

В УСЛОВИЯХ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ

В рамках VI международной специализированной выставки-форума «ДорогаЭкспо-2015» прошел «круглый стол» «Дорожные фонды в Российской Федерации. Эффективные механизмы развития дорожного хозяйства».

Это тематическое мероприятие традиционно было организовано Ассоциацией «РАДОР», которая проводит его в рамках выставки-форума ежегодно. Следует отметить, что ассоциация ведет постоянный мониторинг финансирования дорожного хозяйства в субъектах РФ и является на сегодняшний день одной из самых компетентных организаций в этом вопросе.

Эффективность расходования выделенных средств особенно важна сегодня, в условиях крайне ограниченных возможностей бюджетов. С основным докладом выступил генеральный директор Ассоциации «РАДОР» Игорь Старыгин. Он проинформировал участников «круглого стола», что совокупные поступления в региональные дорожные фонды в 2014 году от акцизов на ГСМ составили 266,1 млрд рублей при запланированных 346,4 млрд рублей. То есть недополучено 80,3 млрд рублей. В 2015 году от этого источника ожидается получение 312,9 млрд рублей. По транспортному налогу в 2014 году в дорожные фонды поступило 117,5 млрд рублей, что составляет 96,1% к плану. На диаграммах видно, что рост по этим источникам, наметившийся было в предшествующий период, приостановился. Субсидии



из федерального бюджета в 2015 году — суммарно по всем направлениям¹ — составляют 150,3 млрд рублей. Об этом в своем выступлении сообщил ведущий «круглого стола», заместитель руководителя Федерального дорожного агентства Григорий Прокуронов (*подробнее об этом см. интервью Г.В. Прокуронова «Послаблений ждать не стоит», стр. 12*).

Из региональных дорожных фондов денежные средства направляются на субсидии муниципальным бюджетам в объеме 66,3 млрд рублей (15,6%), на погашение кредитов — 12,2 млрд рублей (2,9%), налог на имущество в части автомобильных дорог, который во многих регионах взыскивают с дорожников — 8,2 млрд рублей (1,9%). Собственно на

дорожные работы остается 79,6% поступлений в региональные дорожные фонды. Эти средства закрывают потребности в расходах на содержание дорог в размере 30,4% от объема необходимых средств (в 2014 году — 32,3%); на ремонт — в размере 22,7% (в 2014 году — 27,9%); на капитальный ремонт — в размере 2% (в 2014 году —



¹ Иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение дорожной деятельности; иные межбюджетные трансферты на реализацию мероприятий региональных программ по решениям Правительства Российской Федерации; субсидии по ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»; субсидии по программе «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)», в том числе объекты подготовки к Чемпионату мира по футболу 2018 года; субсидии по ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»; субсидии по ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 годы»; субсидии по ФЦП «Развитие Калининградской области на период до 2015 года»; иные межбюджетные трансферты на восстановление дорог, поврежденных при наводнениях и паводках в 2013 и 2014 годах на территориях Дальневосточного и Сибирского федеральных округов.

2,4%). Таким образом, совокупный объем поступлений в региональные дорожные фонды в среднем по стране обеспечивает потребности дорожного хозяйства в выполнении работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию на 13,1% (в 2014 году — на 14,4%).

Вместе с тем стратегическая задача, определенная в послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 4 декабря 2014 года, формулируется так: «Субъекты Федерации должны вплотную заняться приведением в порядок региональных и местных дорог — для этого вводятся дополнительные источники для региональных дорожных фондов. А в целом по стране мы должны стремиться к удвоению объемов дорожного строительства». В такой ситуации тем более непонятна инициатива группы депутатов Госдумы, предлагающих вовсе отменить транспортный налог — один из важнейших и стабильных источников дорожных фондов. И это притом, что Федерацией, как видим, выделяются дополнительные средства на развитие региональных дорог помимо существующих источников. А также устанавливаются правила, которые облегчают работу в этом направлении.

