



Куда ведут российские дороги?

М.Я. Блинкин – к. т. н., научный руководитель НИИ транспорта и дорожного хозяйства. А.В. Сарычев – к. т. н., директор НИИ транспорта и дорожного хозяйства.

Номер 2

Март/Апрель

2005

http://www.globalaffairs.ru/number/n_4822

Резюме: Свобода перемещения в пространстве – неотъемлемый атрибут свободы личности. Поэтому состояние транспортной системы – это и фактор реализации, и в то же время показатель уровня развития одной из фундаментальных свобод человека.

Езда по встречной полосе, по обочинам и тротуарам, лихие развороты через «двойную сплошную», парковка чуть ли не посреди проезжей части... Любой россиянин, имеющий опыт вождения автомобиля, согласится с тем, что таковы характерные черты и следствия современного транспортного поведения, результатом которого становятся стремительное увеличение числа дорожно-транспортных происшествий и многочасовые системные заторы в крупных городах. Это обратная сторона той свободы передвижения, которую жители нашей страны обрели с приходом рыночной экономики и взрывным ростом количества частных автомобилей. Дорожное хозяйство остро нуждается в столь же фундаментальных и глубоко продуманных реформах, как и прочие ключевые сферы социально-экономической жизни. От степени успешности такой реформы, без сомнения, зависят и развитие страны в целом, и качество жизни каждого из ее граждан.

Свобода перемещения в пространстве – неотъемлемый атрибут свободы личности. Так что состояние транспортной системы – это и фактор реализации, и в то же время показатель уровня развития одной из фундаментальных свобод человека.

На Западе это давно поняли. Там выработана система, включающая в себя соответствующие органы, механизмы, налоги, строительные и правовые нормы, отношения собственности и пр., вплоть до правил поведения и принятия решений. И самое главное – отношения в транспортной сфере между бизнесом, обществом и государством детально прописаны и закреплены целой системой институтов.

В развитых странах среднестатистическая подвижность (километры поездок на душу населения) составляет порядка 8–12 тыс. пассажирокилометров в год; показатель гуманитарности (соотношение суммарных грузовых и пассажирских перевозок) – порядка 1 : 3. А что же в России? В конце советской эпохи показатель подвижности в 3–4 раза уступал общемировому, а уровень гуманитарности составлял 3 : 1, то есть находился в обратной пропорции к мировым стандартам. Разница легко объяснима: в свободных странах люди перемещаются больше, дороги становятся средой обитания «автомобилизованных» граждан. Одновременно либеральная экономика заставляет добиваться эффективного снижения транспортных издержек, то есть уменьшения объема грузовых перевозок на единицу ВВП или на душу населения.

За последние годы данное различие между Россией и развитыми странами, видимо, сгладилось¹. (Точных данных нет: масштабные регулярные обследования транспортного поведения российских домохозяйств не проводятся, а транспортная статистика и по сей день базируется на объемах перевозок грузов и пассажиров, выполняемых статусными перевозчиками.) Уверенно можно говорить лишь о том, что уровень автомобилизации населения вырос в 1991–2004 годах примерно в три раза². Но суть проблемы остается прежней. Лица, принимающие решения, равно как и общественность, по-прежнему рассматривают дороги преимущественно в качестве инфраструктуры «для перевозок народно-хозяйственных грузов и обеспечения межрегионального и международного транзита».

Роскошь или необходимость?

¹ По данным 2009 года мы оцениваем показатель гуманитарности как 2,3 : 1. Здесь и далее – примечания авторов, сделанные в марте 2011 года.

² За 2004-2009 гг. этот показатель вырос еще на 35% и составил 270 автомобилей на 1000 жителей; в крупнейших городах страны он превысил отметку в 350 (Москва) и даже 500 (Владивосток) автомобилей на 1000 жителей.

Несмотря на издержки, исключительно высокие мировые стандарты подвижности и гуманитарности весьма выгодны для граждан, так как способствуют маятниковой трудовой миграции и эффективной рекреации, облегчают транспортное самообеспечение домохозяйств и малого бизнеса и т. д.

