

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И РОЛЬ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ В ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

ПРЕЗИДЕНТ
СОЮЗА
ТРАНСПОРТНИКОВ
РОССИИ
Виталий Борисович
Ефимов



В настоящее время осуществление приоритетных национальных проектов переходит в самую важную стадию – их практическую реализацию в субъектах Российской Федерации. Однако большинство регионов к этому не готовы из-за неудовлетворительного состояния (а подчас и отсутствия) автомобильных дорог. Проведенный анализ показывает, что без круглогодично функционирующей автодорожной сети практически невозможно реализовать эти важнейшие проекты на всей территории Российской Федерации.

Национальный проект «Здоровье», предусматривающий в конечном итоге увеличение продолжительности жизни граждан России, требует не только повышения потенциала самого здравоохранения, но и предоставления возможности каждому гражданину регулярно посещать медицинские учреждения и, при острой необходимости, получить экстренную медицинскую помощь на дому. Жители значительного числа небольших городов, деревень и сел не могут воспользоваться современными поликлиниками и больницами из-за отсутствия постоянного транспортного сообщения. Во многих населенных пунктах российской глубинки основным видом транспорта до сих пор является трактор.

Даже оснащение новейшей техникой станций скорой помощи не даст ожидаемого эффекта из-за отсутствия благоустроенных автомобильных дорог

в сельской местности. А большинство местных бюджетов не имеют достаточных средств на развитие дорожной инфраструктуры.

Национальный проект «Образование» затрагивает значительную часть населения страны и в условиях демографического кризиса должен сыграть решающую роль в обеспечении отраслей народного хозяйства квалифицированными кадрами. Но не все дети и подростки имеют возможность учиться, так как необходимая перевозка детей из малых населенных пунктов невозможна без круглогодично функционирующих автомобильных дорог.

Одну из сложнейших задач представляет реализация национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Предусматривается расширение строительства жилья не только в крупных городах, но и в значительных объемах в небольших населенных пунктах, что повышает эффективность национального проекта и способствует привлечению и закреплению необходимых кадров высокой квалификации в сельской местности.

Реализовать этот жизненно важный национальный проект в полном объеме невозможно без развитой транспортной инфраструктуры. Особо проблематична его реализация в сельской местности. Без наличия хороших дорог нельзя говорить о равных возможностях развития регионов страны, населенных пунктов, северных территорий, составляющих 60% территории России, о свободном рынке трудовых ресурсов.

Только при наличии хороших автомобильных дорог жители российской глубинки могут реализовать свое право на свободу передвижения, которое закреплено в Конституции РФ и в полной мере используется жителями крупных городов.

Отечественный опыт по развитию сельского хозяйства без надежной транспортной системы не увенчался успехом. Конкурентоспособное сельскохозяйственное производство с сезонным циклом и скоропортящейся продукцией требует автодорожных

выходов на федеральную и региональную сеть. Как и любое промышленное, сельскохозяйственное производство требует не только наличия внутрихозяйственной автодорожной инфраструктуры, как необходимое условие организации производства, но и возможности беспрепятственных кооперационных поставок, а также реализации произведенной продукции.

В условиях низкого технического состояния дорог или отсутствия дорог с твердым покрытием резко снижается скорость движения автотранспорта, увеличивается время пребывания пассажиров в пути. Также снижается безопасность движения, повышается себестоимость перевозок, перепробег автомобилей, требуется дополнительный подвижной состав, происходит задержка или невозможность вывоза сельскохозяйственной продукции.

По оценкам специалистов, в периоды весенне-осенней распутицы, в условиях отсутствия дорог с твердым покрытием совершаются наезды автотранспорта на засеянные поля, что приводит к выводу из оборота и гибели под колесами техники до 5% пахотной земли и урожая. Потери от транспортировки сельскохозяйственной продукции в условиях бездорожья составляют 7–10%. Урожайность сельскохозяйственных культур в придорожной полосе из-за запыленности посевов резко снижается и достигает 25–35%.

Бездорожье является основным фактором невозможности создания высокопродуктивного мясомолочного производства.

