

Транспортная политика России на перепутье

О. Скворцов

«Европейский транспорт находится на перекрестке дорог. При оставшихся старых проблемах появились новые». Именно так охарактеризовано состояние Европейской транспортной системы в принятой в этом году транспортной стратегии Евросоюза под названием «Белая книга» [5].

Существует риск, что на фоне увеличивающейся мобильности и прогнозируемого роста грузовых и пассажирских перевозок транспортная система столкнется с серьезными проблемами.

Несомненно: в последнее десятилетие существенное влияние на функционирование транспорта оказал бурный рост цен на нефть. Несмотря на то, что транспорт стал более энергосберегающим, он все еще зависит от нефти на 96 % своих энергетических потребностей. Текущие события показывают крайнюю волатильность цен на нефть, добываемую в нестабильных регионах мира, и есть все основания полагать, что цены на нее будут неуклонно расти.

Без изменения транспортной политики общая активность транспорта, как ожидается, будет расти в соответствии с темпами экономического роста. По прогнозам, количество грузовых перевозок в Европе увеличится по сравнению с 2005 годом примерно на 40 %; в 2030 году - немногим более 80 % к 2050 году. Объем пассажирских перевозок вырастет чуть меньше объема грузовых перевозок (на 34 % к 2030 году и на 51 % к 2050 году).

Согласно прогнозам, автомобильный транспорт в обозримой пер-

спективе сохранит свою доминирующую роль в пассажирских и грузовых перевозках в Европе, где к 2050 году более двух третей общего объема пассажирских перевозок будет осуществляться легковым транспортом.

Это усугубляет и без того очень серьезную проблему транспортных заторов, которые сегодня можно наблюдать не только в городах, но и на автомагистралях. «Тесно» становится и в европейском воздушном пространстве. Заторы на дорогах стали оказывать существенно влияние на экономику. Так, например, в странах ЕС потери от них составляют около 1 % от валового внутреннего продукта (ВВП) в год. В России этот показатель не меньше.

Количество заторов в городах будет, в основном, зависеть от уровня автомобилизации и масштабов городов, а также степени доступности общественного транспорта. Результатом растущей активности грузового транспорта на основных направлениях грузопотоков станут заторы на междугородной сети.

Транспорт является основным источником загрязнения атмосферы. Примерно две трети (!) всех выбросов приходится на долю автомобильного транспорта. Причем общий объем выбросов в атмосферу про-

должает расти, несмотря на уменьшение его уровня от современных автомобилей.

Еще одним серьезным источником загрязнения окружающей среды являются перевозки, осуществляемые воздушным и морским видами транспорта, объемы выбросов которых имеют более высокие темпы роста. Так, если в 1990 году их уровень составлял 110 %, то к 2050 году он вырастет до 150 %, тогда как для автомобильного транспорта показатель выбросов приблизится к отметке 13 %.

Выбросы, производимые транспортом, будут определяться воздействием трех основных компонентов: уровнем и энергоемкостью транспортной деятельности, а также интенсивностью выделения парниковых газов источниками энергии, используемыми на транспорте. Радикально сократить количество выбросов путем уменьшения транспортной деятельности вряд ли получится, а вот обеспечение снижения уровня выбросов к 2050 году на 60 % путем осуществления технологических мер возможно.

На протяжении последних лет за рубежом проводились масштабные исследования состояния и перспектив развития транспортной систе-

мы, которые позволили определить основные направления ее развития и реформирования на фоне продолжающегося роста цен на нефть, необходимости сокращения количества заторов на дорогах, снижения загрязнения и шумового воздействия, повышения безопасности на транспорте. На основании социологических исследований выяснялось отношение населения к переходу на систему дорожных сборов за преодоленное расстояние, готовность к приобретению экологически чистого автомобиля и отношение к использованию общественного транспорта. Всего в 27 странах ЕС было опрошено 25570 респондентов [6].

Результаты этих исследований, показавшие неустойчивость современной транспортной системы и невозможность ее развития по прежнему пути, стали основой для разработки новой комплексной стратегии развития транспорта, принятой Европейской комиссией в этом году [5] и направленной на повышение конкурентоспособности транспортной системы, увеличение мобильности, устранение основных барьеров для свободного передвижения, сокращение объемов потребления топлива и выбросов в атмосферу, а также на создание новых рабочих мест.

Основные положения стратегии разработаны на основе результатов проведенных исследований, анализа опыта реализации предыдущих стратегий и научных методов прогнозирования, а также анализа современных проблем в сфере транспорта, включая его воздействие на изменение климата и окружающей среды.