Массовые виды транспорта (авиация, железная дорога, метрополитен), при всей их функциональной значимости в современном мире, не предоставляют потребителю сколько-нибудь значительной доли той транспортной свободы, что дает им автомобиль. Высокие стандарты подвижности и гуманитарности достигаются только за счет сплошной автомобилизации домохозяйств (больше одного автомобиля на одно домохозяйство, или более 350 автомобилей на 1 000 жителей), а также формирования системы улично-дорожных сетей, достаточной для пропуска имеющегося трафика.

Потребность в создании дорожной сети нового типа возникла в связи с началом массовой автомобилизации (в США – с первого десятилетия XX века, в Европе – после Второй мировой войны). Дело в том, что на протяжении тысячелетий дороги с твердым покрытием рассматривались как «чистое общественное благо», поскольку предназначались в первую очередь для перемещения войск и государственной почты, и только «по совместительству» – для перевозки торговых грузов. Однако массовая автомобилизация, выраженная в сотнях экипажей на 1 000 жителей (количество транспортных средств, выходящих на сеть дорог общего пользования, от древнеримских времен и до конца XIX столетия определялось в единицах экипажей на 1 000 жителей), изменила этот взгляд на дороги. Отныне дороги суть смешанные общественные блага. В таких условиях дорожная сеть обязана была стать многополосной. В течение XX века эту задачу удалось успешно решить. Так, в 15 странах – «старых» членах Европейского союза на 1 000 кв. км территории сегодня приходится в среднем более 1 200 км дорог круглогодичной эксплуатации, в том числе 17 км многополосных скоростных магистралей. (В России первый из этих показателей составляет 32 км на 1 000 кв. км территории, второй же близок к нулю.) При этом дорожная сеть в Европе и США продолжает развиваться³.

³ Самыми быстрыми в мире темпами развивалась в последние годы дорожная сеть Китая, где в период 1996-2010 гг. протяженность скоростных магистралей (expressway). Китая увеличилась с 3,4 до 65 тысяч километров; к 2020 году намечено выйти на рубеж 85 тысяч км. Рост сети местных дорог измеряется в сотнях тысяч километров; статистика их протяженности спущена на уровень отдельных провинций. Подобный размах дорожного

«Предъявите проездные билеты!»

Нигде в мире нет – и никогда не было – бесплатных дорог. За дороги платят либо центральная казна, либо непосредственно местные жители или пользователи – владельцы проезжающих экипажей. Можно выделить несколько типологически различных механизмов платы за пользование дорогами, так или иначе связанных с их ролью в государстве и обществе.

В древности (например, в Римской империи), в средневековой Европе, на Руси (примерно с X столетия) и вплоть до новейшего времени действовали такие механизмы, как дорожные повинности или подати для местных жителей, устанавливаемые в натуральной или денежной форме, а также дорожные пошлины для проезжающих («плата у шлагбаума»).

В некоторых случаях на нужды развития дорожной сети использовались доходы центральной казны. Это случалось либо при недостатке средств, либо для реализации крупных дорожных проектов, необходимых для осуществления регулярной почтовой связи, а также в целях закрепления политического и фискального контроля центральной власти над провинциями и/или решения военно-стратегических задач.

Но массовая автомобилизация привела в действие новый механизм финансирования дорожного хозяйства (плата за дороги), что было обусловлено двумя важными обстоятельствами:

- значительное число регулярных пользователей дает возможность возложить на них бремя финансирования дорожной сети в более-менее равных долях;
- автомобиль потребляет моторное топливо, то есть энергетический ресурс, который (в отличие от овса и сена) заведомо не производится в домохозяйствах, и, следовательно, объем потребления топлива может быть использован как косвенный измеритель фактического объема пользования сетью.

Этот механизм, сложившийся в 1910-х в США, основан на принципе «пользователь платит». Так обеспечивается справедливый с социально-

строительства ранее наблюдался только в годы американского дорожного бума эпохи президента Эйзенхауэра.

экономической точки зрения характер распределения расходов на дорожное хозяйство и достигается соответствие между спросом на пропускную способность дорожной сети и ее предложением.