Районы с более высокими показателями обеспеченности автомобильными дорогами с твердым покрытием имеют повышенные социальные и культурно-бытовые условия и характеризуются более высокой плотностью размещения предприятий общепита, объемом розничного товарооборота, плотностью размещения школ, клубных учреждений, массовых библиотек и другими важными социальными учреждениями. Повышаются уровень развития народного образования и культуры, социально-демографические показатели, профессиональный уровень кадров, уровень медицинского и транспортного обслуживания.

В условиях бездорожья транспортные затраты в себестоимости отечественной сельскохозяйственной продукции достигают 40%, в то время как в европейских странах они составляют не более 10–12%, и возникает вопрос уже не о конкурентоспособности продукции сельского хозяйства на собственном рынке, а о возможности его фактического существования.

Одно из важнейших условий не только эффективной реализации проектов, но и возможности их выполнения на всей территории и для всех граждан России – наличие круглогодично функционирующих автомобильных дорог.

Однако в условиях бездорожья в каждом третьем населенном пункте России проблематично реализовать национальные проекты «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Образование», «Здоровье».

Вызывает беспокойство то, что на региональной автодорожной сети протяженностью более

500 тыс. км за последние пять лет почти в три раза сокращен ввод новых и ремонт существующих дорог. Подпрограмма «Автомобильные дороги» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы), утвержденная Правительством РФ в 2001 году, выполняется в отношении региональной сети на 42,6%. Но даже реализация подпрограммы «Автомобильные дороги» в полном объеме не обеспечит качественное и своевременное выполнение приоритетных национальных проектов. Поэтому уже в настоящее время требуется ее корректировка до уровня, обеспечивающего реализацию в установленные сроки и в полном объеме приоритетных национальных проектов.

За пять лет количество населенных пунктов, не имеющих круглогодичного сообщения по дорогам с твердым покрытием, выросло с 33 до 50 тыс., что составляет 33% от всех населенных пунктов страны, и динамика нарастает с каждым годом (при том что 17 тыс. небольших населенных пунктов за этот период перестали существовать вообще).

Это явилось следствием перехода с 2001 года на новую систему финансирования федеральных, региональных и сельских автодорог и передачи федеральным центром ответственности за финансирование строительства, ремонта и содержания 95% всей дорожной сети России на уровень дотационных регионов без надежных источников финансирования.

Ни в одной из развитых стран с рыночной экономикой нет подобного механизма финансирования региональных и сельских дорог.

Создание в стране сети благоустроенных дорог невозможно без изменения отношения к ним всех ветвей законодательной и исполнительной власти.

Сегодня в Правительстве РФ нет органа, который бы отвечал хотя бы за дороги общего пользования, отсутствует целостная система финансирования автомобильных дорог разного уровня, как это сделано во всех развитых государствах.

Для повышения эффективности использования денежных средств, выделяемых на дорожное строительство, необходимо планировать их как минимум на пять лет (столько длится технологический процесс создания автомобильной дороги «проектирование – строительство»), при этом необходимо обеспечить стабильность их поступления, а также консолидацию их в специальных фондах.

Для расширения сети автомобильных дорог используются альтернативные источники финансирования для строительства платных дорог на особо загруженных федеральных трассах. Однако это не решает основных задач – доведение протяженности автомобильных дорог до минимально необходимого для страны, завершение формирования опорной сети и обеспечение требуемого транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования.

К финансированию дорожного хозяйства следует шире привлекать бизнес, который также несет огромные потери от плохих дорог.



По причине бездорожья и низкого технического состояния сети автомобильных дорог экономика страны ежегодно теряет 400–500 млрд. рублей, что составляет 3% ВВП.

Поскольку автодороги нужны всему обществу в целом, необходимо сообща решать эту извечную российскую проблему и создать условия для успешной реализации важнейших национальных проектов, которые затрагивают интересы большинства граждан России.

Сегодня очень важно рассмотреть проблему развития автодорожной системы через призму выдвинутых Президентом РФ В.В. Путиным задач по осуществлению приоритетных национальных проектов. Может ли способствовать их реализации сеть российских автомобильных дорог? Объективный анализ существующей ситуации заставляет ответить на этот вопрос однозначно отрицательно. Неудовлетворительное состояние дорог приведет к необходимости увеличения затрат на реализацию национальных проектов, снижая их эффективность. Не смогут воспользоваться их результатами некоторые категории граждан, в основном в сельских местностях.

