocro=478&gintFolderro=65>.

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

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.

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, 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.

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

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.