

В УСЛОВИЯХ «НАЛОГОВОГО МАНЕВРА»

В рамках V Международной специализированной выставки-форума «Дорога» Федеральное дорожное агентство и Ассоциация «РАДОР» провели круглый стол на тему «Дорожные фонды в Российской Федерации. Эффективные механизмы развития дорожного хозяйства».



В мероприятии приняли участие заместитель руководителя Федерального дорожного агентства Григорий Прокуронов, директор Департамента государственной политики в области дорожного хозяйства Министерства транспорта Российской Федерации Игорь Костюченко, заместитель Председателя Комитета по транспорту Государственной Думы Сергей Тен, генеральный директор Ассоциации территориальных органов управления автомобильными дорогами «РАДОР» Игорь Старыгин, руководители транспортно-дорожного комплекса регионов России, гости выставки и представители СМИ.

Участники круглого стола обсудили основные итоги заседания Президиума Государственного совета при Президенте Российской Федерации по вопросу «О совершенствовании сети автомобильных дорог в целях комплексного освоения и развития

территорий Российской Федерации», который состоялся 8 октября 2014 года в Новосибирске; итоги работы дорожных фондов субъектов Российской Федерации за 2012–2014 годы; долгосрочные перспективы формирования бюджетных обязательств в дорожном хозяйстве; необходимость совершенствования законодательства в области дорожного хозяйства; вопросы субсидирования строительства автомобильных дорог в сельской местности, а также правовые и финансовые вопросы реализации субъектами Российской Федерации проектов государственно-частного партнерства.

Повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части развития сети автомобильных дорог — это вопрос социально-экономического развития территорий. Это положение — основа государственно-го подхода к дорожной проблеме

регионов, потому что очевидно, что без дорог не может быть развития экономики. Свобода перемещения по стране и свобода экономического пространства — два конституционных принципа, выполнение которых должна обеспечить власть. Вместе с тем, автомобильные дороги в регионах России пока далеки от совершенства. По данным Ассоциации «РАДОР», на сегодняшний день более 60% автодорог субъектов РФ не соответствуют нормативным требованиям. Причем эта цифра сродни средней температуре по больнице: есть регионы, в которых ее значение превысило 80-процентную отметку. Это происходит потому, что, несмотря на создание системы дорожных фондов, объем финансирования содержания и ремонта автомобильных дорог все еще далек от 100% (как, впрочем, и остальных статей «дорожного» бюджета). Причина банальна: доходы региональных дорожных фондов не обеспечивают покрытия накопившихся за многие годы недоремонта потребностей. Ситуацию усугубляет тот факт, что прогнозы Минфина в части доходов дорожных фондов от акцизов на нефтепродукты оказались завышены. А ведь расходы региональных управлений дорог спланированы, исходя именно из этих прогнозных данных... При этом следующие три года (2015–2017 гг.) также не несут, или почти не несут положительных изменений для дорожного хозяйства регионов.

Структура расходования средств региональных дорожных фондов в

2014 году, по данным Ассоциации «РАДОР», выглядит следующим образом: 62,3 млрд рублей, или 15,7%, выделяется на субсидии муниципальным бюджетам; 7,8 млрд рублей, или 2%, расходуется на строительство подъездов к сельским населенным пунктам; 5,5 млрд рублей, или 1,4%, идет на погашение ранее взятых кредитов из федерального бюджета. Таким образом, собственно на дороги регионального значения расходуется около 80% регионального дорожного фонда. В абсолютных цифрах это выглядит так: в 2013 году совокупный объем региональных фондов составлял 395,8 млрд рублей, в 2014 планируемый объем (год еще продолжается) — 396,8 млрд рублей. Реально же из-за недополучения средств от акцизов на нефтепродукты доходы окажутся меньше, и субъекты будут вынуждены изыскивать средства из других статей. Если учесть инфляцию, то с достаточной долей достоверности можно предположить, что объемы финансирования дорожных фондов субъектов Федерации в 2014 году будут меньше. Таким образом, объем имеющихся 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%, что почти на процент больше, чем в прошлом году. Но это, понятно, погоды не делает. И если в 2012 году рост финансирования был явным благодаря факту создания региональных дорожных фондов (2012 г. — 341 млрд рублей, 2011 г. — 206,6 млрд рублей), то в 2013 году, и уже можно утверждать, что и в 2014 году наращивания не произошло. Соответственно, трудно ожидать прироста как по строительству и реконструкции автомобильных дорог, так и по всем видам дорожных работ.

