



Транспортная политика: теоретическая база и экономические аспекты



Артур КАРЛОВ

Артур Владимирович Карлов

Российский университет транспорта, Москва, Россия.

✉ karlov@edu.rut-mit.ru

АННОТАЦИЯ

Транспортная политика государства является неотъемлемой частью его экономической и пространственной политики. Актуальность уточнения содержания термина «транспортная политика» обуславливается вниманием государства к проблематике стратегического планирования в области транспорта. В России очевидным свидетельством этого стало утверждение в 2021 году Правительством Российской Федерации обновлённой Транспортной стратегии страны до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года.

В статье проведён обзор определений транспортной политики в научной литературе, рассмотрены её экономические, экологические, технические, геополитические и другие аспекты. При этом основной акцент в рамках иссле-

дования был сделан на экономические факторы транспортной политики: рассмотрены материалы экономических теорий (пространственное развитие и размещение производительных сил), теорий принятий решений и методов оценки эффективности инвестиций в транспортную инфраструктуру. Уточнены определения и круг их применения. Также установлены составляющие транспортной политики и определён круг инструментов её реализации, в том числе финансовых, регуляторных и других.

На основании полученных данных составлена конструкция взаимосвязей между транспортной политикой и экономическим ростом, выделены социальные и иные составляющие экономических аспектов.

Ключевые слова: транспортная политика, государственная политика, транспорт, экономика транспорта.

Для цитирования: Карлов А. В. Транспортная политика: теоретическая база и экономические аспекты // Мир транспорта. 2022. Т. 20. № 1 (98). С. 60–65. DOI: <https://doi.org/10.30932/1992-3252-2022-20-1-7>.

*Полный текст статьи на английском языке публикуется во второй части данного выпуска.
The full text of the article in English is published in the second part of the issue.*

ВВЕДЕНИЕ

Транспортная политика государства – одно- временно и хорошо изученная, и слабо структурированная область знаний. В то время как роль транспорта в экономике, влияние отдельных транспортных проектов на социально-экономическое развитие являются предметом многочисленных научных работ, сам термин «транспортная политика», круг его употребления, изучения и применения до сих пор малообоснован в русскоязычной научной литературе. Одним из следствий этого является то, что и методологическая рамка транспортной политики также очерчена довольно слабо.

Тема транспортной политики как теоретической области знаний особенно актуальна в нашей стране в свете того, что в ноябре 2021 года Правительство утвердило обновлённую Транспортную стратегию Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года¹. Стратегия в редакции 2021 года ввела ряд новых принципов и понятий в систему государственного управления развитием транспортной отрасли. В центр внимания переместились потребители транспортных услуг – пассажиры, бизнес, государство, тем самым был задан ориентир на клиентоцентричность. Также в Стратегии введено понятие Единой опорной транспортной сети, которая включает в себя опорную сеть автомобильных дорог, железных дорог, аэропортов, морских портов, внутренних водных путей. Единая сеть – каркас транспортной системы страны, который получит приоритетное развитие.

Таким образом, государство сформировало основные векторы и направления реализации транспортной политики.

Целью исследования является анализ теоретической базы современной транспортной политики: обзор понятий (транспортная политика, стратегическое планирование), научной базы (теория пространственного развития, методы принятия решений) и взаимосвязи транспортной политики с экономическим ростом.

В процессе исследования применялись *методы* системного подхода, синтеза, лингвистического и экономического анализа, экспертных оценок.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 года № 3363-р «Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года». [Электронный ресурс]: <https://mintrans.gov.ru/documents/8/11577>. Доступ 17.01.2022.

В рамках исследования проведён анализ имеющихся определений и методических положений по применению инструментария транспортной политики, разработаны предложения по их развитию, установлена связь между практическими инструментами и научными разработками, выделены и структурированы экономические аспекты транспортной политики.

РЕЗУЛЬТАТЫ

Анализ и адаптация терминологии

Анализ отечественной литературы на тему транспортной политики демонстрирует широкую интерпретацию термина «транспортная политика». Несмотря на то, что термин является устоявшимся и используется отечественными исследователями в контексте изучения политических и экономических предпосылок реализации решений в области транспорта, представляется, что отсутствует единый понятийный аппарат в части самого термина «транспортная политика».

