

**К вопросу о преодолении территориальной разобщенности
(проблемы обеспечения транспортной связности)**

1. Базовые структурные и функциональные аспекты проблемы территориальной разобщенности (низкого уровня транспортной связности)

▲ Проблема преодоления территориальной разобщенности (в том числе, обеспечения транспортной связности национальной территории и т.п.) не ставилась ранее в явном виде в документах транспортной политики. Тем не менее, ряд целевых установок действующих сегодня документов имеют непосредственное отношение к этой проблеме.

В частности, предусмотрены такие индикаторы, как:

«прирост количества сельских населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием»,

«количество пассажиров, перевезенных на местных авиалиниях»,

Кроме того успешность решения проблемы преодоления территориальной разобщенности косвенным образом отражается в таких показателях, как рост *«транспортной подвижности населения»* (и, в частности, *«авиационной подвижности населения»*), а также в показателях прироста сетей всех видов транспорта.

В рамках официальной статистики не просматривается никаких заметных приростов сетей по всем видам транспорта. Более детальный анализ позволяет говорить о деградации сетей местных (в том числе, сельских) автомобильных дорог, сокращении протяженности рельсовых путей промышленного железнодорожного транспорта (в том числе, узкоколейных), используемых для пассажирских перевозок, фактическом свертывании местных авиалиний и регулярных местных пассажирских перевозок на внутренних водных путях.

▲ Отсутствие круглогодичного автомобильного выхода к сетям путей сообщения общего пользования.

По данным Росстата «в настоящее время 28,5% сельских населенных пунктов Российской Федерации не имеют связи по дорогам с твердым покрытием с сетью путей сообщения общего пользования». В ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010 - 2015 годы)» утверждается:

«из-за отсутствия дорог с твердым покрытием более 10 процентов населения (15 млн. человек) в весенний и осенний периоды остаются отрезанными от транспортных коммуникаций»;

«39 тыс. населенных пунктов с общей численностью населения до 2 млн. жителей (в том числе 7,5 процента общего числа районных центров и 6,7 процента центральных усадеб сельскохозяйственных организаций) не имеют связи с транспортной сетью страны по автомобильным дорогам с твердым покрытием».

Следует отметить, что все эти цифры являются сугубо условными и зачастую базируются на обследованиях, выполненных много лет назад: примерно те же данные приводились в аналитических материалах о состоянии низовой дорожной сети и развитии сельских автобусных маршрутов в РСФСР в 1980-ые годы. Тем не менее, порядок цифр, скорее всего, соответствует реальности: **не менее 10% населения страны не имеет круглогодичного автомобильного выхода к путям сообщения общего пользования.**

Разумеется, указанная проблема не является сугубо транспортной. Здесь проявляются, в первую очередь, последствия архаичной, исторически сложившейся системы расселения в периферийных районах страны, в рамках которой многочисленные поселения не имеют ни ресурсов, ни потребностей для интенсивной коммуникации с внешним миром.

▲ Структура железнодорожных перевозок.

Принципиально важным синтетическим показателем участия национальной сети железных дорог в обеспечении единства национальной территории является соотношение суммарных объемов грузо- и пассажирооборота (так называемый *показатель гуманитарности*). Для развитых стран этот показатель составляет порядка 1. Такое положение достигается, прежде всего, за счет активного участия национальных железных дорог в межрегиональных и местных перевозках пассажиров.

В Российской Федерации за последние 10 лет «железнодорожный» показатель гуманитарности неуклонно снижался и составляет в настоящее время 0,08.

▲ Состояние сети региональных (местных) авиалиний.

По тексту «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» отмечается, что за последние десятилетия *«количество действующих российских аэропортов и аэродромов гражданской авиации сократилось в 2,5 раза (преимущественно за счет объектов регионального уровня). Во многом в результате этого сложилась конфигурация сети пассажирских авиалиний, в рамках которой наибольший объем пассажирских перевозок (до 80 процентов) приходится на авиасвязи г. Москвы».*

Таким образом, можно утверждать, что структура российских авиаперевозок ориентирована подавляющим образом на столицу и международные перелеты. Здесь мы радикальным образом отличаемся от развитых стран мира, где та же структура в значительной мере ориентирована на транспортную связность национальной территории.

В том же документе утверждается: *«... многие субъекты Российской Федерации практически полностью лишились как сети местных авиалиний, так и аэродромов местных воздушных линий. Сокращение местных перевозок, закрытие авиалиний, развал авиатранспортной инфраструктуры и другие отрицательные тенденции способны принять необратимый характер, что приведет к полному развалу системы местных аэропортов, эксплуатирующих самолеты региональной авиации, и созданию кризисной ситуации во многих регионах, не обеспеченных альтернативными видами транспорта».*

Таким образом, в части обеспечения связности национальной территории ситуация в сфере авиасообщений столь же неудовлетворительна, что и в сфере автомобильных сообщений.