Речь идет о поручениях Президента РФ по итогам совещания с членами Правительства РФ 15.07.2015 (Пр-1572 от 05.08.2015) (см. «АД» №9, 2015 г., стр. 1). О них подробно рассказал Игорь Старыгин в своем выступлении. Согласно этим поручениям Правительству Российской Федерации необходимо обеспечить к 1 декабря 2015 года:

— внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части, касающейся возможности направления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства на капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения;

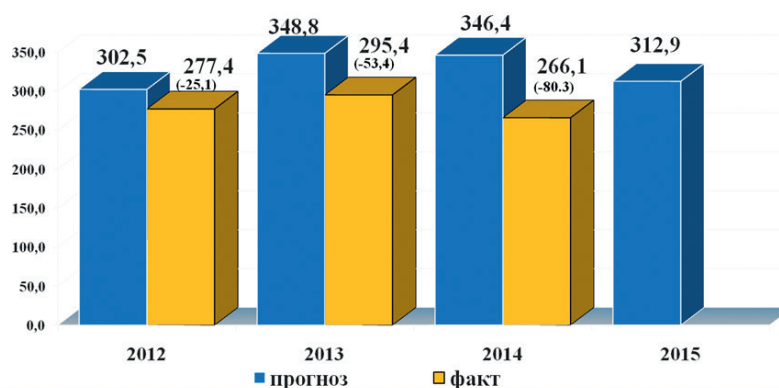
— включение в государственную программу Российской Федерации «Развитие транспортной системы» индикаторов, характеризующих долю автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, отвечающих нормативным требованиям (чтобы можно было отслеживать использование этих средств по назначению);

— организацию мониторинга деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской

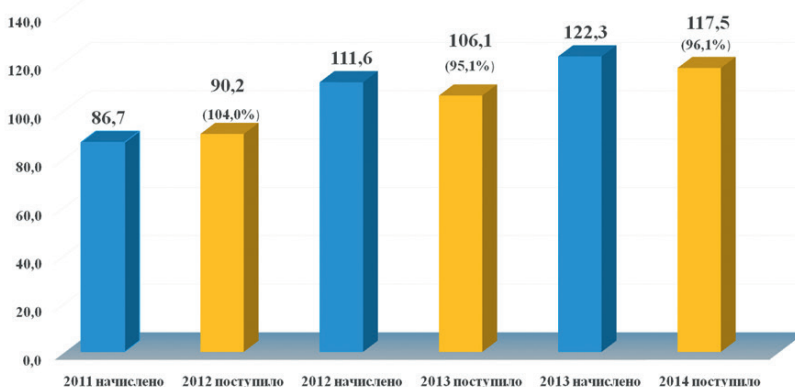
Федерации по формированию доходов дорожных фондов субъектов Российской Федерации и увеличению расходов дорожных фондов на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог.

Этими же поручениями высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано обеспечить включение в региональные программные документы развития дорожного хозяйства мероприятий по увеличению доли автомобильных

Объемы поступления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов РФ в 2012 - 2015 годах, млрд. рублей



Объемы начислений и поступлений транспортного налога в бюджеты субъектов РФ в 2011-2014 годах, млрд. рублей



дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения, **отвечающих нормативным требованиям**, а также соответствующих индикаторов и показателей, о чем следует отчитаться перед Минтрансом России.

Для объективной оценки вклада соответствующего региона в решение задачи по удвоению строительства автодорог до 2022 года администрациям регионов следует, пользуясь методикой Минтранса России (письмо Минтранса России от 11 сентября 2015 года № НА-28/11739), разработать соответствующие программы или внести изменения в действующие.

Важнейшей проблемой остается сохранность автомобильных дорог. Задачами сегодняшнего дня являются организация работы пунктов весового контроля, работающих в автоматическом режиме; привлечение к административной ответственности недобросовестных перевозчиков за нарушение правил движения тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств по результатам фиксации административного правонарушения в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющи-



ми функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

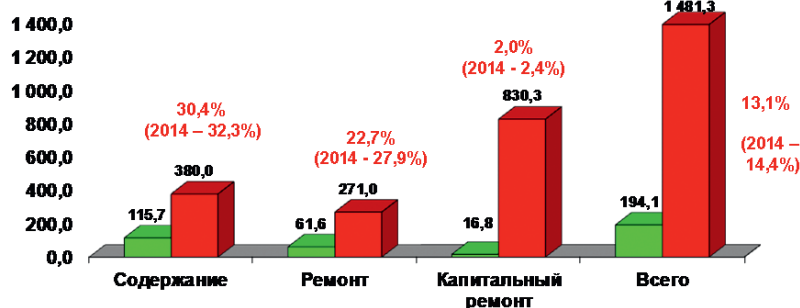
Летом текущего года принят федеральный закон от 13 июля 2015 года № 248-ФЗ, направленный на совершенствование норм, регулирующих движение по автомобильным дорогам тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств и автомобилей, осуществляющих перевозки опасных грузов. В нем определены понятия «тяжеловесное транспортное средство» и «неделимый груз»; установлены: порядок выдачи специальных разрешений на движение ТТС; ответственность лиц, осуществляющих погрузку; срок выдачи специального разрешения — в течение одного дня со дня подтверждения внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого тяжеловес-