Вместе с тем основные задачи, стоящие сегодня перед всем дорожным комплексом страны, а это и реализация комплекса мер, направленных на приведение существующей сети автомобильных дорог к состоянию, соответствующему нормативным требованиям, и удвоение объемов их строительства и реконструкции в два раза по сравнению с периодом 2003—2012 гг., никто не отменит. Но без необходимого финансирования их выполнить не представляется возможным.

Подсчитано, что для того, чтобы решить задачу удвоения в регионах, необходимо ежегодно наращивать объемы строительства (реконструкции) на 20—21%, причем этот рост необходимо плани-

подкреплен реальным финансированием.

Часть необходимых средств, по мнению руководителей дорожной отрасли, можно получить от эффективности инновационных решений, внедряя современные технологии. А для этого необходимо пересматривать как нормативные документы, так и сами программы, направленные на внедрение новшеств. (Как отметил директор департамента государственной политики в области дорожного хозяйства Минтранса РФ Игорь Костюченко, в этом году будет закончена подготовка проекта новых нормативов, касающихся всех видов ремонта, который будет доступен для обсуждения в Интернете на соответствующем сайте).

Наши предложения

АССОЦИАЦИЯ
РАДОР

▪ Правительству Российской Федерации, Депутатам Государственной Думы ФС РФ

рассмотреть возможность продолжения практики ежегодного, начиная с 2015 года, увеличения на один рубль в одном литре ставок акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, и зачисления этих средств в бюджеты субъектов Российской Федерации.

ровать. Но сегодня в большинстве регионов России долгосрочные программы приняты на период до 2017 г. Лишь в одном субъекте Федерации принята программа развития дорожной сети до 2022 года и еще в четырех — до 2025 года.

Конечно, правильно было бы, чтобы в эти программы были заложены четко прописанные в Транспортной стратегии показатели. Но, к сожалению, этот документ на сегодняшний день не

Но это, во-первых, происходит не быстро, во-вторых, все равно радикально решить проблему финансирования не позволит.

Исходя из этих соображений, было сформулировано и озвучено на заседании Президиума Госсовета предложение Ассоциации «РАДОР» (а значит, и органов управления автодорогами регионов), которое состоит в следующем: необходимо принять решение о продолжении практики

ежегодного, начиная с 2015 года, увеличения на один рубль в одном литре ставок акцизов от ГСМ, производимых на территории Российской Федерации, и зачисления этих средств в бюджеты субъектов.

Еще одна проблема дорожного хозяйства некоторых субъектов Федерации состоит в том, что не все, а иногда — далеко не все средства, которые должны быть зачислены в региональный дорожный фонд, действительно поступают в этот фонд. В России 19 субъектов, администрации которых в 2014 году весьма существенно нарушили это правило. А ведь эти деньги являются целевыми, а их источники определялись как **ИСТОЧНИКИ ДОРОЖНОГО ФОНДА!** В 2013 году потери региональных фондов от неисполнения этих обязательств составили 12%! По текущему году окончательные итоги будут подведены несколько позднее.

По мнению дорожного сообщества, такая ситуация недопустима. Этот вопрос следует отрегулировать на государственном уровне. Отсюда еще одно предложение Ассоциации «РАДОР», озвученное в ходе заседания Президиума Госсовета: внести изменения в Бюджетный Кодекс РФ, предусматривающие зачисление в полном (100%) объеме в дорожные фонды субъектов РФ акцизов на нефтепродукты, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, а также транспортного налога. Как пояснил заместитель председателя комитета по транспорту Госдумы ФС РФ Сергей Тен, уже подготовлена соответствующая поправка в Бюджетный Кодекс РФ.