Разработанная стратегия, по сравнению с ранее принятой, (White Paper: European Transport Policy for 2010) содержит целый ряд принципиально новых подходов к решению транспортных проблем.

Она определила цели и задачи для различных типов поездок: в черте городов, между городами и поездок на большие расстояния.

Новая транспортная стратегия Европейского Союза [5] предусматривает глубокие структурные изменения и преобразования в транспортном секторе, которые должны обеспечить создание функционирующей мультимодальной транспорт-

ной системы, требующей устранения узких мест и барьеров во всех звеньях транспортной сети, включая:

- повышение пропускной способности аэропортов, устранение барьеров и повышение эффективности использования внутренних водных путей, создание электронной морской инициативы;
- переход на безбумажное оформление доставки грузов и пассажиров с использованием автоматизированных систем, работающих по принципу «одного окна»;
- создание интернет-, информационных и электронных систем бронирования и оплаты для всех видов транспорта для мультимодальных поездок;
- совершенствование законодательной базы в области прав пассажиров и сохранности багажа;
- повышение эффективности использования транспортной инфраструктуры за счет применения информационных систем управления трафиком (например, ITS, SESAR, ERTMS, SafeSeaNet, RIS), современных логистических систем.

1. Из общего количества междугородних автомобильных перевозок на средние расстояния планируется более 50 % всех пассажирских и грузовых перевозок переложить на железнодорожный и водный транспорт, осуществив ряд мероприятий, а именно:

- провести реформирование железнодорожного транспорта с переводом к 2050 году большей части перевозок пассажиров на средние расстояния (от 300 км и более) на железную дорогу;
- К 2030 году перевести 30 % грузовых автомобильных перевозок на расстояния свыше 300 км на железнодорожный или водный транспорт, а к 2050 году эта цифра должна достичь более 50 %;
- создать к 2030 году полностью функциональную общеевропейскую опорную сеть транспортных коридоров, обеспечивающих условия для эффективного передвижения по ним различных видов транспорта (TEN-T опорной сети), с высокой пропускной способностью и принятием мер по комплексному планированию мультимодальных поездок;

- создать к 2020 году основы для европейской мультимодальной системы транспортной информации для управления перевозками и платежной системы для грузов и пассажиров с введением для них интегрированных билетов и обеспечения доступа в режиме реального времени к информации о местонахождении грузов и пассажиров;

- подключить к 2050 году все аэропорты к опорной сети железных дорог, (желательно высокоскоростных) и обеспечить соединение основных морских портов с железными дорогами для осуществления железнодорожных грузовых перевозок и, по возможности, перевозок по внутренним водным путям;
- осуществить последовательный переход в направлении полного применения принципов «пользователь платит» и «загрязнитель платит» с привлечением частного сектора для устранения диспропорций, получения доходов и обеспечения финансирования будущих инвестиций в транспорт.

2. Для поездок на большие расстояния будут доминировать авиaperезвозки, перевозки морским, водным и железнодорожным транспортом, предусмотрев при этом:

- применение новых типов двигателей и топлива, а также систем управления дорожным движением, способствующих повышению эффективности перевозок, и применение в авиации до 40 % низкоуглеродистых видов топлива и сокращением на морском транспорте выбросов CO₂ на 40 %;
- полную модернизацию воздушного пространства с созданием к 2020 году единой системы управления воздушным движением «Европейское небо», позволяющей улучшить безопасность полетов и предоставить большие возможности авиaperезвозчикам;
- внедрение интеллектуальных систем для наземного и водного транспорта (ERTMS, EE, RIS, SafeSeaNet и LRIT);
- взаимодействие с международными партнерами и в рамках международных организаций таких, как ИКАО и ИМО для создания конкурентоспособности в сниже-

нии воздействия на изменение климата.

3. Для городского транспорта планируется:

- расширение использования экологических автомобилей и более чистых видов топлива с сокращением к 2030 году числа автомобилей, работающих на углеродном топливе на 50 %, а к 2030 году и полного отказа от использования автомобилей этого типа к 2050 году;
- обеспечение продвижения к «нулевой» отметке смертности при автомобильных перевозках с сокращением к 2020 году количества ДТП в два раза.

Предусмотрены значительные изменения в организации финансирования транспорта. Прежде всего, для обеспечения стабильного финансирования предусматривается переход на целевое финансирование транспорта из средств, поступающих от пользователей транспортных услуг. То есть доля расходов от перевозок должна быть реинвестирована на содержание и развитие.

