

КОНСТРУКТИВНЫЙ ПОДХОД

20 ноября комитет Госдумы по земельным отношениям и строительству провел парламентские слушания по актуальнейшему вопросу нормативно-правового и финансового обеспечения развития сети автомобильных дорог Российской Федерации.

На слушаниях присутствовали депутаты Госдумы, члены Совета Федерации, представители Минтранса РФ, Минстроя РФ, Минфина РФ, Федерального дорожного агентства и других органов исполнительной власти, Москвы, Московской области и других субъектов Российской Федерации, Государственной компании «Российские автомобильные дороги», эксперты, а также представители профильного бизнес-сообщества.

Открывая это мероприятие, председатель комитета Алексей Русских напомнил, что задача, поставленная президентом страны перед дорожной отраслью, — удвоить в предстоящее десятилетие объем строительства и реконструкции дорог. Алексей Русских напомнил,



Алексей Русских

что 8 октября в Новосибирске состоялось заседание Президиума Госсовета, посвященное вопросам совершенствования сети автомобильных дорог в целях комплексного освоения и развития территорий страны, по итогам которого Президент РФ Владимир Путин подписал перечень поручений правительству. Этот перечень фактически отвечает на вопрос, что нужно делать для того, чтобы достичь заявленной цели. В рамках парламентских слушаний предстояло обсудить шаги, связанные с изменением законодательства, технического нормирования и финансирования строительства и реконструкции автомобильных дорог, которые позволят выполнить эту задачу.



Заместитель руководителя Федерального дорожного агентства Григорий Прокуронов рассказал о приоритетах бюджетного планирования на предстоящие 2015–2017 годы. Он отметил, что объем федерального дорожного фонда на предстоящий период вырос по отношению к текущему году в результате поддержки федеральным бюджетом региональных дорожных фондов в части средств, выделенных на строительство автодорожно-железнодорожного мостового перехода через Керченский пролив для соединения Крымского полуострова с материковой частью страны, а также на подготовку к Чемпионату мира по футболу 2018 года. При этом на федеральной дорожной сети акцент будет сделан на работы по ремонту и капитальному ремонту, а также доведению федеральных дорог до нормативных показателей по качеству. Так, в 2015 году долю дорог, соответствующих нормативу, планируется довести до 62%, в 2016-м — до 71% и в 2017-м — до 80%. Что касается нового строительства, то в указанный период в работе будут

находиться более 1800 км с вводами в количестве: в 2015 году более 530 км, в 2016-м — 260 км, в 2017-м — более 340 км. Кроме этого, совместно с Минсельхозом планируется реализация программы сельских дорог. Общие расходы



Григорий Прокуронов

Федерального дорожного фонда по всем составляющим на 2015 год составят 685 млрд рублей. Иными словами, готовность Федерального дорожного агентства к выполнению задачи, поставленной президентом, не вызывает сомнений, хотя и есть сложности, связанные с дефицитом квалифицированных кадров, но они, по мнению Григория Прокуронова, осознаны и преодолимы.

Иное дело в регионах России, ситуация в которых далека от идеальной. Участники парламентских слушаний обращают внимание на то, что так называемый большой налоговый маневр, который состоит в том, что планируется поэтапно за 3 года сократить вы-

возные таможенные пошлины на нефть и нефтепродукты (в 1,7 раза за 3 года сократятся пошлины на нефть, в 1,7–5 раз — на нефтепродукты в зависимости от их вида с одновременным увеличением ставки налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ) — на нефть в 1,7 раза и газовый конденсат в 6,5 раза), существенно сократил источник поступлений в региональные дорожные фонды. Директор департамента бюджетной политики в сфере транспорта, дорожного хозяйства, природопользования и агропромышленного комплекса Минфина Игорь Кузин высказал определенную озабоченность этим вопросом. Он подчеркнул, что Россия вступила в очень непростой период, связанный со сложной международной обстановкой, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Вместе с тем иного экономического рецепта, кроме как развивать инфраструктуру, и в первую очередь дорожное строительство, в кризис нет. Он рассказал о том, как будут формироваться региональные дорожные фонды в связи с внесением поправок в Налоговый кодекс в результате изменения акцизов на топливо 4–5-го классов.