ными транспортными средствами (с 1 января 2018 года); ответственность грузоотправителей; одинаковая ответственность юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юрлица; ответственность в случае фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи; необходимость выдачи специального разрешения при движении ТС по установленному маршруту, в том числе в электронной форме, в упрощенном порядке с 1 января 2018 года при превышении допустимой нагрузки на ось от 2 до 10%. Этим законом также вносятся изменения в статью 12.21.1 КОАП в части установления дифференцированной ответственности за нарушения габаритных и весовых параметров ТС (2—10%, 10—20%, 20—50%, >50%).

Ожидается, что расходы дорожных фондов субъектов РФ удастся сократить благодаря введению в действие нормативно-технических актов в части проектирования и строительства автомобильных дорог с низкой интенсивностью движения в соответствии с приказом Минтранса России от 30.09.2015, а также вступлению в силу положений технического регламента Таможенного союза, предусматривающих, в частности, зимнее содержание автомобильных дорог с низкой интенсивностью движения под уплотненным снежным покровом: «Допускается наличие уплотненного снежного покрова толщиной от 3 до 7 см в период зимнего содержания дорог с интенсивностью движения не более 1500 авт./сут. в регионах с продолжительным и устойчивым снежным покровом высотой не менее 20 см».

Заместитель председателя Комитета Госдумы по транспорту Сергей Тен сообщил, что в 2016 году предполагается увеличение межбюджетных трансфертов в два раза по

Соотношение фактической обеспеченности и нормативной потребности в финансовых ресурсах в субъектах РФ в 2015 году на содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог регионального значения (без учета г. Москвы и г. Санкт-Петербурга), млрд. рублей (на 01.07.2015 г.)



■ Фактическая обеспеченность средствами за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд. руб.
■ Нормативная потребность в финансовых средствах, млрд. руб.



сравнению с 2015 годом. Он сказал также, что в Госдуму планируется внести законопроект, который устанавливает, что налог на имущество и земельный налог становятся источниками дорожных фондов. Если он будет принят, то 2% совокупного дохода, или 8 с лишним млрд рублей (см. выше), останутся в региональных дорожных фондах. А это, для примера, суммарный бюджет дорожных фондов двух крупных субъектов РФ.

Кроме того, в 2015 году были, наконец, приняты поправки к законодательству, запрещающие выдачу спецразрешений на перевозку делимых грузов.

По словам Сергея Тена, регионам следует всерьез озаботиться законодательством о государственно-частном партнерстве и возможными ГЧП-проектами, в противном случае они не смогут освоить средства, которые в 2016 году на эти цели выделит Федерация. Напомним, что принято решение: средства, полученные от функционирования системы 12-тонников, частично направить на реализацию региональных ГЧП-проектов.

Сергей Тен сообщил, что в Госдуму РФ внесен законопроект, содержащий поправки к феде-

ральному закону о недрах. В случае принятия этот законодательный акт упростит систему добычи полезных ископаемых, позволит снизить сроки и стоимость строи-



тельства автомобильных дорог.

Выступая на «круглом столе», министр транспорта, энергетики и дорожного хозяйства Республики Бурятия Сергей Козлов не стал лукавить: «Без поддержки Федерации мы не справимся со своими задачами». В республике сегодня протяженность местных дорог в два раза превышает протяженность региональных и федеральных, вместе взятых. А это,

выражаясь языком финансистов, самая «незащищенная» статья в части обеспеченности финансовыми ресурсами. Да и объем дорожного фонда здесь невелик: менее 2,5 млрд рублей, причем почти пятая часть его источников — межбюджетные трансферты. При этом 62,8% региональных и местных дорог не отвечают нормативным требованиям. По словам Сергея Козлова, в этом году из-за недостатка средств пришлось приостановить работы на автодороге Улан-Удэ — Турунтаево — Курумкан — Новый Уоян, хотя она очень нуждается в ремонте.