При этом система налогов и сборов с пользователей транспортных услуг предусматривает их реструктуризацию в направлении более широкого применения принципов «загрязнитель платит» и «пользователь платит». В настоящее время уже введен сбор за проезд по автомагистралям с грузовых автомобилей массой более 3,5 тонн, а с будущего года в странах ЕС аналогичный сбор будет введен для легковых автомобилей. Со временем планируется сбор средств в местах непосредственного использования инфраструктуры.

Размеры налогов на ГСМ будут назначаться с учетом стимулирующего воздействия на сокращение выбросов в атмосферу, снижения шума и повышения безопасности движения. В перспективе предусматривается переход на уплату дорожных сборов с использованием автоматизированных навигационных систем.

Признавая важность международных транспортных коридоров, новая транспортная стратегия Евросоюза пересматривает концепцию общеевропейских транспортных коридоров с её адаптацией к создавшейся сегодня транспортной ситуации.

Транспортные коридоры в новой стратегии рассматриваются с учетом

перспектив «смешанных» перевозок и повышения их качества независимо от того, какие виды транспорта или их сочетания окажутся наиболее подходящими для достижения целей эффективности и устойчивости доставки грузов и пассажиров, а также предотвращения ненужного дублирования. Новая концепция транспортных коридоров предусматривает включение в их состав морского транспорта с последующим распространением таких коридоров за пределы Европейского Союза.

Основная цель функционирования транспортных коридоров - повышение качества, эффективности перевозок грузов и пассажиров вне зависимости от видов транспорта или их сочетаний, а также предотвращение ненужного дублирования.

Формирование мультимодальных транспортных коридоров потребует создания соответствующей инфраструктуры, которая позволит отслеживать движение товаров в режиме реального времени, ввести в практику принцип «одного окна» и единый транспортный документ в электронной форме (электронная транспортная накладная).

Некоторые из наиболее эффективных мер по обеспечению устойчивости транспортной системы уже приняты, а часть из них находится в стадии реализации.

Так, например, в Западной Европе уже начата реализация программы «Марко Поло» (Marco Polo), направленная на уменьшение количества заторов на дорогах и сопутствующих загрязнений путем стимулирования перехода на «зеленые» виды транспорта (железнодорожный, морской и водный) для европейских грузовых перевозок. За период 2003-2009 гг. было реализовано 125 проектов с участием более 500 компаний, которые получили финансирование в размере € 450 миллионов от реализации этой программы, находящейся в ведении Европейской Комиссии Генерального директората по мобильности и транспорту и Исполнительного агентства ЕС по конкурентоспособности и инновациям (EACI) [7].

Принятые в нашей стране Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года [1] и Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы

России (2010-2019 годы)» [2] не учитывают целого ряда тенденций развития транспортной системы в условиях с продолжающего роста цен на нефть. Это, прежде всего, касается повышения роли мультимодальных перевозок; ограничений перевозок автомобильным транспортом; мер по снижению отрицательного воздействия на окружающую среду; решения проблем транспортных заторов и регулирующего воздействия финансирования транспорта на объемы перевозок.

Естественно, мы не можем и не должны полностью копировать европейский опыт ввиду наличия существенных различий в социально-экономических условиях. Например, вряд ли на большей части территорий нашей страны проблемы экологии стоят также остро, как в Центральной Европе, хотя в наших мегаполисах ситуация не лучше чем за рубежом.

Транспортная политика должна быть, в первую очередь, ориентирована на решение национальных проблем, к числу которых, прежде всего, следует отнести несбалансированность транспортной системы России, имеющей целый ряд диспропорций: значительное отставание в развитии внутреннего водного транспорта, несоответствие уровня развития автомобильных дорог уровню автомобилизации и спросу на автомобильные перевозки, территориальную неравномерность развития транспортной инфраструктуры, неразвитость транспортно-логистической системы страны, низкий уровень транспортно-экспедиционного обслуживания населения и экономики, а также старение основных фондов и их неэффективное использование.

Однако транспортная система любой страны не может быть автономной и не являться составной частью глобальной транспортной системы, перспективное развитие которой определено целым рядом международных актов, принятых Российской Федерацией или при ее участии.

Поэтому сегодня развитие транспортной системы России невозможно без её гармонизации с транспортными системами других государств и соответствующей гармонизации транспортных стратегий, в том числе с транспортной

стратегией Евросоюза, 50 % перевозок грузов которого осуществляется с нашей страной [3].