▲ Конфигурации сети магистральных автомобильных дорог.

Страны, обладающие большими территориальными ресурсами, сооружают на том или ином этапе своего развития полноценную сетку магистральных автомобильных дорог (grid-структуру), соединяющих каждый региональный центр со всеми соседними. К примеру, в США национальная система межштатных хайвэев (National System of Interstate Highways) сформировалась в 1950-1970 годы (слайд 2). В Китае аналогичная сеть магистральных дорог (National Trunk Highway System of China) была в основном сооружена в 1990-2000 гг. (слайд 3). Такие планировочные решения принимаются не только в свете очевидных транспортных эффектов,

но и с учетом фундаментальных требований пространственного развития страны.

Карта дорог Европейской части страны по сей день представляет собой архаическую asterisk-структуру¹, тотально ориентированную на Москву (слайд 1). Та же звездная структура закреплена в программах развития дорог России на средне- и долгосрочную перспективу. По сути дела продолжается архаическая практика неперемного направления всех основных потоков грузов, пассажиров и автомобилей напрямиком в столицу, которая играет у нас не только роль мощнейшего пункта конечного назначения, но и столь же мощного транзитно-перевалочного хаба.

Стандартная для мировой практики задача преодоления пространственной разобщенности за счет формирования grid-структуры опорной сети магистральных автомобильных дорог в отечественных программных документах никогда не ставилась.

▲ Состояние транспортной связности национальной территории в целом наиболее полным образом характеризуется сводным (по всем видам транспорта) показателем *гуманитарности транспортной системы*. Для стран-членов OECD этот показатель равен 3 и более, для Российской Федерации он – 0,43. Национальная транспортная система, сохраняя инерцию прошлых десятилетий, и по-прежнему перемещает грузы (в основном необработанное сырье и продукцию первых переделов); мобильность населения остается крайне низкой.

Следует согласиться с выводом В.Л.Глазычева, сформулированным им в «Концепции пространственного развития Российской Федерации»: «Большинство инфраструктурных проектов последнего десятилетия нацелены на обеспечение транзитной экономики и не обеспечивают связность страны».

2. В процессе оценки ситуации, сложившейся в транспортной системе России, важно понимать, что официальная статистика до настоящего времени отражает эту ситуацию в сугубо архаической парадигме, ориентированной крупные транспортные компании, именуемые в статистике «организациями транспорта».

¹ В формальных терминах можно утверждать, что для основной территории Европейской части России топологический ранг связности сети равен НУЛЮ, а для 10% территории топологический ранг связности сети равен « – 1». Эту ситуации немислима ни для одной, сколько-нибудь продвинутой страны мира.

Вот наиболее характерный пример. Согласно общепринятым в мировой практике подходам, измерители транспортного поведения домохозяйств (и, прежде всего, суммарный пробег в расчете на 1 автомобиль и 1 домохозяйство), а также данные по интенсивности движения на магистральных дорогах и ключевых элементах улично-дорожных сетей мегаполисов входят в число важнейших показателей, определяющих состояние национальной транспортной системы. К примеру, рост суммарного пробега автомобилей (vehicle-kilometer-travel, VKT) рассматривается как важный индикатор роста экономической активности, а снижение того же показателя VKT, исчисленного в разрезе городских центров, считается позитивным результатом реализации национальной транспортной политики. Регулярные системы оценки и прогноза трафика (по типу британского National Road Traffic Forecasts) имеются во всех странах, входящих в OECD.

Во всех развитых странах указанные позиции включались в официальную статистику 40 и более лет назад, по мере роста автомобилизации населения. В России процесс активной автомобилизации идет более 20 лет; в настоящее время частные легковые автомобили выполняют порядка 50-60% суммарной транспортной работы по перевозке пассажиров всеми видами транспорта. Тем не менее, в государственной статистике по-прежнему отсутствуют данные по трафикам, пробегам, типологии использования и структуре парка частных автомобилей. Даже потребление моторных топлив указывается в нашей статистике исключительно для «организаций транспорта без субъектов малого предпринимательства» и, тем более, без частных автовладельцев.

Практика регулярных транспортных и транспортно-социологических обследований в России отсутствует как таковая. Можно констатировать, что мы видим свою транспортную систему в кривом зеркале советской транспортной парадигмы.