В настоящее время почти 40% сельских населенных пунктов России с общим населением более 12 млн. человек не имеют сообщения по дорогам с твердым покрытием с сетью дорог общего пользования. В то же время подпрограмма «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы) выполняется неудовлетворительно. По территориальным дорогам она выполнена чуть больше, чем на 40%. Становится ясно, что даже в случае выполнения программы в полном объеме она явно недостаточна для качественного и своевременного выполнения национальных проектов.

Если положение с автомобильными дорогами не изменится, то скоро в ряде районов может быть нарушено круглогодичное сообщение с районными центрами. Смогут ли в таких условиях жители этих городов, деревень и сел воспользоваться современными поликлиниками и больницами? Как будут добираться до них медработники на приобретенных в рамках национального проекта по здравоохранению машинах скорой помощи?

Такая же ситуация складывается и с образованием. Конечно, следует вкладывать средства в компьютеризацию школ, устанавливая связь с сетью Интернет, но можно ли закрывать глаза на то, что многие дети не смогут учиться в таких учебных заведениях, так как целый ряд населенных пунктов не имеет автобусного сообщения.

В условиях низкого технического состояния дорог или отсутствия дорог с твердым покрытием происходит задержка или невозможность вывоза сельскохозяйственной продукции. Это оборачивается серьезными потерями: при транспортировке зерна – около 1%, картофеля – от 3 до 5%, сахарной свеклы – от 7 до 10%, цельного молока – от 7 до 10% общего объема производства.

Без развития транспортной системы невозможно реализовать в намеченные сроки и национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России». Без дорог нет равных возможностей развития регионов страны, развития населенных пунктов, северных территорий, составляющих 60% территории России. Свободный рынок трудовых ресурсов также не может существовать без хороших дорог.

У Правительства РФ сегодня есть два варианта действий в этом направлении. Первый вариант – это оставить все как есть. В этом случае миллионы людей не смогут воспользоваться результатами приоритетных национальных проектов. Второй вариант – это коррекция подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы). Это решение должно быть подкреплено финансовыми средствами, иначе хорошие намерения останутся на бумаге. Следует действовать быстро. На проектирование автомобильной дороги уходит три года, на строительство – два года и более. Чтобы выделяемые на автомобильные дороги средства использовались эффективно, их надо планировать как минимум на пять лет, иначе будет сохраняться нынешняя ситуация, когда в незавершенных объектах заморожено почти 160 млрд. рублей.

В финансировании дорожного хозяйства следует использовать механизм государственно-частного партнерства и привлечь бизнес, который сам несет огромные потери от плохих дорог.

Учитывая особую роль и влияние технического состояния и протяженности сети автомобильных дорог на реализацию приоритетных национальных проектов, целесообразно проведение рабочего совещания в Правительстве РФ, посвященного этим вопросам.

Принято считать, что проблемы инфраструктуры – дело сугубо государственное. В частности, автодороги – это зона ответственности государства. Но наряду с государственной властью бизнес-общество и общественность осознают сегодня необходимость продуманной системной политики по развитию инфраструктуры страны.

В любом инвестиционном проекте (а национальные проекты – это инвестиционные проекты) инфраструктурная составляющая является основной. Реализация каждого национального проекта напрямую зависит от эффективного решения проблем модернизации автодорожной инфраструктуры.

Можно сколько угодно увеличивать парк школьных автобусов, но без своевременных ремонтов региональных и муниципальных дорог нельзя повысить качество и доступность образования. Если автобус будет идти со скоростью 20 км в час, а не 60, то уже в те школы, которые расположены от населенных пунктов дальше, чем 15 км, родители своих детей учиться не пошлют.

Значительные ассигнования на совершенствование первичной сети медицинской помощи, расширение сети офисов врачей общей практики – это две важнейшие составляющие национального проекта здравоохранения. Они не дадут эффекта, если не модернизировать сеть



муниципальных дорог и не обеспечить каждому человеку транспортную доступность медицинских учреждений.