К счастью, есть и другие примеры. Так, по словам министра транспорта Тверской области Андрея Суязова, в этом субъекте Федерации используются не только основные источники пополнения регионального дорож-ного фонда, но и дополнительные, в частности, доходы от эксплуатации предприятий дорожного сервиса, а также от возмещения вреда от перевозки сверхтяжеловесных не-

нормативных грузов. Кроме того, в Тверской области ежегодно сдается ремонт 100–200 км дорог — таких успехов удалось достигнуть, благодаря применению современных недорогих технологий работ. Всего же субъектами Российской Федерации к двум основным источникам формирования дорожных фондов по состоянию на 1 октября 2014 г. дополнительно определены еще 33 источника.

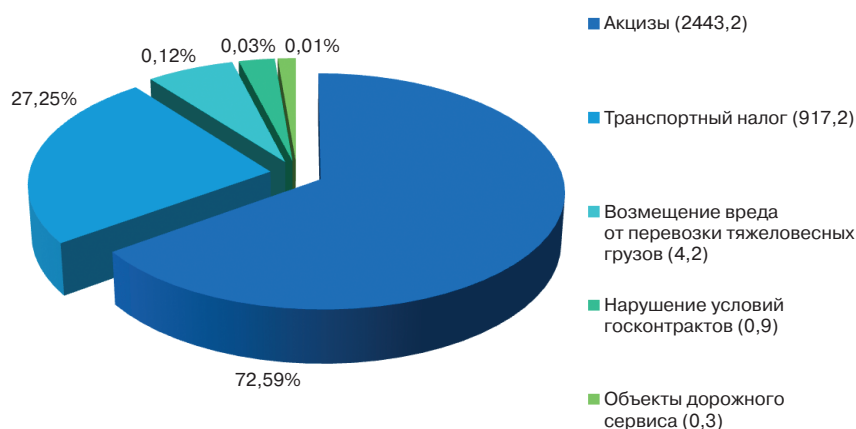
Тревожная тенденция складывается вокруг налога на имущество, который, согласно действующему законодательству, должны уплачивать собственники автомобильных дорог. К компетенции регионов отнесена возможность установления льготы по уплате этого налога. Иными словами, они могут его взимать, а могут и не взимать. К сожалению, в текущем году количество регионов, которые не освобождают дорожников от уплаты этого налога, возросло с 30 (в 2013 г.) до 36. Причем количество тех из них, которые предпочитают взимать этот налог за счет дорожного фонда, выросло с 21 до 29. Соответственно, уменьшилось коли-

чество субъектов Федерации, где собственники автомобильных дорог полностью освобождены от уплаты налога на имущество, с 50 до 43. И еще 4 региона взимают этот налог частично (в прошлом году — 3). Потери дорожных фондов от этой меры в 2014 году превышают 7 млрд рублей! Отсюда — предложения Ассоциации «РАДОР», касающиеся изменений в Налоговый Кодекс РФ и проект соответствующего поручения президента по итогам Госсовета: 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.

Игорь Костюченко объяснил, что существует порядок, по которому если регион устанавливает льготы по налогу на имущество, то тогда он не имеет права на дотации из госбюджета. Но это не жесткое правило.

И, конечно, не был обойден вниманием актуальный вопрос, касающийся формирования муниципальных дорожных фондов. В ряде субъектов РФ — в Пермском крае и Сахалинской обла-

Источники пополнения регионального дорожного фонда в 2014 году (млн руб)



сти – 100% транспортного налога направляется в муниципалитеты, в Ленинградской области – 50%, в Хабаровском крае – 21%, в Республике Чувашия – 10% и в Кемеровской области – 5%.

Игорь Старыгин отметил также, что финансовые средства, попадая из регионального дорожного фонда на муниципальный уровень, остаются окрашенными лишь тогда, когда они передаются в виде субсидий. На этот тонкий момент необходимо обращать внимание.

Еще один важный момент состоит в исполнении требований закона о транспортной безопасности, который был недавно принят. Подсчитано, что если исполнять все требования этого акта, то единовременные капитальные вложения в реализацию необходимых мероприятий составят 185 млрд рублей, а ежегодные текущие расходы – еще 75 млрд рублей. Сравним эти цифры с величиной совокупных региональных фондов, который в 2014 году по прогнозу должен составить 396,8 млрд. рублей, и...