Так, исследователями Ю. Ф. Голиусом, Н. В. Мишиной, М. Ю. Соколовым транспортная политика рассматривается как производная от более широкого контекста государственной политики [1–4]. Ряд авторов, такие как О. В. Дмитрук, В. В. Цыганов, В. А. Бородин, А. В. Лемешкова, Ю. И. Шелистов, В. Ю. Ладвищенко рассматривают транспортную политику в контексте экономической региональной интеграции, например, в рамках объединений Европейского союза и Евразийского экономического союза [5–7]. М. Ю. Медведков рассуждает, кроме того, о транспортной политике в контексте присоединения к ВТО [8]. О. И. Карасёв, А. О. Кривцова [9] и многие другие авторы рассматривали примеры транспортной политики на уровне городского хозяйства. Следует отметить, что ни в одном из вышеуказанных отечественных источников определения термину «транспортная политика» не дано.

В иностранной литературе предмет наиболее проработан Жан-Полем Родригом (*Jean-Paul Rodrigue*) [10], рассмотревшим отличия политики от планирования в транспортной сфере, а также давшим чёткие определения обоим терминам. Айан Докерти и Джон Шоу (*Iain Docherty, Jon Shaw*) рассматривали в своей главе в «Международной энциклопедии человеческой географии» [11] комплекс управленческих моделей в транспортной отрасли в рамках более широкого





Рис. 1. Формирование транспортной политики [разработано автором].

и обладающего специфической трактовкой англоязычного термина *governance*, который в упрощённом виде может быть разъяснён как управление (на государственном, корпоративном уровне) на основе наделения властными полномочиями. В прикладных исследованиях транспортная политика, как правило, широко рассматривается в контексте анализа эффективности инфраструктурных проектов [12; 13] и при учёте факторов устойчивого развития [14].

Анализ представленных материалов позволяет синтезировать круг областей, показанных на рис. 1, с которыми связана транспортная политика.

На базе проведённого анализа сформулировано следующее определение: «Транспортная политика – совокупность практик, принципов и критериев, на базе которых осуществляется регулирование социальных, экономических, технических и экологических аспектов развития транспортной системы, а также её безопасное функционирование и достигается её производительность».

Введение в научный оборот данного определения позволит предметно обосновывать и анализировать те или иные научные направления транспортной политики, её составляющие и основополагающие принципы.

Экономические аспекты реализации транспортной политики

Предлагается более подробно рассмотреть экономические аспекты транспортной политики. Анализ вышеупомянутых и про-

чих источников свидетельствует о том, что первоочередной (но не единственной) задачей транспортной политики является сокращение транспортных издержек.

Задаче сокращения транспортных издержек посвящён значительный пласт научной литературы, она также тесно связана с проблемой пространственного развития и размещения производительных сил, экономической географией [15].

Несмотря на хорошо проработанную теоретическую базу, в реальной жизни решения о пространственном развитии принимаются вне рамок рациональных процессов, на них влияют политические и исторические факторы.

Следовательно, процесс принятия решений в транспортной политике также является неотъемлемой составляющей процесса реализации политики как таковой. Сама теоретическая база данного процесса достаточно универсальна, лежит в плоскости политологии и рассматривается в рамках теорий принятия решений и оценки регулирующего воздействия² [16]. При этом данная методология предполагает выход на следующий уровень транспортной политики – отбор конкретных проектов для реализации. Примером данной связи являются методы отбора инфраструктурных проектов на базе методики мультикритериального анализа, требующей, как правило, экспертных оценок и назначения весовых коэффициентов для различных критериев, в том числе, например, для факторов устойчивого развития [17].

Ниже, в табл. 1, представлена цепочка принципов и методологий планирования развития транспортных систем, которая включает основную теоретическую базу по имплементации транспортной политики: от основ (обоснование потребности сокращения транспортных издержек) – через принятие решений (когнитивный процесс) – к прикладным решениям и оценкам (оценка эффективности принимаемых решений).