Развитие агропромышленного комплекса в параметрах и объемах, предусмотренных приоритетным национальным проектом, может привести к разрушению существующей дорожной сети не только между центральными усадьбами хозяйств и райцентров, но и между селами. Уже есть примеры разрушения сельских и лесных дорог, оказывавшихся неготовыми к темпам и масштабам развития лесозаготовительной и деревообрабатывающей отраслей.

Не менее парадоксальная ситуация может сложиться и при реализации национального проекта строительства доступного и комфортного жилья. Недостаточное развитие дорожной сети в зонах нового строительства может привести к параличу дорожного движения, что уже можно наблюдать на примере Московской области.

Без хороших дорог невозможны процессы застройки пригородных зон и развития малоэтажного строительства.

Дорожная инфраструктура влияет и на снижение стоимости строительства. Без развития сети дорог каждый участок земли, расположенный около дороги, стоит значительно дороже и дороже. Говоря о доступном жилье, важно заботиться и о снижении его стоимости.

Сегодня идет реализация первого этапа данного проекта, разрабатывается нормативная база, включается механизм ипотеки, процентные ставки снижаются. Но без инфраструктурной составляющей, без освоения новых территорий для застройки, сдерживающих рост капитализации земельных участков и будущего жилья, выполнить эту национальную программу будет невозможно.

Подавляющему числу субъектов Российской Федерации не под силу обеспечить финансирование дорожных работ, сопоставимое с политическими задачами национальных проектов.

Очевидно, что национальные проекты должны сопровождаться либо равноценным проектом по развитию дорожного хозяйства, либо по каждому из проектов необходима сопровождающая программа дополнительных государственных инвестиций в дорожное строительство.

В целях реализации приоритетных национальных проектов, требующих приведения существующей дорожной сети в нормативное состояние, целесообразно установить объемы ежегодного участия федерального бюджета в финансировании дорожного хозяйства регионов в пределах 2% от ВВП, с распределением средств по регионам согласно единой методике, утверждаемой Правительством РФ. Чтобы обеспечить финансовое наполнение данных мероприятий, возможно, необходимо законодательно зафиксировать долю внутреннего валового дохода, идущую на развитие дорожного хозяйства по стране в целом. Она должна составлять не 2%, как сейчас, а как минимум надо увеличить в два раза.

К сожалению, пока положительных изменений в финансировании и в развитии дорожного хозяйства меньше, чем требуют интересы страны.

Ни один из четырех национальных проектов не может быть успешно реализован там, где нет или недостаточно автомобильных дорог. Более того, развитие транспортной системы – это одно из главных условий комплексного развития северных территорий страны. Ни одна территория не может развиваться без опережающего развития ее транспортной составляющей. В настоящее время транспортный комплекс Российского Севера не удовлетворяет потребностям развития экономики и жизнеобеспечения его населения. Доля автомобильного транспорта в общем объеме грузовых перевозок северных территорий составляет 7%, а пассажирских – около 90%. Задача автомобильных дорог – обеспечить выход районам Севера на транспортную систему страны. А между тем в районах Европейского Севера плотность дорог с твердым покрытием в 8 раз ниже, чем в целом по России, а в районах Сибири и Дальнего Востока – ниже в 15 раз.

Сегодня Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ, Магаданская область, Камчатка, северные районы Красноярского и Хабаровского краев и ряда других районов оторваны от единой автодорожной системы страны.

Отсутствие автодорог ведет к изоляции значительной части территорий. Таким образом, снижаются возможности их развития, в том числе и в реализации приоритетных национальных проектов.

К особенностям содержания автодорог в условиях Севера относится и их повышенный износ, связанный с резкими перепадами температуры, что значительно увеличивает расходы на их содержание и эксплуатацию. В связи с этим давно уже требуется пересмотреть нормативы затрат на содержание северных дорог.

Важнейшее значение для северных регионов имеют завершение строительства и реконструкция автомобильных дорог на города Якутск, Магадан, Салехард, Сургут, Тюмень, а также ряда других региональных автодорог, которые обеспечивают выход северных районов на федеральные трассы и тем самым решают важнейшую задачу организации завоза товаров, социального развития и промышленного освоения территорий.