В существующих условиях финансирования исполнение данного положения не оправдано. Поэтому на сегодняшний день необходимо уточнение положений приказа Министерства транспорта РФ, устанавливающего категорирование транспортных объектов в соответствии с уровнем риска потенциальной угрозы.

Одним из лейтмотивов заседания Президиума Госсовета 8 октября в Новосибирске стала проблема обеспечения сохранности автомобильных дорог. Сегодня в 48 субъектах Российской Федерации осуществляется контроль весовых параметров транспортных средств (в прошлом году – в 44 субъектах). При этом дорожные службы предпочитают использовать, наряду со стационарными пунктами весового контроля,

которых по всей стране насчитывается всего лишь 27 (из них работают в круглосуточном режиме только 17), передвижные ПВК. Их в дорожных хозяйствах регионов 202, при этом работают в круглосуточном режиме только 21, по несколько часов в сутки – 164, а 19 совсем не эксплуатируются (данные Ассоциации «РАДОР»). Объясняется это тем, что дорожные администрации без участия представителей ГИБДД не имеют возможности обеспечить полноценное функционирование постов весового контроля.

Предложения Ассоциации «РАДОР» по наведению порядка в этом вопросе состоят в следующем:

- необходимо принять межведомственный (МВД и Минтранс РФ) нормативный акт по обеспечению взаимодействия на пунктах весового контроля при реализации полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения и сохранности государственного имущества (автомобильных дорог);
- принять меры по усилению контроля за движением тяжеловесных автотранспортных средств с зачислением в дорожные фонды сборов в счет возмещения вреда за

нарушение действующих норм по весовым параметрам;

- внести дополнения в нормативные документы, позволяющие применение специальных технических средств фото- и видеозаписи, работающих в автоматическом режиме, для фиксации правонарушений и привлечения к административной ответственности нарушителей установленных правил движения тяжеловесных транспортных средств;

- наделить владельцев автомобильных дорог контрольными функциями по сохранности автомобильных дорог в части обеспечения фиксации правонарушений в автоматическом режиме и передачи информации о правонарушениях в контрольно-надзорные органы.

На круглом столе обсуждались положения по введению в действие системы взимания платы с транспортных средств общей массой более 12 тонн. Опрос региональных дорожных служб, проведенный ассоциацией, показал, что 63% субъектов считают эту норму обязательной, а еще 33% – возможной. Что касается способа взимания платы, то подавляющее большинство – 93% субъектов Федерации – считают, что систе-

Рис. 1



В скобках приведены данные в ценах 2014 года

ма контроля и сбора средств должна быть единой для всех дорог России, независимо от их ведомственной принадлежности. Эти вопросы также были озвучены на заседании Госсовета, и можно надеяться, что деятельность по сохранности автомобильных дорог нашей страны будет, наконец, активизирована.

Заместитель руководителя Федерального дорожного агентства Григорий Прокуронов акцентировал внимание на вопросах, касающихся разработки федерального бюджета на 2015–2017 гг. в условиях существенного изменения законодательства о дорожных фондах. Цифры (рис. 1) показывают, что: реальный объем федерального дорожного фонда в 2014 году на 15% меньше того, что было запланировано; финансирование 2015–2016 годов практически не отличается от цифр 2014 года, а с учетом инфляции его уровень будет ниже 2014 года; некоторое повышение ожидается лишь в 2017 году.

Все это верно, если оперировать абсолютными цифрами. Однако необходимо учесть, что в них заложены обязательные (защищенные) целевые трансферты на:

- строительство моста через Керченский пролив;
- субсидии на подготовку к Чемпионату мира по футболу – 2018 (7–10 млрд в разные годы);
- межбюджетные трансферты.

Диаграмма на рис. 2 показывает, какова структура этих расходов. Видно, что 40% расходов федерального бюджета приходится на содержание автомобильных дорог, 23% – на их строительство и реконструкцию, остальное – на цели, перечисленные выше. Иными словами, только к 2017 году, с учетом инфляции и большого количества защищенных статей, предполагается выйти на уровень финансирования 2011–2012 годов.