Принцип «пользователь платит» реализуется путем взимания целевых дорожных налогов – платежей, сборов, тарифов. Будучи, по сути, превращенной формой платы за пользование автомобильными дорогами, такие налоги представляют собой абсолютно рыночный механизм, а установление номенклатуры и величины ставок дорожных налогов трактуется как процедура рыночного ценообразования на услуги автомобильных дорог (road pricing).

Поступления от целевых дорожных налогов аккумулируются в системе дорожных фондов, которые построены по иерархическому принципу (центр – регион – муниципальное образование) и являются либо частью соответствующих бюджетов, либо обособленными государственными финансовыми институтами. Дорожные фонды предоставляют средства на реализацию программ по эксплуатации, ремонту и строительству дорог. А когда дело доходит до масштабных проектов, эти фонды, как и в старину, дотируются из бюджета.

При этом действуют механизмы, обеспечивающие открытость и прозрачность при использовании бюджетных средств. Их дополняют как процедуры общественного контроля, так и учет мнения автовладельцев относительно того, в каком направлении должна развиваться и совершенствоваться сеть дорог.

Целевые дорожные налоги (платежи, сборы, тарифы) отражают:

платный характер доступа к пользованию сетью дорог и улиц. Это предполагает наличие условно-постоянной части платежей, которые взимаются с автовладельцев или эксплуатантов по факту владения/пользования транспортным средством либо его приобретения;

- платный характер фактического использования сети дорог и улиц. Реализуется в виде сбора с автовладельцев или эксплуатантов переменной (покилометровой) части платежей, включенной в цену моторных топлив, то есть в зависимости от фактического пробега транспортного средства. Во всем мире дорожные налоги являются сегодня основной фискальной составляющей цены на моторное топливо и достигают 60 и более процентов ее значения.

Таким образом, целевые дорожные налоги включают в себя два вида платежей, взимаемых двумя различными способами. Во всем мире порядок установления и сбора с автовладельцев (эксплуатантов) условно-постоянной части платежей всегда является налоговым. Администрирование таких платежей производится в увязке с государственной регистрацией транспортных средств и/или прохождением регулярных технических осмотров. Необходимо отметить, что налоговый порядок напрямую связан с универсальным правом всех налогоплательщиков на равный доступ к автомобильным дорогам и улицам. (Во Франции, например, предоставляемые по статусному признаку преимущества на дорогах были отменены в ряду прочих феодальных привилегий в 1789 году.)

В настоящее время за рубежом широко обсуждается возможный переход с налогового на гражданско-правовой порядок взимания переменной части дорожных налогов, основанный на использовании систем спутникового слежения за движением транспортных средств⁴. Даже если не ставить под сомнение реальность технической реализации такого проекта, все равно остается множество вопросов – в частности, в том, что касается его экономической целесообразности или правовых и информационно-технологических аспектов, имеющих отношение к защите конфиденциальной информации о транспортном поведении граждан.

Во всех развитых демократиях автомобильные дороги остаются и впредь останутся в государственной собственности. Это обусловлено прежде всего тем, что автомобильные дороги, как уже отмечалось, являются средой обитания «автомобилизированных» граждан. Оснований для передачи в частную собственность автомобильных дорог не больше, чем причин для приватизации городских территорий в целом.

Механизмы сбора платежей с автовладельцев (эксплуатантов) непосредственно на дороге («плата у шлагбаума») рассматриваются как дополнительные, вспомогательные, специальные; за рубежом они покрывают ничтожную долю всех расходов на дорожное хозяйство. «Плата у шлагбаума» взимается, например, за проезд тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств по магистральным дорогам общего

⁴ В 2009 году в Нидерландах было принято решение о поэтапной замене всех ранее практиковавшихся платежей и налогов, связанных с использованием улично-дорожной сети страны, единым налогом за километр пробега, взимаемым согласно показаниям GPS-треков каждого автомобиля. Эта схема, названная «Pay-as-You-Go Tax» («сколько едешь, столько платишь»), должна быть введена с 2012 года; первоначально налог на 1 км пробега легкового автомобиля должен составить € 0,03, к 2018 году – вырасти до € 0,067. Аналогичная система будет с большой вероятностью введена в ближайшие годы во многих других развитых странах.