Снижение акцизов на нефтепродукты в рамках существующего налогового маневра, предусматривающего 100%-ное поступление средств в региональные фонды, приведет к тому, что субъекты недополучат 91 млрд рублей. Для компенсации выпадающих доходов Минфином России предусмотрены межбюджетные трансферты. Региональным дорожным фондам будет передано 100% акцизов на нефтепродукты (раньше часть поступала в Федеральный дорожный фонд), а разница между фактическим их объемом и расчетной величиной до изменения ставки акциза в результате налогового маневра будет покрываться за счет трансферта из федерального фонда. Трансферт в региональные

фонды в 2015 году составит 91 млрд рублей. «Мы передаем 73 млрд рублей акцизов в 2015 году. Доходы, которые потеряли субъекты РФ от налогового маневра, — 164 млрд рублей. Разница между этими суммами — 91 млрд рублей. Это и будет трансферт из Федерального дорожного фонда региональным», — ранее пояснял министр финансов Антон Силуанов.

Кроме того, за счет федерального бюджета будут формироваться ресурсы федерального дорожного фонда и потом в виде субсидий перераспределяться на территории, чтобы решить все проблемы. Такой подход отменяет преимущества целевых доходов дорожных фондов, которые обеспечивают возможность долгосрочного планирования и управления дорожным хозяйством. Таким образом, по мнению участников слушаний, региональные дорожные фонды должны в дальнейшем сохранить гарантированный объем поступлений за счет акцизов на нефтепродукты.

По словам Игоря Кузина, регионам предоставляется также право провести реструктуризацию ранее полученных бюджетных кредитов на нужды дорожного хозяйства. Эта депутатская инициатива поддержана Минфином. Она состоит в том, чтобы перенести срок их погашения, реструктурировав их до 2025–2032 годов. Общий объем таких кредитов в 2015–2016 годах, которые регионы должны были возвращать в федеральный бюджет, составлял более 80 млрд рублей. Дальнейшее их использование будет стоить 0,1% годовых на остаток по основному долгу. Неустойка же по этим кредитам подлежит погашению до 1 января 2016 года.

Игорь Кузин отметил, что прогнозные позиции по 2014 году должны быть выполнены в полном объеме. Однако в своем докладе на заседании Президиума Госсовета в Новосибирске руководитель ра-

бочей группы по подготовке этого мероприятия президент Республики Татарстан Рустам Минниханов озвучил такие цифры: «На данный момент поступление акцизов на нефтепродукты по регионам идет ниже прогнозов. Что касается Татарстана, мы в этом году можем недополучить 2 млрд, Самарская область — 1,5... То есть прогнозы и цифры были взяты завышенные, мы все эти цифры заложили в программу дорожного строительства». Об этом же говорил на парламентских слушаниях генеральный директор Ассоциации «РАДОР» Игорь Старыгин. Он подчеркнул также, что все меры, принимаемые сегодня в части компенсации выпадающих в результате



Игорь Старыгин

большого налогового маневра доходов региональных дорожных фондов лишь сохранят запланированный ранее уровень финансирования, но не позволят увеличить эти доходы. Вместе с тем в своих прежних выступлениях Игорь Старыгин подчеркивал, что объем имеющихся в региональных дорожных фондах средств на содержание сегодня составляет 36,3%, на ремонт — 27,8%, на капитальный ремонт — 2,8% от потребности. В среднем нужды дорожного хозяйства регионов России удовлетворяются на 15,3% (цифры приведены без учета Москвы и Санкт-Петербурга).

Еще одна проблема дорожного хозяйства некоторых субъектов Федерации состоит в том, что не все средства, которые должны быть зачислены в региональный дорожный фонд, действительно туда поступают. В России 19 субъектов, администрации которых в 2014 году весьма существенно нарушили это правило. По мнению гендиректора Ассоциации «РАДОР», необходимы поправки в налоговое и бюджетное законо-

дательство, предусматривающие зачисление в полном объеме в дорожные фонды субъектов РФ акцизов на ГСМ, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, а также транспортного налога. Тревожная тенденция складывается вокруг налога на имущество, который согласно действующему законодательству должны уплачивать собственники автомобильных дорог. К компетенции регионов отнесена возможность установления льготы по уплате этого налога. Иными словами, они могут его брать, а могут и не брать. К сожалению, в текущем году количество регионов, которые не освобождают дорожников от уплаты этого налога, возросло. Потери дорожных фондов от этой меры в 2014 году уже превысили 7 млрд рублей! Отсюда предложение Ассоциации «РАДОР»: инициировать внесение изменений в Налоговый кодекс РФ, предусматривающих освобождение от уплаты налога на имущество в отношении автомобильных дорог регионального значения по аналогии с льготами, предоставленными в отношении федеральных автомобильных дорог (п. 11 ст. 381 НК РФ).