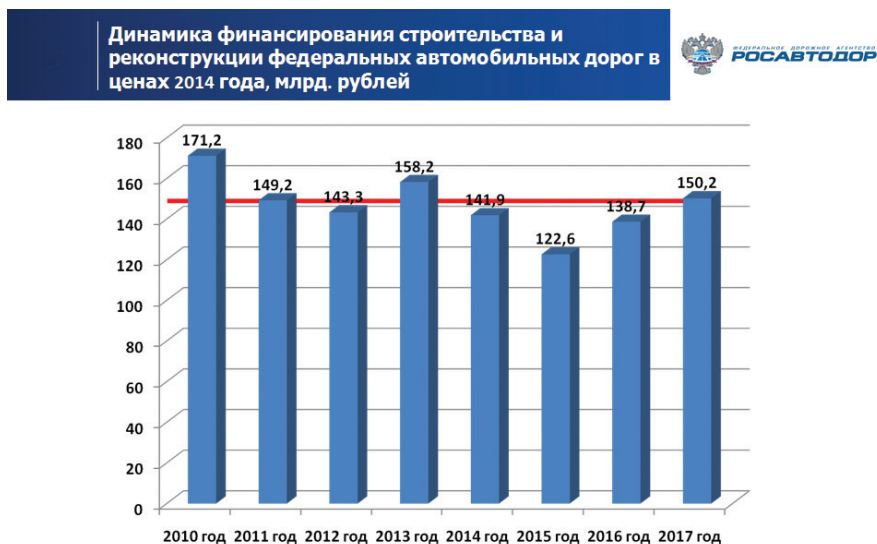
Но это еще не все. На период 2015–2017 годы правительством

Рис.2



Доля расходов на капитальный ремонт, ремонт и содержание федеральных автомобильных дорог в общих ассигнованиях федерального дорожного фонда без учета расходов на строительство транспортного перехода через Керченский пролив, предоставление субъектам Российской Федерации иных межбюджетных трансфертов и субсидий на подготовку к Чемпионату мира по футболу 2018 года составляет 55,4 %.

Рис.3



К 2017 году в федеральном бюджете запланировано увеличение объема финансирования строительства и реконструкции федеральных автомобильных дорог до уровня 2011 года. Вместе с тем с учетом продолжительности осуществления большинства строек объекты, начинаемые в 2017 году, будут завершены после 2020 года

России запланирован так называемый «большой налоговый маневр», предусматривающий поэтапное в течение трех лет сокращение доходов от акцизов на ГСМ (табл. 1). Суммарно это снижение составит 831 млрд рублей, в том числе 229 млрд руб. – в 2015 году. Чтобы компенсировать выпадающие доходы, внесены изменения в Бюджетный кодекс, в соответствии с которыми, на-

чиная с 1 января 2015 года 100% доходов, полученных от акцизов на ГСМ, а не 72%, как прежде, будут зачисляться в региональные дорожные фонды. Базовый объем федерального дорожного фонда устанавливается в размере 345 млрд рублей с индексацией на уровень инфляции, а также на прогнозируемый уровень доходов от акцизов на нефтепродукты, увеличенный в 1,1 раза. При

Табл. 1

Вид топлива	2015 год		2016 год		2017 год
	Закон № 269-ФЗ	налоговый маневр	Закон № 269-ФЗ	налоговый маневр	налоговый маневр
Бензин класса 5	7 750	4 200	9 500	6 200	4 500
Бензин класса 4	10 858	7 300	10 858	6 200	4 500
Бензин класса 3	12 879	7 300	12 879	6 200	4 500
Бензин, не соответствующий классу 3, или классу 4, или классу 5	13 332	7 300	13 332	6 200	4 500
Прямой бензин	13 502	11 300	14 665	10 500	9 700
Дизельное топливо класса 5	5 244	2 300	5 970	3 000	2 800
Дизельное топливо класса 4	5 970	3 000	5 970	3 000	2 800
Дизельное топливо класса 3	7 735	3 000	7 735	3 000	2 800
Дизельное топливо, не соответствующий классу 3, или классу 4, или классу 5	7 735	3 000	7 735	3 000	2 800
Моторные масла	9 086	6 500	9 577	6 000	5 400

По ориентировочным расчетам реализация налогового маневра приводит к снижению доходов от акцизов на нефтепродукты за период 2015 – 2017 годов ориентировочно на 831 млрд. рублей, в том числе за 2015 год – на 229 млрд. рублей

этом в составе базового объема федерального дорожного фонда предусматриваются иные межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в размере 22,4% от базового объема фонда.