пользования. Так, введенная в 1994-м в странах Центральной Европы система Eurovignnet позволила собрать до 3 % консолидированных расходов на дорожное хозяйство стран-участниц.

Другой сферой применения «платы у шлагбаума» являются платные дороги (toll roads). Во Франции, где сеть платных дорог считается самой мощной в мире (8 000 км), доля платных участков автомобильных дорог в суммарной протяженности национальной сети составляет 0,84 %. В США этот показатель составляет 0,11 % (около 3 600 км). В Великобритании единственная платная дорога протяженностью примерно 43,5 км была введена в эксплуатацию в 2003 году после 20-летних дискуссий.

Платность, как правило, не приводит к существенному снижению суммарных расходов бюджета (или дорожных фондов) на содержание и развитие национального дорожного хозяйства. Так что введение механизма «платы у шлагбаума» вызвано либо стремлением устроить на дорожной сети что-то вроде сегмента услуг бизнес-класса, либо усовершенствовать организацию дорожного движения (речь идет о распределении трафика по параллельным маршрутам, регулировании проезда в туннелях и по мостам и т. п.).

Вечный вопрос

На протяжении своей тысячелетней истории Россия потратила на развитие дорог средств и сил не меньше, чем наши европейские соседи, однако ей не удалось достичь столь значительных результатов. Основной причиной этого, скорее всего, стал дефицит каменных материалов на Русской равнине. Деревянные мостовые в русских поселениях гнивали за 20–30 лет (в то время как, например, Аппиева дорога, построенная еще в Древнем Риме, и в наши дни пригодна для проезда). Негативную роль сыграли, возможно, специфические отношения между центром и регионами (почтовый тракт – аргумент и инструмент центральной власти), особенности нашего менталитета и пр.

Как и на Западе, формирование дорожной сети в России шло за счет податей, повинностей, иногда – общих доходов царской казны плюс дорожных пошлин для проезжающих. Уже в конце X столетия княгиня Ольга провела первую в России налоговую и одновременно дорожную реформу. Узловые точки на дорогах были объявлены «погостами», то есть местами

сбора налогов. На население возложили обязанность поддерживать главные дороги в проезжем состоянии и содержать погосты. В то же время существовал и развивался институт дифференцированной поперстовой проездной платы. Две из 18 статей «Русской правды» Ярослава Мудрого (XI век) касались содержания дорог и сбора дорожных повинностей.

В 1834-м был установлен «особый земский вспомогательный сбор» для нужд развития дорожного хозяйства, при этом оговаривалось, что «устройство шоссе между губерниями» относится к числу «общегосударственных земских повинностей», а «устройство и содержание шоссе внутри губерний» – к числу «губернских земских повинностей».

В советские времена дорожное хозяйство развивалось только благодаря натуральным повинностям и частичному бюджетному финансированию. В соответствии с указами Президиума Верховного Совета РСФСР от 1958, 1959 и 1968 годов все хозяйствующие субъекты независимо от их подчиненности участвовали в дорожных работах, которые выполнялись либо «хозяйственным» способом (натуральная повинность), либо подрядным (денежная повинность в форме оплаты работ, выполненных специализированной дорожной организацией).

Базовая (первичная) сеть дорог с твердым покрытием появилась в России лишь к концу 1980-х, то есть на 100 лет позже, чем в развитых странах Запада. К началу 1991 года общая протяженность сети автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием достигла примерно 500 тыс. км, в том числе протяженность федеральной сети – около 45 тыс. км.

Сформированная дорожная сеть полностью соответствовала конкретному целевому назначению – предоставлению чистых общественных благ, что проявлялось в нижеследующих особенностях.

