

ДОРОЖНЫЕ ФОНДЫ – НЕОБХОДИМЫЙ ИСТОЧНИК РАЗВИТИЯ И СОХРАНЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РОССИИ

С 2012 ГОДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПРЕДУСМОТРЕНО ОБРАЗОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ ДЛЯ СОДЕРЖАНИЯ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ. СРЕДСТВА АККУМУЛИРУЮТСЯ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ДОРОЖНЫХ ФОНДАХ, ИМЕЮТ СПЕЦИАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ И НЕ ПОДЛЕЖАТ РАСХОДОВАНИЮ НА НУЖДЫ, НЕ СВЯЗАННЫЕ С СОДЕРЖАНИЕМ ИЛИ РАЗВИТИЕМ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ. ФИНАНСИРОВАНИЕ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОСТАТОЧНОМУ ПРИНЦИПУ УШЛО В ПРОШЛОЕ, И ТЕПЕРЬ С КАЖДЫМ ГОДОМ НАПОЛНЯЕМОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДОРОЖНЫХ ФОНДОВ РАСТЕТ, А В РЕЗУЛЬТАТЕ УВЕЛИЧИВАЮТСЯ КИЛОМЕТРЫ И УЛУЧШАЕТСЯ КАЧЕСТВО ОТРЕМОНТИРОВАННЫХ ДОРОГ В РОССИИ. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ ЦЕЛЕВЫХ ДОРОЖНЫХ ФОНДОВ ОЦЕНИЛ ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР АССОЦИАЦИИ «РАДОР» ИГОРЬ СТАРЫГИН.



– *Игорь Иванович, расскажите, какая ситуация в целом с дорожными фондами в регионах России?*

– В соответствии с действующим законодательством с 2012 года строительство, капитальный ремонт и содержание региональных и межмуниципальных автомобильных дорог должно финансироваться из региональных дорожных фондов, а с 1 января 2014 года и местных дорог через муниципальные дорожные фонды. В 2011 году все субъекты Российской Федерации приняли соответствующие законы о формировании региональных дорожных фондов. В 2013 году начали создаваться дорожные фонды в муниципальных образованиях. Возврат к системе прямого финансирования дорожных работ призван обеспечить отход от финансирования дорожной деятельности по остаточному принципу (после находящегося в приоритете социальных расходов бюджетов) и устойчивое поступление средств на сохранение и развитие дорожной сети.

– *Каков механизм наполнения дорожных фондов? Един ли он для всех регионов?*

– Основными, обязательными для всех субъектов источниками наполнения региональных дорожных фондов являются акцизы на ГСМ и транспортный налог. С 2015 года в дорожные фонды субъектов РФ пойдут 100 % топливных акцизов. Кроме того, региональные власти вправе направлять в территориальные дорожные фонды дополнительные источники финансирования: средства в счет возме-

нения вреда, наносимого автомобильным дорогам тяжеловесными транспортными средствами; средства от уплаты неустоек и убытков, связанные с неисполнением участниками торгов законодательства о закупках, подрядчиками – условий государственных контрактов; плату по соглашениям об установлении сервитутов на земельные участки в полосах отвода дорог для организации объектов сервиса, установки рекламы, прокладки или переустройства коммуникаций и др. В общей сложности разными субъектами используется более 30 дополнительных источников.

– *Достаточен ли уровень наполнения фондов денежными средствами для поддержания в нормативном состоянии и развития сети региональных дорог?*

– Согласно данным Ассоциации «РАДОР», объем финансирования дорожных работ за счет бюджетов субъектов РФ (без учета Москвы и Санкт-Петербурга) составил в 2012 году 341 млрд рублей, в 2013-м – 396 млрд, в 2014 году по плановым показателям – 397 млрд рублей. Эти суммы, безусловно, существенно больше тех, которые мы наблюдали до создания дорожных фондов: так, по итогам 2010 года данный показатель не превышал 181,4 млрд рублей. Результат увеличения финансирования заметен.

Вместе с тем нормативная потребность региональных дорожных хозяйств в финансовых ресурсах остается значительно выше фактической обеспеченности. Так, в



2014 году на содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог регионального значения требовалось 1 356 млрд рублей, а было направлено 209,7 млрд рублей, то есть всего 15,5 % от существующей потребности. В связи с этим по состоянию на 1 января 2014 года протяженность региональных автодорог, не отвечающих нормативным требованиям, составляла 62,5 %.