Основные условия межбюджетного трансферта таковы: он носит компенсационный характер в рамках реализации «налогового маневра»; для эффективного планирования дорожной деятельности в регионах эти средства нужно предоставлять в начале года; эти средства необходимо включить в программу «Развитие транспортной сети», так как она является системой мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам их исполнения и ресурсам, контролируемым целевыми показателями; о предоставлении трансферта необходимо заключать соглашение, предусматривающее цели расходования этих средств, показатели результативности исполнения, отчетность о ходе исполнения и ответственность за нарушение условий. По словам представителя Минфина, выступавшего на заседании круглого стола, межбюджетный

трансферт будет распределяться так же, как сегодня распределяются акцизы – по фиксированному нормативу.

Однако, как подчеркнул Григорий Прокуронов, компенсационный механизм пока не проработан, есть целый ряд неясностей. Например, как сделать, чтобы средства поступили в регионы быстро, и они могли начинать планирование своих работ? Кроме того, для того, чтобы трансферты можно было администрировать, необходимо правильно сформулировать цели, на осуществление которых предоставляются эти средства. Это пока тоже дискуссионный вопрос. Предусмотрена также корректировка правил предоставления трансфертов и условий их исполнения. И так далее. Всеми этими вопросами занимается Федеральное дорожное агентство как основной распорядитель бюджетных средств. В ходе заседания круглого стола было решено, что Ассоциация «РАДОР» соберет и систематизирует предложения регионов по озвученным дискуссионным вопросам, и направит их в Росавтодор.

Участников круглого стола –

представителей регионов крайне не интересовал вопрос, будет ли компенсироваться разница между прогнозными расчетами Минфина по акцизам и реально полученным доходам? Ответ – не будет. Вместе с тем, эта разница составляет значительную величину. В Республике Саха (Якутия), например, по словам министра транспорта и дорожного хозяйства Семена Винокурова, за два года недополучено 1,5 млрд рублей, а в результате «налогового маневра» регион потеряет за три года еще 1,5 млрд рублей.

Здесь есть еще одно обстоятельство: в связи со снижением ставок акцизов ожидается снижение отчислений в муниципальные фонды. Правительством принято решение о компенсации выпадающих доходов, но механизма этой компенсации пока нет.

Таковы реалии сегодняшнего дня. Каким образом в этих условиях выполнить задачи, поставленные Федеральной целевой программой? Судя по всему, она нуждается в корректировке.

Следует отметить, что с января 2015 года меняется также и система финансирования программы сельских дорог. По итогам Госсовета при президенте от 21 апреля этого года принято решение расходы на их строительство исключить из ФЦП «Автомобильные дороги» и включить в ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 гг. и на период до 2020 года». Эта программа на сегодняшний день согласована со всеми федеральными органами исполнительной власти и внесена в Правительство РФ. При этом государственным заказчиком остается Федеральное дорожное агентство и дорожные управления на местах.

Существенно, что вместе с программой меняются и критерии выбора объектов, на строительство (реконструкцию) которых будут предоставляться субсидии.