Совокупность дорог представляла собой систему трасс, расходящихся лучами от центра, то есть, строго говоря, ее даже нельзя было назвать сетью. Такая конфигурация обуславливалась существующими социально-политическими установками: главное – не связанность территории в целом, а обеспечение сообщения между стратегическими объектами, с одной стороны, и центром – с другой.

В основном дороги имели не более двух полос. Многополосные участки не превышали нескольких сотен километров, составляя десятые доли процента.

При этом расширение до четырех полос участков дорог на подступах к городам осуществлялось исключительно в целях пропуска автобусов и грузовых автомобилей в часы пик.

Прочность дорожной одежды (совокупность конструктивных слоев дорожного покрытия, выполненных из различных материалов. – Ред.) задавалась, как правило, исходя из осевой нагрузки в 6 тонн и была, таким образом, рассчитана на пропуск одиночного грузового автомобиля. Считалось, что основные народно-хозяйственные грузы и тяжелая военная техника должны перевозиться по железной дороге.

Проезд легковых автомобилей по этим дорогам рассматривался до последнего времени как эпизодический трафик. Частный извоз, то есть выполнение коммерческих перевозок личным транспортом, считался до 1989-го административным правонарушением.

При формировании дорожной сети за скобками всегда оставались транспортные потребности территорий с низкой плотностью населения. В конечном итоге создалась ситуация, при которой примерно 20 % населения страны и по сей день живет в условиях бездорожья.

Тот же подход применялся при проектировании и строительстве улично-дорожной сети российских городов: ее плотность и пропускная способность были рассчитаны на обеспечение движения городского пассажирского транспорта, перевозок народно-хозяйственных грузов для городской промышленности, торговых грузов (в основном крупными партиями), проезда специального и служебного транспорта. Селитебные (то есть предназначенные для жилищного строительства. – Ред.) зоны городов, исходя из действовавших в то время строительных норм и правил, были спроектированы в расчете на то, что на 1 000 городских жителей придется 60 легковых автомобилей (уровень в 180 легковых автомобилей на 1 000 жителей планировался на отдаленную перспективу, на период «после построения коммунизма»). Это же обстоятельство объясняет и тот факт, что дворовые проезды в застройке 1970–1980 годов не рассчитаны на движение двух встречных автомобилей, поскольку вероятность таких встреч представлялась ничтожной.

В 1990-е одновременно с началом экономических реформ на эту сеть дорог и улиц вышел принципиально другой и по структуре, и по размерам трафик.

Либерализация внешней торговли немедленно привела к тому, что частные импортеры и экспедиторы предпочли грузовые фуры железнодорожным вагонам. Развитие малого частного бизнеса, в первую очередь сервисного и торгового, породило потребность в обширном парке малотоннажных грузовиков, минивэнов, легковых автомобилей типа space wagon или «универсал».

Но одним из основных результатов предоставления населению экономических свобод стал немедленный ускоренный рост автомобилизации домохозяйств. Этот процесс был связан прежде всего с развитием дачного и коттеджного строительства. Парк автомобилей, принадлежащих домохозяйствам, вырос за 90-е годы прошлого века, как минимум, в 2,5 раза, а в наиболее развитых городах и регионах эта цифра еще выше.

Улично-дорожные сети крупнейших городов и федеральные трассы на подступах к городам тут же столкнулись с проблемой дефицита пропускной способности. Таким образом, либерализация торговли и ускоренное развитие автомобилизации привели в 1990-е к «проеданию» резервов пропускной способности улично-дорожной сети (и по движению, и по парковке), предназначенной для предоставления чистых общественных благ. Началась стихийная и, разумеется, бесплатная приватизация ресурсов улично-дорожной сети, или, если угодно, масштабное государственное субсидирование автовладельцев.

Тогда же все ветви государственной власти, и в первую очередь региональные, принялись говорить о необходимости сохранения существующей дорожной сети и ускорения темпов строительства и реконструкции дорог и мостов. Но главным оставался вопрос об источниках дорожного развития.