Особое значение проблема развития автодорожной сети приобретает в связи с начинающейся в ближайшей перспективе разработкой новых крупнейших запасов полезных ископаемых на малоосвоенных территориях Полярного Урала, Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Существует экспертное мнение, что на финансирование дорожного строительства надо направлять не менее 2,5% ВВП. Сегодня этот показатель значительно ниже.

Уже неоднократно говорилось о том, что ликвидация дорожных фондов отрицательно сказалась на состоянии дорожного строительства и привела к снижению уровня его финансирования. Поэтому Совет Федерации ФС РФ ежегодно при рассмотрении федерального бюджета настойчиво добивается увеличения объема средств, выделяемых на дорожное строительство.

Требует совершенствования и порядок распределения бюджетных средств между субъектами Рос-



сийской Федерации в виде субсидий и трансфертов. В настоящее время северные регионы, занимающие 70% территории страны, имеют очень низкую оснащенность автомобильными дорогами и намного более высокие расходы на их строительство и содержание, а из средств федерального бюджета на 2006 год им выделяется всего 16% средств, предусмотренных на строительство и реконструкцию автомобильных дорог.

Следует изменить порядок выделения средств федерального бюджета на реализацию инфраструктурных проектов на условиях софинансирования. Для дотационных территорий с низкой обеспеченностью инфраструктурными объектами и сложными природно-климатическими условиями такие проекты должны финансироваться из федеральных бюджетов в полном объеме. Необходимо также повысить стабильность дорожного строительства, установив, по меньшей мере, трехлетний период финансирования, вместо существующего сейчас одногодичного. В то же время совершенно очевидно, что только за счет бюджетных средств проблемы строительства и содержания автодорог, особенно в слабо освоённых регионах Севера, решить не удастся. Нужны и другие источники финансирования. К строительству и содержанию автомобильных дорог необходимо привлекать частных инвесторов, особенно в северных регионах, где основной экономической деятельностью, а во многих районах и единственной, является добыча полезных ископаемых и других природных ресурсов. С использованием рыночных механизмов должна быть повышена ответственность хозяйствующих субъектов за инфраструктурное развитие территорий, на которых они работают и которые дают им возможность получать прибыль, а зачастую и сверхприбыль. Эффективной формой привлечения инвестиций в инфраструктурные проекты на новых территориях должно стать создание территориально-производственных комплексов. Как показала практика – это пока наиболее эффективная модель организации хозяйственной деятельности и привлечения инвестиций в условиях Севера.

В последнее время все чаще применяется такое понятие, как кластер. Единого и четкого определения этой модели хозяйствования пока еще нет. Одни отождествляют ее с территориально-производственными комплексами, другие рассматривают кластеры как более конфедеративную модель хозяйственных связей различных организаций с целью получения наиболее современной и конкурентоспособной продукции. Обе эти модели, направленные на комплексное развитие территорий, являются, по мнению специалистов, наиболее предпочтительными для северных условий. Тем более что одной из основных целей кластеров является инновационная деятельность, использование достижений научно-технического прогресса во всех сферах. Это очень важно для экономики Севера, которая

с учетом ограниченности в трудовых ресурсах и слабой транспортной обеспеченности должна быть наиболее наукоемкой и высокотехнологичной.

На развитие кластеров, в том числе и на северных территориях, могут быть направлены средства федерального инвестиционного фонда, что в перспективе даст колоссальный для нашей страны мультипликативный эффект.

Приоритетные национальные проекты, обозначенные Президентом РФ, актуальны и направлены в конечном итоге на повышение благосостояния россиян.

В Удмуртской Республике национальные проекты в сфере образования предусматривают не только приобретение школьных автобусов, но и приведение в соответствие всей сети образования. По транспортным условиям эта сеть должна соответствовать нормам безопасности школьных перевозок. При наличии более 2 тыс. км дорог без твердого покрытия сегодня невозможно получить разрешение на перевозку детей в школьных автобусах из малокомплектных школ или из начальных и средних школ, поэтому на благоустройство дорог требуются колоссальные финансовые ресурсы.