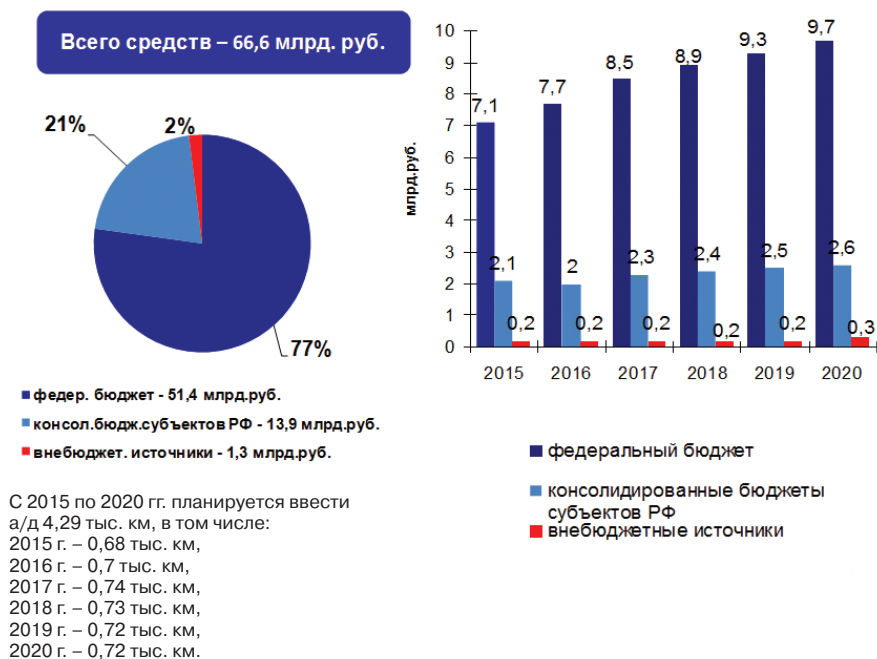
Теперь вместо правила 5/125, о котором давно говорили, что его нужно менять, объекты строительства будут выбираться, исходя из соображений значимости объекта сельского хозяйства, а также их общественной значимости. Изменен и норматив – с января 2015 года на сооружение одного километра такой дороги будут выделять не фиксировано 10 млн рублей, а 10 млн рублей с индексацией на процент инфляции.

Безусловно, то, что изменены критерии выделения средств – это справедливо и своевременно. Потому что в регионах, где были дороги и населенные пункты, которые удовлетворяли принципу 5/125, работа велась, и такие объекты постепенно заканчивались. Субсидии же на эти работы из федерального бюджета продолжают выделять, да и ошибочно было бы думать, что на селе сегодня решена транспортная проблема. В Республике Саха (Якутия), например, как подчеркнул Семен Винокуров, критерии 5/125 вообще не актуальны – здесь совсем другие расстояния между населенными пунктами и численность населения в них иная. Предположу, что это касается не только Якутии, но и других субъектов Федерации, расположенных за Уралом. Но, например, в той же Якутии, по словам министра, до сих пор не создана опорная сеть. И для этой республики принятие новых критериев означает, что будут построены хоть какие-то дороги, потому что проходящих по его территории федеральных трасс для решения транспортных проблем региона явно мало.

Схема работы по новой системе такова. Необходимо представить в Минсельхоз региональные программы, предусматривающие строительство или реконструкцию автодорог. Затем комиссия Минсельхоза с участием пред-

Рис. 4

Ресурсное обеспечение мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог, в рамках ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014-2017 годы и на период до 2020 года» начиная с 2015 года



ставителей Росавтодора отберет наиболее перспективные из них. Объем субсидий федерального бюджета субъектам Федерации на эти цели будет выделяться с учетом: доли валового регионального продукта (ВРП) по разделу «Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство» субъекта в общем показателе по Российской Федерации; доли сельских населенных пунктов субъекта, не имеющих связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог общего пользования, в общей численности таких сельских населенных пунктов в России.

Распределение субсидий будет утверждаться правительством РФ. После этого с субъектами будет подписываться соглашение о выделении средств.

Ресурсное обеспечение этой программы представлено на рис. 4. Необходимо отметить в этой связи, что регионы и сами ведут работу по строительству сельских дорог. Так, например,

по словам министра транспорта и дорожного хозяйства Республики Саха (Якутия), на эти цели региональным бюджетом выделяется ежегодно 200 млн рублей.

В связи с изменением принципов финансирования программы строительства сельских дорог субъектам Федерации рекомендовано исключить из программ, направленных на развитие транспортных систем субъектов, мероприятия по строительству и реконструкции сельских дорог, и дополнить этими мероприятиями программы, направленные на развитие сельских территорий.

В заключение хотелось бы отметить, что, согласно последнему (августовскому) опросу общественного мнения, 40 % респондентов высказались за то, что российские дороги в последние годы улучшаются. Эта информация может считаться подарком дорожникам к профессиональному празднику, потому что их труд, наконец, замечен. ☹

Наталья Алхимова