Сегодня территориальным органам управления автомобильными дорогами предстоит масштабная деятельность по исполнению поручений Президента РФ В. В. Путина по итогам заседания президиума Госсовета РФ в октябре 2014 года, а также реализации Плана мероприятий Минтранса России по исполнению данных поручений, подписанного заместителем министра транспорта РФ О. В. Белозеровым 29 декабря 2014 года. В то же время перед ними стоят две основные стратегические задачи: приведение существующей сети автодорог регионального значения в нормативное состояние и исполнение поручения Президента РФ по удвоению объемов строительства и реконструкции. В связи с этим особенно важно обеспечить эффективное использование финансовых ресурсов, ввести в эксплуатацию не менее 32,2 тыс. км дорог. При этом на момент принятия данного Поручения прогнозировался ввод в эксплуатацию в 2013–2022 годах участков в общем объеме около 23,0 тыс. км, из которых ими намечалось в период 2013–2015 годов осуществлять строительство и реконструкцию 1,99–2,01 тыс. км ежегодно. Таким образом, нужно каждый год наращивать темпы работ примерно на 15 %.

С учетом информации о средней удельной стоимости работ по строительству и реконструкции, представленной субъектами РФ, для ввода в эксплуатацию участков необходимо выделить дополнительный объем финансирования в размере около 879 млрд рублей за период 2013–2022 годов в ценах соответствующих лет.

– Если наполнение фонда недостаточно, то что, на Ваш взгляд, необходимо сделать для увеличения поступления денежных средств в дорожные фонды России?

– В 2014 году Ассоциация «РАДОР» провела большую работу по подготовке доклада и проекта поручений к заседанию Президиума Государственного Совета РФ. В ходе этой работы эксперты ассоциации приняли участие в Рабочей группе под председательством президента Республики Татарстан Р. Н. Минниханова.

Большинство предложений Ассоциации нашли свое отражение в перечне поручений Президента РФ по итогам заседания, в том числе и те, которые направлены на повышение наполняемости региональных дорожных фондов. В частности, предложения о ежегодном увеличении на 1 рубль в 1 литре ставок акцизов на нефтепродукты и о направлении акци-

зов в полном объеме в дорожные фонды субъектов РФ легли в основу разработанных федеральных законов № 366-ФЗ от 24.11.2014 г. об увеличении с 2015 года ставок акцизов на нефтепродукты на 1 рубль в 1 литре и № 283-ФЗ от 04.10.2014 г. о направлении 100 % акцизов на нефтепродукты в дорожные фонды субъектов РФ.

Одной из серьезных проблем наполняемости региональных дорожных фондов стало несоответствие планируемого и фактического объемов поступлений от акцизов на нефтепродукты. Так, при разработке проектов законодательства о бюджетах на 2013 год объем доходов региональных бюджетов, на основании которого формируются региональные дорожные фонды, прогнозировался в следующих размерах: акцизы на нефтепродукты – 349,6 млрд рублей, транспортный налог – 92,8 млрд рублей. При этом, по данным Федерального казначейства, фактическое поступление доходов в бюджеты субъектов РФ от акцизов на нефтепродукты в 2013 году составило 295,4 млрд рублей, что на 54,19 млрд меньше по сравнению с прогнозными данными. Плановый объем поступлений акцизов на нефтепродукты в региональные бюджеты в 2014 году в соответствии с Федеральным законом № 239-ФЗ от 2.12. 2013 г. составил 346,4 млрд рублей. Прогноз же фактического объема поступлений не превышает 264,2 млрд рублей, что на 82,2 млрд, или на 23,7 %, меньше запланированного Минфином России.

Основываясь на этих данных, Ассоциация «РАДОР» в рамках подготовки доклада и проекта поручений к заседанию Президиума Государственного Совета РФ под председательством Президента РФ сформулировала, в частности, предложение о компенсации выпадающих доходов дорожных фондов субъектов РФ. По итогам рассмотрения предложений В. В. Путин дал соответствующее поручение, и в настоящее время принят ряд поправок к Налоговому и Бюджетному кодексам РФ: помимо увеличения ставки акциза на нефтепродукты и направления в бюджеты субъектов РФ доходов от акцизов в полном объеме предусмотрено также предоставление субъектам РФ в период с 2015 по 2017 год иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий региональных программ в сфере дорожного хозяйства в объеме 233,4 млрд рублей.

Предложения Ассоциации «РАДОР» также получили продолжение в поручениях Президента РФ о рассмотрении возможности введения на региональных автодорогах системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого дорогам транспортными средствами массой свыше 12 тонн, о наделении органов исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по контролю за соблюдением установленных весогабаритных норм и в ряде других поручений.