3. В России одновременно существует угроза *территориальной разобщенности второго рода*, возникающие по причине регулярных заторов в крупнейших городах и на подходах к ним. Эта угроза может уже в краткосрочной перспективе привести к распаду Москвы и других крупнейших городов России на транспортно-изолированные фрагменты урбанизированных территорий.

В связи с отмеченным выше отсутствием адекватной системы мониторинга транспортной ситуации, как политики, так и широкая общественность фиксирует эту угрозу в лучшем случае на уровне вербальных категорий и, соответственно, рассматривает заторы как

временные неудобства, преодоление которых требует тех или иных несложных организационных мер.

4. Обозначим основные развилки (trade-off'ы) в развитии транспортной системы России.

Развилка №1 сводится к выбору главного вектора развития транспортной системы:

использование «преимуществ географического положения России и ее транзитного потенциала»

VS

преодоление территориальной разобщенности на путях гуманизации транспортной системы, в частности – кардинального увеличения мобильности населения.

Развилка № 2 сводится к признанию/не признанию транспорта домохозяйств в качестве неотъемлемой и важнейшей составляющей национальной транспортной системы.

Признание потребует коренного изменения парадигмы построения транспортной системы, в частности – учета компоненты транспортного самообеспечения населения и бизнеса в транспортном балансе страны с вытекающей отсюда корректировкой представлений о перспективах использования массовых перевозочных систем в обеспечении транспортной связности национальной территории.

Здесь же придется ответить на принципиальный вопрос: «Для чего, в первую очередь, строятся автомобильные дороги?». Для «освоения новых месторождений полезных ископаемых» и «обеспечения перевозок народно-хозяйственных и транзитных грузов» или же для создания комфортной среды обитания для граждан страны.

Развилка №3 сводится к признанию/или непризнанию того факта, что национальную дорожную сеть невозможно построить за счет бюджетных ассигнований, обеспеченных налогами общего покрытия или, тем более, сугубо гипотетических внебюджетных источников и соответственно, принятие постулата «Highway Users Pay their Way». Признание этого факта означает на практике значительное повышение целевых налогов в цене

моторных топлив². Очевидно, что такой шаг влечет за собой значительные политические издержки.

Непризнание этого факта приведет к продолжению практики преследованию иллюзорных целей (мол, дороги в России могут быть построены на концессионной основе за счет иностранных инвестиций) и продолжению стагнации дорожной сети.

Развилка № 4 связана с перспективной конфигурацией дорожной сети и авиационных маршрутов.

Хотелось бы прийти к профессиональному консенсусу в том, нужно ли ставить создание автомобильно-дорожной и авиационной grid-структуры (хотя в пределах Европейской части России) в качестве долгосрочной перспективной задачи, способной обеспечить рациональный уровень транспортной связности национальной территории, или следует согласиться с принятой ныне *de facto* концепцией сохранения asterisk-структуры, ориентированной на Москву.

В рамках этой же развилки находится вопрос о перспективах развития перевозок магистральными видами транспорта в региональном (местном) сообщении (на местных авиалиниях, пригородных железных дорогах, внутренних водных путях).

Развилка № 5 относится к принципиальным подходам к предотвращению транспортного коллапса в крупнейших городах страны. Она сводится к сохранению/или слому сложившегося в эпоху начальной автомобилизации городов неформального контракта городских властей с наиболее активной и успешной частью городских жителей.

Этот контракт сводится сегодня:

– к сохранению минимальных платежных обязательств, связанных с владением и использованием автомобилей в городе;

– к поддержанию иллюзий, что государственные (муниципальные) власти сумеют обеспечить в этих рамках нормальные условия движения в городе за счет бюджета и неких гипотетических внебюджетных источников.

² Еще одной эффективной мерой того же назначения является взимание платы за пользование дорогами по схеме «Pay-as-You-Go Tax», то есть введение дифференцированного по типам транспортных средств и категориям дорог налога за километр пробега, взимаемый согласно показаниям GPS-трека каждого автомобиля. Эта схема введена в действие в ряде стран Евросоюза с начала текущего года и станет общераспространенной в развитых странах в ближайшие годы. К сожалению, введение этого механизма в России технологически нереально, по крайней мере, в среднесрочной перспективе.

Отказ от этого контракта (то есть радикальное повышение платежных обязательств автовладельцев) чреват серьезными политическими и репутационными издержками и рисками.

Сохранение этого контракта уже в краткосрочной перспективе приведет к территориальной разобщенности городов, то есть невозможности жить и работать в городе в пределах суточного цикла.

Разумеется, представленный перечень развилок не является исчерпывающим.

5. Перечень приоритетных задач краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного периодов, а также состав материалов, подлежащих подготовке в ходе работы экспертной группы, полностью зависит от ответов на поставленные выше вопросы принципиального плана.