В 1992 году с учетом рекомендаций Международного банка реконструкции и развития был принят Закон «О дорожных фондах в Российской Федерации». Доходную базу фонда составили в основном поступления от «налога на пользователей автомобильных дорог». В названии этого налога – прямого аналога архаичных дорожных податей и повинностей – было заложено известное лукавство. По своей сути, он не являлся пользовательским налогом, так как взимался с выручки хозяйствующих субъектов вне зависимости от фактических объемов пользования дорогами и транспортными средствами; его платили даже пароходства и авиакомпании.

Достигнутый к 2000 году уровень автомобилизации населения и бизнеса (а также уровень доходов автомобилизированных домохозяйств) позволял рассчитывать на поэтапный (через 3–5 лет) переход на общепринятую в мире систему целевых дорожных налогов пользовательского типа.

К сожалению, вместо этого логичного эволюционного шага вновь были приняты революционные меры: с 1 января 2001-го Федеральный дорожный фонд ликвидирован, а ликвидация территориальных дорожных фондов «поставлена на лист ожидания».

Таким образом, в начале XXI века в одной отдельно взятой отрасли в очередной раз победила «социалистическая идея»: улично-дорожная сеть, предназначенная в основном для предоставления смешанных (но вовсе не чистых!) общественных благ, якобы должна развиваться за счет общих (обезличенных) доходов бюджета. К тому же это происходило на фоне все более широкого распространения такой феодальной практики, как доступ к сети по статусному признаку (организация спецпроездов и предоставление преимуществ в движении пассажирским автомобилям, оборудованным спецсигналами и спецномераами, для широкого круга должностных лиц).

В результате ответственной за среду обитания автомобилизированных домохозяйств вновь стала государственная казна⁵.

Автомобилизированная, то есть наиболее продвинутая, часть общества, лишилась как возможности влиять на программы развития сети, так и равноправного доступа к ней, была поставлена в общую очередь пассивных бюджетополучателей и утратила элементарные стимулы к самоорганизации. Ответственность за развитие сети была снята заодно и с продавцов (производителей) моторных топлив, поскольку весьма высокая фискальная составляющая в цене нефтепродуктов уже не имела никакого отношения к затратам на финансирование дорожного хозяйства.

Во всех случаях ни правительство, ни законодатель, ни политические партии даже не пытались вести диалог с автомобилизированной частью общества по

⁵ Как известно, в 2010 году Правительством РФ было принято решение о восстановлении системы дорожных фондов, источниками которых определены, в первую очередь, акцизы в цене моторных топлив и транспортный налог. Признавая бесспорную прогрессивность этого решения, следует отметить, что даже в этих условиях (и даже с учетом повышения акцизов на моторные топлива) более 50% совокупных расходов бюджетной системы РФ на дорожное хозяйство страны будет покрываться в ближайшие годы за счет налогов общего покрытия. Другими словами, общепринятый в зарубежной практике лозунг «highway users pay their way» остается для нас неактуальным.

поводу его прав, ответственности или финансовых обязательств. Инициаторы налоговой реформы не сумели или не захотели осознать различия между целевыми пользовательскими дорожными налогами, общепринятыми в мире, и разного рода маргинальными конструкциями, основанными на целевых платежах с выручки («в фонд развития ведомства», «на содержание жилищного фонда», «на содержание футбольной команды», «на рытье колодцев»...).

С другой стороны, сообщество автовладельцев, разобщенное и крайне разнородное в социально-экономическом плане, не горело желанием взять на себя бремя ответственности за развитие дорожной сети и соблюдение адекватных стандартов ее использования.

В результате всего этого в сфере социально-экономических отношений, связанных с использованием автомобилей и улично-дорожной сети, сложился полный институциональный хаос: никаких гражданских институтов, никакого «общественного договора» как внутри автомобилизированного сообщества, так и между этим сообществом и властью по поводу правил поведения, ответственности прав и обязательств.

Между тем институциональный хаос порождает все больший «беспредел» в дорожном движении. Дефицит пропускной способности наряду с отсутствием упомянутого «общественного договора» приводят «автомобилизированных» граждан к убеждению: дороги и улицы – ничьи, я за них не плачу, и моего мнения никто не спрашивает. Отсюда и все более дикое транспортное поведение участников дорожного движения.