

Газета «Транспорт России»,
выпуск № 18-19, 28 апреля - 11 мая 2014 года,
Статья «Средствам – целевое расходование»

Оценке работы дорожных фондов за 2013 год был посвящен «круглый стол», состоявшийся в Комитете Госдумы РФ по транспорту.

В дискуссии приняли участие заместитель председателя Комитета Госдумы РФ по транспорту Сергей Тен, директор Департамента государственной политики в области дорожного хозяйства Министерства транспорта РФ Игорь Костюченко, заместитель руководителя Федерального дорожного агентства Григорий Прокуронов, первый заместитель начальника Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России Владимир Швецов.

Воссоздание системы дорожных фондов улучшило ситуацию с финансированием дорожной отрасли, дало возможность перспективного планирования, формирования обеспеченных ресурсами долгосрочных целевых программ. В минувшем году объем средств Федерального дорожного фонда по сравнению с 2011 годом увеличился более чем на 160 млрд руб. Суммарный объем дорожных фондов субъектов РФ вырос почти в два раза, составив 594 млрд руб., отметил директор Департамента государственной политики в области дорожного хозяйства Минтранса России Игорь Костюченко. Более половины объемов Федерального дорожного фонда составляют доходы общего покрытия, напомнил он. Остальное – часть акцизов на моторное топливо, иные источники.

Доходы региональных дорожных фондов складываются из федерального акциза на моторное топливо (80%) и транспортного налога. В ряде субъектов РФ – республиках Татарстан, Коми, Саха (Якутия), Белгородской, Нижегородской, Сахалинской областях, Чукотском автономном округе – дополнительно включают в дорожные фонды часть доходов общего покрытия.

Говоря об использовании средств региональных дорожных фондов, Игорь Костюченко заметил, что в 2012 году в 20 субъектах РФ средства, подлежащие зачислению в дорожные фонды, были направлены на цели, не связанные с финансированием дорожной деятельности. В прошлом году число регионов,

позволяющих себе отвлекать часть средств, предусмотренных на формирование дорожных фондов, сократилось. Тем не менее в Тверской, Псковской, Саратовской, Омской областях и Калмыкии такая практика продолжается. Суммы средств, которые не были направлены в 2013 году в дорожные фонды, варьируются от 700 млн до 4 млрд руб.

Игорь Костюченко напомнил, что принцип прозрачности и открытости использования средств региональных дорожных фондов являлся одним из условий их создания, расходование денежных ресурсов допускается только на нужды дорожного хозяйства, обеспечение надлежащего транспортно–эксплуатационного состояния существующей сети автодорог.

С текущего года согласно законодательству субъекты РФ приступили к созданию муниципальных дорожных фондов. Пока их финансовая база формируется исключительно за счет отчислений из региональных дорожных фондов. В среднем на содержание и развитие автодорог местного значения поступает 15% средств территориальных дорожных фондов. 10% из них предусмотрено частью 3 статьи 58 Бюджетного кодекса РФ. В среднем отчисления на эти цели по региону составляют порядка 800 млн руб.

Если учесть, что в среднестатистическом субъекте РФ насчитываются 300–400 муниципальных образований, то на муниципалитет в год придется лишь 2–2,5 млн руб. «Это, конечно, весьма скромные средства, содержать и тем более развивать местные автодороги на них очень сложно», – отметил Игорь Костюченко. – Он призвал участников дискуссии высказать свою позицию о необходимости совершенствования норм бюджетного законодательства в этой сфере.

Серьезная задача, которая стоит сегодня перед муниципальными образованиями, – создание перечня местных межмуниципальных автодорог. Эта работа включает кадастровый учет, оформление прав собственности. В соответствии с нормами гражданского права собственник несет бремя содержания принадлежащего ему имущества, каковым в данном случае и являются местные автодороги, зарегистрированные в установленном порядке.

Игорь Костюченко напомнил, что Налоговым кодексом РФ установлены льготы по налогам на имущество и на землю в отношении организаций, в ведении которых находятся государственные (федеральные и региональные) автомобильные дороги. Некоторые субъекты РФ этими льготами пользуются, в ряде других налог на имущество уплачивается. Так вот, в муниципальных дорожных фондах должны быть предусмотрены расходы, связанные с оплатой налогов на имущество и на землю. В этой связи вполне логично дорожные фонды муниципальных образований формировать и за счет земельного налога. Ведь субсидии региональных дорожных фондов, направляемые на дорожную деятельность, являются косвенным дотированием бюджета муниципального образования в части налога на землю, занятую автодорогами местного значения.

Поиск дополнительных источников наполнения дорожных фондов – это одна сторона дела. Не менее важно добиться эффективного использования этих средств. Ведь с 2014 года должно быть обеспечено стопроцентное финансирование автодорог федерального значения по нормативу, а в текущее десятилетие – удвоение строительства и реконструкции автомобильных дорог. Понятно, как поэтапно будет решаться эта задача на федеральных дорогах, динамика роста отражена в ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)». Что касается региональной дорожной сети, то там такой ясности нет. В настоящее время министр транспорта РФ Максим Соколов совместно с полпредами Президента РФ поэтапно проводят совещания в федеральных округах по урегулированию вопросов, связанных с реализацией задачи удвоения. Игорь Костюченко призвал участников «круглого стола» высказать свои соображения по этому вопросу как с точки зрения финансовой обеспеченности, так и технической.

По словам заместителя председателя Комитета Госдумы РФ по транспорту Сергея Тена, в этом плане наибольшие опасения вызывает именно региональная дорожная сеть. Средств для выполнения амбициозной задачи, поставленной Президентом РФ, остро не хватает. Так, если исходить из сегодняшних планов развития дорожной сети субъектов Сибирского федерального округа, то решение задачи удвоения будет обеспечено лишь на 30%.