Еще один важный момент состоит в исполнении требований закона о транспортной безопасности, который был недавно принят. Подсчитано, что если региональные дорожники будут исполнять все требования этого акта, то единовременные капитальные вложения в реализацию необходимых мероприятий в совокупности с ежегодными текущими расходами составят сумму, сопоставимую с величиной совокупного регионального дорожного фонда, который в 2014 году, по прогнозу Минэкономразвития, должен составить 396,8 млрд рублей. Отсюда еще одно предложение Ассоциации «РАДОР»: необходимо категорирование транспортных объектов в соответствии с уровнем их ответственности.

По мнению гендиректора ассоциации, необходимо также повышать эффективность использования средств дорожных фондов на автодорогах с низкой интенсивностью движения путем разрешения эксплуатации их в зимнее время под уплотненным снежным покровом в тех регионах, где это возможно, а также путем разрешения строительства таких дорог с уменьшенными относительно действующих сегодня норм геометрическими параметрами.

Первый заместитель председателя Комитета Госдумы по земельным отношениям и строительству Мартин Шаккум подчеркнул, что фактическое состояние дорожной сети



Мартин Шакуум

Российской Федерации в целом не соответствует нормативным требованиям. Россия существенно отстала от передовых стран мира и по качеству дорожной сети, и по технологиям, и по другим параметрам, важнейший из которых — безопасность дорожного движения. И особенно это актуально для дорог регионального и местного значения.

Для достижения цели, поставленной президентом страны, необходимо внести ряд изменений в действующее законодательство. Сегодня один из важнейших законопроектов, который является одним из основных сдерживающих факторов в развитии дорожного хозяйства, — порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд — практически на выходе, он подготовлен к рассмотрению Государственной думой во втором и третьем чтениях. Это законопроект обеспечит как защиту прав и законных интересов правообладателей земельных участков, так и выполнение го-

сударством и муниципалитетами своих функций. В нем будут прописаны все процедуры, начиная от установления правообладателя до изъятия, в том числе в судебном порядке. При этом, подчеркнул Мартин Шаккум, исключительный характер изъятия будет сохранен, и это важно с точки зрения обеспечения прав и свобод человека.

До сих пор не принят законопроект о переносе коммуникаций при строительстве автомобильных дорог. Он был внесен в Госдуму в мае 2012 года, принят в первом чтении в декабре того же года. Однако в связи с необходимостью устранения замечаний Государственно-правового управления Президента Российской Федерации до сих пор не рассмотрен Госдумой во втором и третьем чтениях. Вместе с тем эта проблема требует незамедлительного решения.

Необходимо, наконец, отказаться от ежегодного продления сроков строительства линейных объектов на основании градостроительных планов земельных участков. Для этого совместно с Правительством РФ, регионами, экспертным сообществом необходимо разработать поправки в Градостроительный кодекс, которые предусматривают особенности подготовки документации по планировке территории для размещения линейных объектов.

Требуют также устранения трудностей, создаваемые Главгосэкспертизой, которая сводит на нет все попытки применять в проектах инновационные технологии, материалы и конструкции, которых нет в нормативно-технической документации, утвержденной в установленном порядке. Поэтому достижение поставленной президентом задачи невозможно без пересмотра существующих норм проектирования и строительства дорог.

Президент ассоциации дорожных научно-исследовательских ►

организаций «РОДОС» Олег Скворцов рассказал о попытках анализа первопричин сложившейся в дорожном законодательстве ситуации. Основной вывод состоит в том, что три основных законодательных акта — Градостроительный кодекс, федеральный закон об автомобильных дорогах и дорожной деятельности и федеральный закон об инвестиционной деятельности — никак не согласуются друг с другом. Из-за этих недоработок образовался правовой вакуум, которым и пользуются недобросовестные предприниматели. Выход он видит в том, чтобы создать рабочую группу, которая проработает и сформулирует предложения, направленные на согласование между собой имеющегося массива законодательства.



Олег Скворцов

Использование регионами механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) для реализации инфраструктурных проектов в сфере дорожной деятельности поможет им обеспечить строительство развитой дорожной сети. С помощью концессионных соглашений, а также благодаря региональным законам о ГЧП, уже был реализован ряд крупных проектов. Например, в рамках проекта «Западный скоростной диаметр» в Санкт-Петербурге была построена дорога протяженностью 46,6 км с 14 транспортными развязками. Еще один крупный проект в сфере дорожного строительства — скоростная автомагистраль Москва-Санкт-Петербург. Протяженность трассы должна составить 684 км с 36 разноуровневыми транспортными развязками.