Кроме того, сегодня размер субсидий на строительство сельских автомобильных дорог, предусмотренных ФЦП «Устойчивое развитие села», поставлен в зависимость от уровня развития сельскохозяйственного производства в данной местности. Но как можно сравнивать урожайность где-нибудь в Краснодарском крае или Черноземье с тем же показателем в Нечерноземье или Сибири? Понятно, что в регионах с рискованным земледелием урожайность всегда будет ниже. Значит, и дороги хуже? Но это ведь абсурд! Критерии, согласно которым выделялись средства на сельские дороги прежде, изменили, поставив «дорожные деньги» в зависимость от ведомственных интересов Минсельхоза. Необходимо искать компромиссное решение в части критериев выделения этих средств. Таким компромиссом, по мнению Сергея Козлова, могла бы стать доля валового регионального сельскохозяйственного продукта. Впрочем, это обсуждается.

Этой же проблеме был посвящен доклад заместителя начальника Финансово-экономического управления Росавтодора Александра Савичева. Он отметил, что в ФЦП «Устойчивое развитие села» за счет средств программы разрешено строительство автодорог не только к населенным пунктам, но

и к производственным объектам сельскохозяйственного назначения. Что касается показателей 2015 года, заложенных в программу, то после оптимизации на эти цели решено было направить 4,5 млрд рублей (вместо первоначальных 5 млрд рублей). На эти средства нужно построить и реконструировать 480 км сельских дорог. На сегодняшний день соглашения с администрациями регионов заключены на сумму 3,7 млрд рублей при стоимости строительства одного километра 10,46 млн рублей. В программе 2015 года – 195 титульных объектов, из них 176 участков автодорог к населенным пунктам и 19 – к объектам сельхозпроизводства. На 2016 год по прогнозам на цели программы будет выделено 7,5 млрд рублей.

Еще один блок вопросов, рассмотренных в ходе «круглого стола», касался правил распределения доходов, полученных от взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн. На развитие региональных ГЧП-проектов, а также строительство, реконструкцию и ремонт уникальных искусственных сооружений в 2016 году предполагается направить чуть менее 32 млрд рублей. Заместитель начальника управления проектов ГЧП и международных отношений управления правового обеспечения и проектов ГЧП Росавтодора Сергей Анисимов озвучил требования к проектам, участвующим в отборе (они отражены в проекте Методики по отбору инвестиционных проектов): минимальная стоимость – 1,5 млрд рублей; наличие проектной документации с положительным заключением госэкспертизы; наличие заключения технологического и ценового аудита; объект должен быть включен в соответствующие документы территориального планирования.

Непосредственно автомобильные дороги выведены за пределы регулирования принятого летом текущего года закона о государственно-частном партнерстве №224-ФЗ: согласно п. 1 ст. 7 объектами соглашения являются частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты (объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог), элементы обустройства автомобильных дорог, объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса. В связи с этим проект должен быть структурирован по 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». При этом объем средств государственной поддержки составит не более 50% от стоимости реализации проекта, а объем средств внебюджетных источников должен быть не менее 15%.

При выборе критериев отбора решаются следующие задачи: оценка вклада проекта в развитие транспортной системы РФ; соответствие основным направлениям транспортной политики; оценка количественных результатов реализации проекта; определение экономической эффективности

осуществляемых инвестиций. Техничко-экономические индикаторы при оценке проекта: увеличение доли протяженности автомобильных дорог или категория искусственного сооружения; снижение доли протяженности автодорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки; степень готовности инвестиционного проекта. Кроме того, будут учитываться расчетные показатели эффективности: финансовая и социально-экономическая эффективность, а также уменьшение доли государственной поддержки.

Основа для выделения средств – соглашение между Федерацией и регионом. При этом инвестиционный проект должен быть включен в целевую программу региона. Здесь есть один нюанс: доля софинансирования субъекта Федерации может быть снижена до нуля, если найдется инвестор.

Решение о предоставлении финансирования по инвестиционному проекту будет принимать межведомственная комиссия после формирования Росавтодором перечня приоритетных проектов. На сегодняшний день пилотные ГЧП-проекты готовятся к реализации в Вологодской и Новосибирской областях, Хабаровском крае и ряде других регионов. ◀

Наталья Алхимова