Сергей Тен обратил внимание на отсутствие эффективной системы обеспечения сохранности автодорог. Вполне возможно, что размер ущерба, наносимый дорогам всех категорий большегрузным транспортом, сопоставим с ежегодным объемом бюджетных ассигнований, предположил Сергей Тен. То есть при суммарном объеме всех дорожных фондов около триллиона рублей ежегодный ущерб автодорогам из-за отсутствия эффективной системы весогабаритного контроля составляет примерно ту же сумму. Получается, все усилия дорожников могут быть сведены на нет: стоимость дорог, введенных за 10 лет, уравнивается с ущербом, нанесенным разрушенным трассам. В конечном итоге деньги будут потрачены, а государство и пользователи хороших дорог не получают, заключил Сергей Тен.

Обеспокоенность депутата разделяет генеральный директор Российской ассоциации территориальных органов управления автомобильными дорогами Игорь Старыгин. Доля автодорог регионального значения, не отвечающих нормативным требованиям, в настоящее время составляет 62,5%. И на 502 тыс. км территориальных дорог в 2013 году действовали всего 30 стационарных и 162 передвижных поста весового контроля, которые в основном сосредоточены в 44 субъектах РФ. Назвать их работу эффективной нельзя.

Одна из главных причин связана с отсутствием нормального взаимодействия между органами управления дорожным хозяйством и ГИБДД в субъектах РФ. Игорь Старыгин предлагает обратиться в Правительство РФ с тем, чтобы было поручено МВД и Минтрансу России принять межведомственный нормативный акт по обеспечению взаимодействия на пунктах весового контроля для реализации полномочий по сохранности госимущества. Субъектам РФ предлагается усилить контроль за движением тяжеловесных транспортных средств и сделать так, чтобы штрафы, взимаемые за перегруз, направлялись в дорожные фонды.

Создание системы региональных дорожных фондов позволило в 2012 году увеличить на 65% объемы финансирования дорожного хозяйства субъектов РФ по сравнению с предыдущим годом, а в 2013-м – еще на 16%, сообщил Игорь Старыгин. В целом рост – почти в два раза. Но плановые показатели прошлого

года оказались невыполненными. По строительству и реконструкции автодорог было введено в эксплуатацию лишь 1528 км вместо 1741. Объем отремонтированных и капитально отремонтированных дорог остался на уровне 2012 года. При этом было отремонтировано всего лишь чуть более 2% всей сети региональных дорог.

С учетом того, что часть средств дорожных фондов субъектов РФ направляется на строительство подъездов с твердым покрытием к сельским населенным пунктам, ремонт улично-дорожной сети муниципалитетов и их дворовых территорий, на региональные дороги остается лишь три четверти от общего объема дорожных фондов субъектов РФ. В итоге обеспеченность финансовыми ресурсами содержания автодорог в 2013 году составила чуть больше 30%, ремонта – 29%. Работы по капитальному ремонту практически не проводились. При потребности более 1,3 трлн руб. на содержание, ремонт и капитальный ремонт субъектами было направлено лишь 185 млрд руб., что составило чуть более 14%.

Специалисты подсчитали, что для улучшения состояния существующей сети региональных дорог, решения задачи удвоения объемов дорожного строительства территориям потребуются дополнительные финансовые ресурсы в размере 300 млрд руб. Где взять эти средства? Ассоциация «РАДОР» предлагает продолжить практику ежегодного увеличения акцизов на моторное топливо в размере 1 руб. на литр ГСМ.

Другим шагом в этом направлении может стать (по аналогии со льготами, предоставляемыми федеральным трассам) освобождение организаций, управляющих территориальными дорогами, от уплаты налога на имущество, каковым являются автодороги регионального значения.

Одним из возможных источников пополнения территориальных дорожных фондов могла бы стать система взимания платы с транспортных средств общей массой более 12 тонн, которая сейчас создается на сети федеральных автодорог. Минтранс России поручил Ассоциации «РАДОР» дополнительно проработать с субъектами РФ целесообразность введения этой платы на региональных дорогах.

Оказалось, что почти 96% регионов считают это возможным. Поэтому РАДОР предлагает Минтрансу России и Росавтодору при создании системы взимания платы с 12-тонников предусмотреть расширение сферы ее действия на сеть автодорог регионального значения. Для этого уже сейчас принять поправки в Бюджетный кодекс, которые бы предусматривали начало функционирования системы на территориальных дорогах уже через год после ее введения на сети федеральных трасс.

Как пояснил заместитель руководителя Росавтодора Григорий Прокуронов, на сегодняшний день система 12-тонников – проект, который находится в состоянии развития. Документация сформирована таким образом, что система будет иметь возможность интегрироваться с иными системами. На региональных дорогах аналогичную систему может развивать субъект РФ, используя свои управленческие механизмы.

В заседании «круглого стола» приняли участие представители более 20 регионов России. Они делились своими планами, проблемами, соображениями по совершенствованию механизмов использования дорожных фондов. Предложения по развитию дорожного хозяйства они изложили в своих рекомендациях. Среди таких предложений – возможность использования средств региональных дорожных фондов (не менее 5%) не только на строительство и реконструкцию дорог с твердым покрытием к сельским населенным пунктам, но и на капитальный ремонт таких дорог. Это потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ.

Субъектам РФ рекомендовано предусмотреть в региональном законодательстве освобождение от уплаты налога на имущество в отношении автодорог регионального или межмуниципального и местного значения, а также расширить перечень источников формирования региональных дорожных фондов за счет доходов от использования автодорожной инфраструктуры и осуществления контрольно-надзорных функций на дорогах, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения.

Сергей ОЗУН, обозреватель «ТР»