Необходимо законодательно закрепить единые для всех регионов ставки транспортного налога. Также требует законодательного закрепления и восстановления целевого дорожного фонда. Кроме закона «О дорожных фондах», скорейшего продвижения и претворения в жизнь требуют такие нормативно-правовые акты, как закон «Об автомобильных дорогах» и постановление Правительства РФ о классификации автомобильных дорог.

Расчеты, произведенные специалистами Росавтодора, показали, что средств, которые сегодня выделяются на финансирование дорог, явно недостаточно. Необходимый минимум составляет сегодня 700 млрд. рублей. Проблема дорожного комплекса Костромской области ненамного отличается от проблем в других российских регионах. Протяженность автомобильных дорог общего пользования в Костромской области составляет 8313 км. Из них 3571 км дорог – это дороги пятой категории. В целом по области на конец 2005 года из 2738 сельских населенных пунктов 1317 поселений (48,1%) не имеют устойчивой автотранспортной связи. При этом Костромская область выделяет из своего бюджета только 9% средств на содержание дорог.

Фактическая обеспеченность финансирования работ по содержанию автодорожной сети межмуниципального и регионального значения в 2006 году соответствует 20-процентному уровню от нормативной.

Необходимо рассмотреть вопрос о предоставлении субсидий бюджетам регионов и муниципальных образований не только на строительство, но и на содержание дорог, вернуться к целевым фондам, реанимировать подпрограмму по строительству дорог.

В настоящее время в Российской Федерации отсутствует закон «Об автомобильных дорогах». Он был принят Государственной Думой и Советом Федерации еще в 1999 году, но до сих пор он не подписан Президентом РФ.



Сегодня в России треть дорог уже работает в режиме перегрузки, 50 тыс. населенных пунктов не имеет круглогодичного доступа, только 37% дорог соответствует тем или иным нормативам. Мобильность российского населения в 2,5–3 раза ниже, чем даже в Восточной Европе и других регионах мира.

В 2001 году Правительство РФ приняло Транспортную стратегию России до 2020 года, где определены основные задачи на ближайшую перспективу. Это ликвидация основных разрывов и узких мест в опорной транспортной сети, повышение эффективности системы товародвижения, реализация транзитного потенциала России, повышение доступности транспортных услуг, повышение уровня безопасности и устойчивости функционирования транспортной системы.

В рамках поставленных задач проводится корректировка ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы). Она предусматривает увеличение финансирования дорожной отрасли в полтора раза.

Темпы финансирования автомобильных дорог остаются существенно ниже. Сегодня в дорожную отрасль на региональном и федеральном уровнях вкладывается ровно половина того, что необходимо. При этом территориальные дорожные фонды снизили объемы финансирования в четыре раза.

Мировой опыт свидетельствует о том, что инвестиции в дорожную сеть создают новые возможности для развития экономики, способствуют повышению мобильности, социальной и деловой активности в обществе и, в конечном итоге, возвращают затраченные средства в бюджет в виде новых налоговых поступлений, превышающих объемы инвестиций.

К сожалению, существующий уровень государственного регулирования и финансирования российской дорожной отрасли не обеспечивает реализацию целей объединения экономических центров государства, обеспечения хозяйствующих субъектов условиями для полноценной деятельности на внутреннем и международном рынках, превращения географических особенностей России в ее конкурентное преимущество.

Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ в 2004 году отметил, что недостаточная плотность дорожной сети в нашей стране является серьезным ограничением развития экономики. Качество автомобильных дорог общего пользования не позволяет России полноценно обеспечивать международные транзитные автомобильные перевозки на своей территории. Незрелость дорожной сети ведет к сокращению числа сельских населенных пунктов и выводу из оборота большого количества земель сельскохозяйственного назначения. Доля транспортных издержек в стоимости российской продукции в несколько раз превышает долю этих издержек в США и Европе.

Сегодня происходит интеграция российской экономики в мировую экономическую систему. России в этих условиях крайне необходимо сформировать национальный дорожный фонд. Сегодня до-

рожный фонд в Италии составляет 4,5% от ВВП, в Финляндии – 4,3%, в Англии – 4%.