Взаимосвязь транспортной политики и экономического роста

Инвестиции в транспортную инфраструктуру и технологическое развитие отрасли традиционно ведут к снижению транспортных расходов, что, в свою очередь, стимулирует

² Кузнецова, Н. В. Методы принятия управленческих решений: Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2015. – 222 с.

Структурное представление теоретических основ реализации транспортной политики [разработано автором]

| Методология | Теоретические и методологические подходы |
|--|--|
| Теории пространственного развития и размещения производительных сил (вклад транспортной отрасли в экономику) | <ul style="list-style-type: none"> • теории региональной специализации и межрегиональной торговли (Смит, Рикардо, Хекшер, Олин); • теории штандортов (Й. Тюнен, В. Лаунхардт, А. Вебер); • теория центральных мест В. Кристаллера; • учение о пространственной организации хозяйства А. Лёша; • региональная концепция У. Айзарда; • теории полюсов роста и кластеризации; • теории макрорегионального планирования; • различные модели оценки вклада транспортной отрасли в экономику (оптимизационная межотраслевая межрегиональная модель и др.). |
| Методология принятия решений (основные применимые модели и теории) | <ul style="list-style-type: none"> • классическая (нормативная); • бихеовириалистская (Г. Ласуэлл); • дескриптивная (описательная, Г. Саймон); • модель Карнеги (Г. Саймон, Дж. Марч, Р. Кайерт); • модель всеобъемлющей рациональности (Смит, Бентам); • когнитивистская модель ограниченной рациональности; • модель инкрементального процесса принятия решений (Г. Минцберг); • модель «мусорной корзины» (М. Коэн, Дж. Марч, Дж. Олсен); • теория локальных приращений Ч. Линдблома; • метод Дельфи. |
| Методология оценки эффективности инвестиций в транспортную инфраструктуру для экономики | <ul style="list-style-type: none"> • анализ издержек и выгод («выгоды-затраты», cost-benefit analysis, CBA) и его производные: <ul style="list-style-type: none"> – анализ издержек и результативности (cost-effectiveness analysis, CEA); – анализ издержек и полезности (cost-utility analysis, CUA); – анализ издержек и взвешенной результативности (weighted cost effectiveness analysis, WCEA); • методы анализа совокупного экономического эффекта (включая модели межотраслевого баланса «затраты-выпуск»); • методы мультикритериального анализа (в т.ч. метод анализа иерархий Т. Саати и др.). |

экономический рост [18]. Клаудиа Берг, Уве Дайкман, Ишен Лиу, Хэррис Селод (*Claudia N. Berg, Uwe Deichmann, Yishen Liu, Harris Selod*) отмечают роль государства и проводимой им политики в достижении соответствующих экономических показателей. Исходя из анализа мировой практики реализации транспортной политики, представляется возможным выделить следующие три основных инструмента транспортной политики в экономической плоскости:

- Инвестиции в инфраструктуру.
- Финансовое регулирование (субсидии, налоги и т.д.).
- Нормативно-правовое регулирование.

Инвестиции: прямым образом влияют на экономическое развитие уже на этапе строительства инфраструктуры за счёт приращения выпуска продукции из других отраслей (модели межотраслевого баланса (МОБ) и другие [19; 20]). Как правило, инвестиции в транспортную инфраструктуру сокращают транспортные издержки, повышают доступность транспортных услуг для населения, грузовладельцев и государства, способствуют пространственному и промышленному развитию.

Финансовое регулирование: включает в себя субсидии или налоги, которые оказывают влияние на выбор вида транспорта и на поведение потребителей (например, снижение тарифов для отдельных групп населения или перевозчиков, платы за проезд, платы за парковку, топливные сборы и субсидии на экологически чистый транспорт).

Нормативно-правовое регулирование: включает в себя нормативные акты прямого действия (например, установление экологических требований к подвижному составу, регламентация использования систем контроля режима сна и отдыха, ввод в действие систем контроля подвижного состава перевозчиков («Платон», весогабаритный контроль)), акты, регулирующие модели рынка (дерегулирование, приватизация, национализация) или организацию работы отдельного сектора отрасли (например, регулирование рынка такси или автобусных перевозок), а также акты, регулирующие строительство инфраструктуры.