Большинство мер по перспективному развитию транспортной системы России связаны с проблемами ее развития как на территории нашей страны, так и за пределами. Вопросы развития транспорта включены во все планируемые торговые переговоры (ВТО, региональные и двусторонние). Гибкие стратегии должны быть приняты для обеспечения конкурентоспособности отечественной транспортной системы на мировом рынке транспортных услуг. При этом необходимо учитывать расширение правил внутреннего рынка за счет работы в международных организациях (ИКАО, ИМО, ОТИФ, ОСЖД, ЕЭК ООН, международных речных комиссий и т.д.).

Утвержденной Президентом Российской Федерации дорожной картой по общему экономическому пространству России и ЕС предусмотрена гармонизация долгосрочных транспортных стратегий России и ЕС, включая сближение и, где это возможно и целесообразно, соответствующего законодательства в сфере транспорта, формирования единого Европейского транспортного пространства и проведения согласованной транспортной политики со странами ЕС и другими странами мира, предусмотрев осуществление следующих совместных действий [3]:

- развитие сотрудничества в сфере обеспечения безопасности на транспорте и транспортной безопасности;

- дальнейшее усиление сотрудничества в области воздушного транспорта, развитие систем управления воздушным сообщением, сотрудничество между органами по обеспечению авиационной безопасности;
- сотрудничество по рассмотрению вопроса совместимости железнодорожного транспорта с целью интенсификации железнодорожного сообщения в рамках создаваемых транспортных коридоров;
- взаимодействие в области безопасности морского судоходства, нацеленное на должное внедрение стандартов ИМО (Международной морской организации);
- сотрудничество в разработке и внедрении совместимых информационных систем управления транспортом и новых транспортных технологий;
- содействие развитию частного-государственного партнерства между государственным и частным секторами, в том числе в области логистики и транспортных перевозок;
- оценка, разработка и реализация инфраструктурных проектов и приоритетных транспортных коридоров, представляющих взаимный интерес.

Естественно, в условиях столь глубоких структурных изменений транспортной системы ЕС мы должны предусмотреть меры, которые бы обеспечили эффективные и устойчивые связи России с Евросоюзом, а также создали бы условия для конкурентоспособности отечественных перевозчиков на мировом рынке.

В этой связи несколько удивляет позиция нашей транспортной науки, которая обходит вниманием эти проблемы. Достаточно сказать, что недавно в промежуточном докладе о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии на период до 2020 года «Стратегия-2020» (по Главе 15 «Преодоление территориальной разобщенности») [4] в подготовке которого участвовало 104 специалиста, не нашли отражения проблемы гармонизации нашей транспортной политики с транспортной политикой ЕС.

Не надо быть большим специалистом, чтобы понять, что без адекватных мер с нашей стороны осуществление совместных перевозок с Европой вскоре будет большой проблемой.

Необходимо также учитывать, что для создания объектов транспортной инфраструктуры требуется продолжительный период. Оснащение транспортными средствами, такими, как поезда, самолеты и корабли, осуществляется десятилетиями. Мы должны действовать на уровне, соответствующем европейскому, чтобы обеспечить преобразование транспорта совместно с нашими партнерами и наше присутствие на мировом рынке транспортных услуг.

Это требует внесения определенных корректив в транспортную стратегию страны. ■

Библиография

1. Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. № 1734-р.
2. Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010-2015 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2008 г. № 377.
3. Дорожная карта по общему экономическому пространству, утвержденная 10 мая 2005 года в Москве Президентом России В. Пу-

тиным, Премьер-министром Люксембурга Ж.-К. Юнкером, Председателем Комиссии Европейских сообществ Ж.М. Дурау-Баррозу и Верховным представителем ЕС по внешней политике и безопасности Х. Соланой.

4. Промежуточный доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии на период до 2020 года «Стратегия-2020» (по Главе 15 «Преодоление территориальной разобщенности») <http://www.kommersant.ru/Docs/2011/2011d153-doklad.pdf>.

5. White Paper. Directions in the Common European Transport Area - Towards a competitive and resource efficient transportation system. EN Brussels, 03.28.2011.

6. The Flash Eurobarometer «Future of transport» (№ 312), THE GALLUP ORGANIZATION, was conducted at the request of Directorate General Mobility and Transport in the 27 EU Member States. March 2011.

7. Marco Polo II/ Work Program 2010 http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/in-action/index_en.htm.