Муниципальные дороги, которые сегодня остаются без хозяина и без финансирования, могут быть потеряны. Именно поэтому на какой-то период они должны оставаться в ведении регионов. Также необходимо изменить механизм распределения субсидий субъектам Российской Федерации из федерального бюджета. В настоящее время субсидии утверждаются в соответствии с Федеральной адресной инвестиционной программой. Субсидии из федерального бюджета выделяются на строительство и реконструкцию автомобильных дорог только при условии долевого софинансирования указанных объектов из бюджетов субъектов Российской Федерации. Поэтому многие регионы для того, чтобы получить субсидии, вынуждены направлять средства, предназначенные для финансирования содержания и ремонта, на строительство и реконструкцию территориальных дорог, что ведет к ухудшению состояния дорожной сети. Следует законодательно предоставить возможность регионам с недостаточным уровнем финансирования дорожной сети направлять субсидии на ремонт и содержание автомобильных дорог. Кроме этого, целесообразно для отрасли, отличающейся особой ролью сезонных факторов, законодательно закрепить сроки проведения конкурсов и открытое финансирование, а также предусмотреть возможность переноса неиспользованных остатков средств на будущий год.

Необходимо также проанализировать современное состояние автомобильных дорог в связи с реализацией приоритетных национальных проектов, провести оценку влияния автомобильных дорог на социально-экономическое развитие регионов, уточнить основные направления инвестиционной политики и разработать рекомендации по совершенствованию состояния дорожной сети.

Что же происходит сейчас в дорожной отрасли? Считается, что идет увеличение объема финансирования дорожного хозяйства. Но на самом деле содержание федеральных дорог финансировалось в 2000 году на уровне 76 млрд. рублей, а в сопоставимых ценах 2005 года – на уровне 73 млрд. рублей. Содержание территориальных дорог финансировалось в 2003 году в объеме 320 млрд. рублей, а в 2005 году финансирование из собственных источников составило всего лишь 146 млрд. рублей. То есть произошло падение объемов финансирования территориальных дорог более чем в два раза.

В настоящее время в Государственной Думе ФС РФ рассматривается проект закона «О дорожных фондах». Закон о целевых бюджетных дорожных фондах:

- содержит основные понятия и термины;
- определяет структуру дорожных фондов;
- указывает возможные источники финансирования;
- устанавливает порядок их формирования и утверждения, а также порядок исполнения расходов;
- определяет межбюджетные отношения.



Следует отметить, что данный закон в последующем будет необходим как определяющий цели и условия предоставления и расходования субсидий из федерального фонда, софинансирования расходов. Этот нормативный акт соответствует статьям проекта Бюджетного кодекса, который в новой редакции предлагается Правительством РФ.

В последние 15 лет финансирование автомобильных дорог сокращается.

Затраты на строительство одного километра дороги ведут к потерям нескольких километров существующей сети. То есть, даже если темпы строительства автомобильных дорог будут нарастать, общая протяженность дорожной сети, к сожалению, будет уменьшаться.

Причиной такого положения является недостаточное финансирование. Если во всем мире количество средств, которые государство выделяет на дорожное хозяйство, увеличивается, а доля ВВП, которая выделяется на дорожное хозяйство в этих странах составляет около 4%, то в нашей стране она никогда не превышала 2%. Для такой страны, как Россия, эта цифра совершенно не приемлема.

Все предложения по развитию дорожной сети и по ее сохранению в конечном итоге сводятся к финансированию.

Очень много сейчас говорится о государственно-частном партнерстве. Но ведь есть еще и стабилизационный фонд. Говорят, что его нельзя использовать, потому что тогда начнется бурный рост инфляции. Но разве частные средства, которые будут вложены в дорожную отрасль, отличаются от средств стабилизационного фонда и не вызовут инфляции?

Много говорится о том, что в России умирают населенные пункты, о том, что более 12 млн. человек оторваны от дорожной сети и фактически от жизни страны. Но эти проблемы можно и нужно решать с помощью строительства дорог.