Вместе с тем сегодня существует ряд проблем в нормативно-правовом регулировании ГЧП,

которые не позволяют его использовать наиболее эффективно. Для повышения эффективности ГЧП необходимо обеспечить четкое распределение прав и обязанностей между всеми сторонами соглашения, дать участникам проектов понятный инструментарий, который позволит внедрять новые технологии строительства, реконструкции и содержания транспортной инфраструктуры, обеспечить подготовку квалифицированных кадров для работы с проектами ГЧП.

Необходимо также организовать системную работу с проектами ГЧП. Отсутствие органа или организации, осуществляющих сопровождение проектов, ведение их статистики, обобщение лучших практик, тормозит использование механизмов ГЧП, а как следствие, и развитие всей транспортной системы.

В Государственной думе готовится к рассмотрению ко второму чтению законопроект об основах



Олег Белозеров

ГЧП в Российской Федерации, внесенный Правительством Российской Федерации еще в марте 2013 года. Многие из обозначенных целей будут достигнуты с его принятием. Однако рассмотрение законопроекта во втором и третьем чтениях до сих пор откладывается в связи с необходимостью устранения разногласий между Правительством Российской Федерации и Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации.

Заместитель министра транспорта Олег Белозеров сообщил, что Минтранс РФ подготовлена дорожная карта по выполнению поручений президента по итогам заседания Президиума Госсовета в Новосибирске, в которой будут названы ответст-

венные по направлениям. Кроме того, внесены изменения в концессионное законодательство в части инициации концессионного проекта, в соответствии с которыми инициаторами могут выступать теперь и муниципальные, и иные юридические лица; пересмотрены нормативы в зависимости от функционального назначения элементов дорожной сети; введен квалификационный отбор проектных организаций. Правительством ведется совершенствование механизма предоставления банковских гарантий — принят ряд документов, облегчающих их получение. Олег Белозеров поблагодарил Комитет Госдумы по земельным отношениям и строительству за конструктивную позицию в части решения дорожных вопросов.

Заместитель председателя Комитета Госдумы по транспорту Сергей Тен отметил, что в ходе заседания Президиума Госсовета в Новосибирске много говорилось о контрактах жизненного цикла. Вместе с тем в Федеральный закон о контрактной системе №44 этот термин вошел с измененным смыслом, только как комплексный проект. Из понятия «КЖЦ» оказался совершенно исключен период эксплуатации объекта. К этому, по мнению заместителя председателя комите-



Сергей Тен

та, необходимо вернуться. В части весового контроля в первую очередь необходимо запрет нарушения установленных весогабаритных параметров при перевозке так называемых делимых (насыпных) грузов. Для дорожного строительства это прежде всего инертные материалы. Сергей Тен сообщил, что Комитет Госдумы по транспорту поддерживает внесение поправок в КоАП, наделяющих

ответственностью за превышение разрешенных весогабаритных параметров собственников транспортных средств. Он отметил также, что, по мнению членов Комитета по транспорту, в Бюджетном кодексе необходимо закрепить плату за нанесение ущерба автомобильным дорогам в результате движения по ним автотранспорта с нарушением разрешенных весогабаритных параметров в качестве одного из источников дохода региональных дорожных фондов.

Генеральный директор саморегулируемой организации НП «МОД «Союздорстрой» Леонид Хвоинский напомнил участникам парламентских слушаний о



Леонид Хвоинский

вакханалии с ценообразованием на строительных объектах, владельцы притрассовых карьеров в районах крупных строек беззастенчиво взвинчивают отпускные цены на в общем-то природные богатства, которые практически повсеместно добываются открытым способом, не требующим значительных финансовых вливаний, в результате чего рентабельность от такой деятельности зашкаливает. По его мнению, эта проблема сегодня относится к предмету внимания Федеральной антимонопольной службы. Кроме того, он еще раз призвал дорожников обратить внимание на цементобетон как альтернативный асфальтобетону и намного более долговечный материал для дорожных покрытий.

По итогам парламентских слушаний сформулированы соответствующие рекомендации (см. ниже).

Присутствовавшие на парла-

ментских слушаниях руководители региональных министерств транспорта и дорожного хозяйства, с одной стороны, выразили удовлетворенность предлагаемыми парламентом решениями, с другой — подчеркнули, что это только начало пути, так как, несмотря на конструктивную позицию профильных комитетов Госдумы, намеченных в рекомендациях парламентских слушаний мер недостаточно для решения задачи по удвоению в ближайшее десятилетие объемов строительства автомобильных дорог в регионах России. На это сегодня просто нет финансовых средств. Может быть, имеет смысл обратить внимание на компенсационные фонды саморегулируемых организаций для использования их на определенных условиях в дорожном строительстве? ◀

Наталья Алхимова

С учетом обсуждения вышеказанных проблем дорожного хозяйства и проведенной дискуссии, участники парламентских слушаний рекомендуют:

1. Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение во втором и третьем чтениях и обеспечить принятие и направление в Совет Федерации Федеральное собрание Российской Федерации следующих проектов федеральных законов:

1.1. № 304493-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд», принятого в первом чтении 18 октября 2011 года.