Отдельные мероприятия транспортной политики направлены на стимулирование





Рис. 2. Логика реализации транспортной политики [разработано автором].

предложения на рынке транспортных услуг (например, инвестиции в инфраструктуру), в то время как другие ориентированы на спрос – например, субсидирование перевозок.

Проекция экономических аспектов транспортной политики на государственную политику приводит к следующим эффектам:

1) Стимулирование роста (например, за счёт снижения транспортных издержек, что облегчает агломерационный эффект, стимулирует торговлю и структурные изменения, ведёт к повышению производительности).

2) Облегчение доступа к социальной инфраструктуре (например, за счёт улучшения доступа к транспортным услугам для населения, в том числе для сельского и социально незащищённых слоёв).

3) Экологические факторы (например, за счёт сокращения негативного влияния транспорта на окружающую среду).

С учётом изложенного возможно построить процессную диаграмму схемы реализации

инструментов транспортной политики с учётом её экономических аспектов (рис. 2).

Соблюдение представленной логики позволяет наглядно проследить взаимосвязь инструментария транспортной политики, описанного выше, его воздействие на субъекты политики, провести мониторинг целевых изменяемых показателей, оценить последствия реализации на экзогенные факторы (торговля, промышленность) и эндогенные (объём транспортной работы), а также провести анализ результатов в виде достижения целевых темпов экономического роста, наличия социальных эффектов и снижения негативного экологического воздействия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Транспортная политика государства формируется с учётом многочисленных факторов: социальных, экономических, экологических, технологических, политических и др. Результаты проведённого исследования, предложен-

ные определения и концептуальные подходы предлагают вариант структурного представления данных факторов с целью обоснования методологии принятия решений в транспортной политике, идентификации и систематизации её экономических аспектов.

На базе данного структурного представления возможно дальнейшее формирование теоретической базы для изучения транспортной политики Российской Федерации, особенностей её формирования на примере конкретных механизмов и законодательства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Голиусов Ю. Ф. Приоритеты российской транспортной политики // *Власть*. – 2009. – № 6. – С. 58–60. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=12786632>. Доступ 17.01.2022.

2. Мишина Н. В. Транспортная политика как отраслевая подсистема политического управления // Государственное и муниципальное управление. Учёные записки СКАГС. – 2011. – № 2. – С. 139–144. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=19029660> Доступ 17.01.2022.

3. Соколов М. Ю. «Безопасные и качественные дороги» – приоритетный проект транспортной политики // *Транспорт Российской Федерации*. – 2016. – № 5 (66). – С. 3–6. [Электронный ресурс]: <http://rostransport.com/transportrf/download.php?src=/transportrf/pdf/66/1994-831X-2016-5-3-6.pdf>. Доступ 17.01.2022.

4. Горбачик Т. В. Экономические аспекты стратегического управления транспортным комплексом // *Мир транспорта*. – 2016. – № 4. – С. 106–115. [Электронный ресурс]: <https://mirte.elpub.ru/jour/article/view/1986>. Доступ 17.01.2022.

5. Хегай Ю. А. Зарубежный опыт транспортной политики // *Теория и практика общественного развития*. – 2013. – № 8. – С. 350–352. [Электронный ресурс]: http://teoria-practica.ru/rus/files/arhiv_zhurnala/2013/8/ekonomika/khegay.pdf. Доступ 17.01.2022.

6. Цыганов В. В., Бородин В. А., Лемешкова А. В. Концепция сетецентричной транспортной политики в Евразии // ИТНОУ: информационные технологии в науке, образовании и управлении. – 2018. – № 4 (8). – С. 45–49. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36422821>. Доступ 17.01.2022.

7. Шелестов Ю. И., Ладвищенко В. Ю. Транспортная политика ЕС: логика становления, институциональная структура // *Вестник Московского университета*. – Серия 12. Политические науки. – 2010. – № 6. – С. 84–94. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=15607153>. Доступ 17.01.2022.