В свою очередь, регионам и муниципалитетам следует усилить работу по наполнению своих фондов из дополнительных источников и при этом перестать перенаправлять дорожные средства на другие социально значимые, но не дорожные проекты. Кроме того, целесообразно было бы «укрупнить» муниципальные дорожные фонды, куда по действующему законодательству должны направляться 10 % акцизов на нефтепродукты, поступающие в региональные дорожные фонды. Дело в том, что если средства направлять во множество существующих в России муниципальных образований (городские округа, сельские и городские поселения, сельские поселения), то до каждого из них доходят минимальные ресурсы. Если же сформировать муниципальные дорожные фонды на уровне городских округов и муниципальных районов, появится возможность сконцентрировать средства и решать гораздо более существенные задачи.

– Какие мероприятия проводят региональные дорожные подразделения для увеличения наполняемости своих фондов?

– Одно из наиболее эффективных мероприятий по наполнению региональных дорожных фондов на данный момент – это выдача разрешений на перевозку тяжеловесных грузов и контроль движения большегрузных транспортных средств с последующим взиманием штрафов с нарушителей. К сожалению, не все субъекты РФ достаточно активно проводят данную работу. Так, в 2013 году контроль движения большегрузов осуществляли 44 региона при помощи 27 пунктов стационарного весового контроля и 149 передвижных. В 2014 году таких регионов осталось 41, и они располагают 12 действующими стационарными пунктами и 149 передвижными.

За счет этой работы по выданным актам о превышении установленных ограничений по массе транспортных средств в региональные дорожные фонды дополнительно поступило 351,6 млн рублей. Эффективнее всего контрольная деятельность была проведена в Архангельской, Кировской, Костромской и Ульяновской областях, а также в Удмуртской Республике. Кроме того, 1 512,2 млн рублей дорожные фонды субъектов РФ получили в качестве оплаты выданных разрешений на перевозку тяжеловесных грузов. При этом большая часть разрешений выдана в Ханты-Мансийском автономном округе и Оренбургской области.

В 2015 году Федеральное дорожное агентство планирует реализовать на автодорогах федерального значения так называемый проект 12-тонников. Цель этого проекта, разработанного Министерством транспорта РФ и Росавтодором, – привлечение внебюджетных источников финансирования для развития дорожного хозяйства.

В основе внедряемой системы лежит принцип «пользователь платит», который уже несколько десятков лет используется в зарубежных странах. Поскольку нагрузка от одного грузового автомобиля массой свыше 12 тонн на автомобильную дорогу сравнима с нагрузкой 90 тысяч легковых машин, платежи осуществляются владельцами транспортных средств, которые дают наибольшую нагрузку на дороги. Полученные средства будут направляться в Федеральный дорожный фонд, а затем – на проведение дорожных работ, в том числе ремонта и содержания поврежденных большегрузами дорог. Контроль за соблюдением законодательства будет осуществляться с помощью системы мобильного и стационарного контроля. Одна из самых важных особенностей этого проекта в том, что система контроля будет фиксировать нарушения в автоматическом режиме с использованием средств фото- и видеосъемки.

В настоящее время рассматривается возможность взаимоувязки федеральной системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам автомобилями массой свыше 12 тонн, с аналогичными проектами на региональной дорожной сети. В частности, этот вопрос обсуждался на семинаре-практикуме Ассоциации «РАДОР» по актуальным вопросам организации весового контроля на региональной сети автодорог, который состоялся 4 февраля 2015 года. В мероприятии приняли участие представители территориальных органов управления автомобильными дорогами из 55 регионов страны.

Следует отметить, что сегодня в вопросе организации весового контроля – как с точки зрения нормативно-правового регулирования, так и с точки зрения фактической реализации проектов – ведется серьезная и активная работа, которая позволяет продвигаться в деле решения задач по обеспечению сохранности региональной дорожной сети. Ассоциация «РАДОР», в частности рабочая группа по организации весового контроля, продолжит деятельность в этом направлении, аккумулируя предложения территориальных органов управления автомобильными дорогами и доводя их до федеральных органов власти, принимающих соответствующие решения.

– Можно ли сегодня выделить какой-либо регион, способный исключительно за счет средств дорожного фонда поддерживать и развивать сеть своих дорог?

– По данным за 2014, год лишь два субъекта РФ – Воронежская и Сахалинская области – превысили 60 % от расчетной потребности в финансовом обеспечении в 2014 году. Остальные регионы (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) не приблизились и к отметке 50 %.