1.2. № 74539-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесе-

нии изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части уточнения положений о прокладке, переустройстве, переносе инженерных коммуникаций в границах полос отвода и придорожных полос при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте автомобильных дорог)», принятого в первом чтении 12 декабря 2012 года.

1.3. № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», принятого в первом чтении 26 апреля 2013 года.

2. Правительству Российской Федерации:

2.1. Обеспечить принятие мер по совершенствованию учета и учетной политики автомобильных дорог и земельных участков, занимаемых автомобильными дорогами.

2.2. Обеспечить совместно с депутатами Государственной думы, представителями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представителями экспертного сообщества разработку проектов федеральных законов и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, направленных на достижение следующих целей:

1) определение особенности подготовки проектной документации по планировке территории для размещения линейных объектов;

2) пересмотр существующих норм проектирования и строительства автомобильных дорог в целях применения современных инновационных технологий, материалов и конструкций при проектировании, строительстве, ▶

реконструкции, капитальном ремонте автомобильных дорог.

2.3. В связи с необходимостью повышения эффективности управления и реализации проектов в сфере транспортного строительства рассмотреть целесообразность интеграции в Международную федерацию инженеров-консультантов (ФИДИК) и создания на территории Российской Федерации ее представительства.

2.4. Рассмотреть возможность введения самостоятельного государственного образовательного стандарта по направлению «транспортное строительство», а также включения в номенклатуру специальностей высшего профессионального образования специальности «мосты и транспортные тоннели» для подготовки специалистов в области проектирования, строительства и эксплуатации автодорожных мостов и тоннелей.

2.5. Рассмотреть возможность увеличения контрольных цифр набора студентов на специальности и направления, по которым ведется подготовка инженерно-технических кадров для дорожной отрасли: бакалавриат по направлению 270800 «Строительство» и специалитет по специальностям 271101 «Строительство уникальных зданий и сооружений» (специализация: строительство автомагистралей, аэродромов и специальных сооружений) и 271501 «Строительство железных дорог, мостов и транспортных тоннелей».

2.6. Обеспечить подготовку высококвалифицированных специалистов для работы с проектами государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства в сфере дорожного строительства.

3. Органам государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации и органам местного самоуправления:

3.1. Обеспечить безусловное выполнение требований законодательства Российской Федерации в сфере строительства, реконструкции, капитального ремонта автомобильных дорог.

3.2. В приоритетном порядке предусматривать в дорожных фондах субъектов Российской Федерации бюджетные ассигнования на содержание и ремонт автомобильных дорог регионального значения и на предоставление субсидий на аналогичные цели бюджетам муниципальных районов для скорейшего приведения дорожной сети в соответствие с нормативными требованиями и выполнения поставленной Президентом Российской Федерации Владимиром Путиным задачи удвоить в предстоящее десятилетие объем строительства и реконструкции автомобильных дорог.



ОАО «Проектно-изыскательский
и научно-исследовательский институт воздушного транспорта
«ЛЕНАЭРОПРОЕКТ»

ИСПЫТАТЕЛЬНЫЙ ЦЕНТР

1. Контрольные испытания дорожно-строительных материалов, конструкций и изделий:

определение физико-механических, прочностных и деформационных характеристик цементобетонов, асфальтобетонов, инертных материалов, грунтов, минеральных вяжущих, строительных растворов, герметизирующих и гидроизоляционных материалов, геосинтетических материалов, антигололедных реагентов и др.

2. Сертификационные испытания материалов, предназначенных для эксплуатационно-технического содержания и восстановления искусственных покрытий аэродромов.

3. Обследования и испытания конструкций дорожных и аэродромных одежд. Выявление причин появления дефектов в том числе на вновь построенных объектах.

4. Исследования в рамках научно-технического сопровождения проектирования и строительства автомобильных дорог, аэродромов, зданий и сооружений.

5. Участие в авторском и техническом надзоре за строительством автомобильных дорог, аэродромов, зданий и сооружений.

Свидетельство об аттестации Испытательного Центра № SP 01.01.406.073

Санкт-Петербург, наб. Обводного канала, д. 122
www.lenair.ru, nio@lenaeroproject.ru, (812) 251-67-02










Реклама