8. Медведков М. Ю. Присоединение России к ВТО и её транспортная политика // *Транспорт Российской Федерации*. – 2006. – № 1 (2). – С. 17. [Электронный ресурс]: <http://rostransport.com/transportrf/pdf/2/06.pdf>. Доступ 17.01.2022.

9. Карасёв О. И., Кривцова А. О. Факторы эффективности транспортной политики города // *Вестник Воронежского государственного университета*. Серия: Эконо-

мика и управление. – 2019. – № 2. – С. 22–28. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37632521>. Доступ 17.01.2022.

10. Rodrigue, J.-P. *The Geography of Transport Systems*. 5th ed., Routledge, 2020, 480 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780429346323>.

11. Docherty, I., Shaw, J. Governance, Transport. In: Kitchin, R., Thrift, N. (eds.). *International Encyclopedia of Human Geography*. Amsterdam: Elsevier, 2009, pp. 615–622. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.01033-6>.

12. Vickerman, R. Beyond cost-benefit analysis: the search for a comprehensive evaluation of transport investment. *Research in Transportation Economics*, 2017, Vol. 63, pp. 5–12, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2017.04.003>.

13. Транспортная инфраструктура и экономический рост // Доклад Центра экономики инфраструктуры. Науч. рук. П. А. Чистяков, П. А. Лавриненко. – М.: Перо, 2019. – 142 с. [Электронный ресурс]: <http://infraeconomy.com/tprost/m9cu36th1-transportnaya-infrastruktura-i-ekonomich>. Доступ 17.01.2022.

14. Ефимова О. В., Бабошин Е. Б., Загурская С. Г. Трансформация компетенций для устойчивого развития транспорта // *Экономика железных дорог*. – 2021. – № 12. – С. 43–53. [Электронный ресурс, платный доступ]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=47393147>.

15. Бухвальд Е. М., Кольчугина А. В. Стратегия пространственного развития и приоритеты национальной безопасности Российской Федерации // *Экономика региона*. – 2019. – Т. 15. – № 3. – С. 631–643. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=40380775>. Доступ 17.01.2022.

16. Зембагов М. Р. Оценка регулирующего воздействия в зарубежных странах: сравнительно-правовой анализ и перспективы Российской экономики // *Проблемы экономики и юридической практики*. – 2018. – № 5. – С. 37–42. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=36457505>. Доступ 17.01.2022.

17. Donais, F. M., Abi-Zeid, I., Waygood, E. O. D., Lavoie, R. A review of cost–benefit analysis and multicriteria decision analysis from the perspective of sustainable transport in project evaluation. *EURO Journal on Decision Processes*, 2019, Vol. 7, Iss. 3–4, pp. 327–358. DOI: <https://doi.org/10.1007/s40070-019-00098-1>.

18. Berg, C. N., Deichmann, U., Liu Yishen, Selod, H. *Transport Policies and Development*. The Journal of Development Studies, 2017, Vol. 53, Iss. 4, pp. 465–480. DOI: <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1199857>.

19. Широ А. А., Янговский А. А. Межотраслевая макроэкономическая модель как ядро комплексных прогнозных расчётов // *Проблемы прогнозирования*. – 2014. – № 3 (144). – С. 18–31. [Электронный ресурс]: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=23378051>. Доступ 17.01.2022.

20. Замковой А. А., Ивантер В. В., Лещев М. В., Михайлов В. В., Пехтерев Ф. С., Попова Е. В., Узяков М. Н., Шестаков П. А., Широ А. А. Использование метода межотраслевого баланса для научного обоснования стратегического развития железнодорожной системы России. – М.: УП Принт, 2015. – 208 с. [Электронный ресурс]: <https://ecfor.ru/publication/mezhotraslevoj-balans-zheleznodorozhnaya-sistema/>. Доступ 17.01.2022.

Информация об авторе:

Карлов Артур Владимирович – аспирант Российского университета транспорта, Москва, Россия, karlov@edu.rut-miit.ru.

Статья поступила в редакцию 17.01.2022, одобрена после рецензирования 11.02.2022, принята к публикации 18.02.2022.