Больше всего страдают от бездорожья сельскохозяйственные районы. И сейчас в первую очередь необходимо вести строительство улучшенных грунтовых дорог для того, чтобы обеспечить хотя бы сезонное сообщение людей со страной.

Необходимо совершенствовать кадровую работу в дорожной отрасли. Стоит отметить то, что дорожные вузы, несмотря на тяжелое положение, в которое попали наука и высшее профессиональное образование, все-таки справляются со своей задачей и уровень подготовки молодых специалистов не упал. Но долго это продолжаться не может по причине того, что профессорско-преподавательские кадры стареют, молодых преподавателей среди них почти нет, и если не предпринять особых усилий по сохранению высшего дорожного образования, то результат будет самым негативным. Потеря инженерного корпуса может очень болезненно сказаться на развитии дорожной отрасли.

В связи со сложившейся в дорожной отрасли ситуацией Союз транспортников России предлагает следующее:

1. В соответствии с Конституцией РФ, гарантирующей гражданам России право на свободу передвижения, труд и развитие бизнеса, установить в законодательном порядке то, что развитие федеральной, региональной и муниципальной дорожной сети России является государственной задачей.

Автомобильные дороги являются не только достоянием каждого гражданина, но и обеспечивают функционирование более 80% всех товаропроизводителей и практически 100% предприятий сельского хозяйства и торговли.

В настоящее время в России существует:

- 47 тыс. км федеральных дорог;
- около 550 тыс. км региональных дорог;
- около 300 тыс. км муниципальных дорог.

Законодательно распределены сферы ответственности за обслуживание, ремонт и развитие дорожной сети между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Однако отсутствует сформированная в законодательном порядке гарантированная система финансирования переданных под ответственность регионов и муниципалитетов автомобильных дорог. В результате в три раза сократилось выполнение регламентных работ по сохранению существующих региональных дорог и практически прекращено строительство новых. Не определена государственная политика в отношении муниципальных дорог, обеспечивающая их сохранение и развитие.

В связи с ответственностью государства за состояние и развитие дорожной сети необходимо в законодательном порядке подтвердить ответственность федерального центра за формирование обеспечения гарантированного финансирования не только федеральной, но и региональных и муниципальных дорожных сетей.

2. Правительству РФ уточнить и утвердить Программу совершенствования и развития единой сети автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года. Определить периоды ее реализации до 2010, 2015, 2020, 2025 годов и поэтапные объемы ее финансирования в разрезе федеральных, региональных и муниципальных автодорог.

Предусмотреть в данной программе строительство объектов с применением механизма государственно-частного партнерства.

Разработать единую программу развития автомобильных дорог (включая муниципальные дороги) на базе региональных программ, прошедших экспертную оценку на федеральном уровне.

Исследования российских и международных институтов показывают, что для оптимального развития экономики и социальной сферы России необходимо наличие около полутора миллионов километров автомобильных дорог с твердым покрытием.

Однако до сих пор Правительством РФ не утверждена Программа совершенствования и развития единой сети автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года, которая могла бы спрогнозировать автотранспортную сеть для удовлетворения полной потребности общества и бизнеса.



Отсутствие Программы совершенствования и развития единой сети автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года не позволяет качественно разрабатывать перспективные модели экономического и социального развития страны.

3. Исходя из потребности выполнения приоритетных национальных проектов и имея в виду общегосударственный характер их реализации, необходимо до конца 2006 года уточнить подпрограмму «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы) с включением в нее всех региональных автомобильных дорог, а также дорог до всех населенных пунктов, в которых эти программы предполагается реализовать.

При ее разработке необходимо предусмотреть комплекс мер по инновационной деятельности в дорожном хозяйстве, определив приоритетные направления, объем финансирования, этапы и механизмы реализации.

Наличие круглогодично функционирующих автомобильных дорог – одно из важнейших условий не только эффективной реализации программ развития дорожной отрасли, но и возможности их выполнения на всей территории России.

В настоящее время граждане, проживающие в 50 тыс. населенных пунктов, исключены из участия в приоритетных национальных проектах, так как не имеют доступа к дорогам круглогодичного функционирования. Число таких населенных пунктов с каждым годом растет.

Целью уточнения подпрограммы является разработка предложений по финансовым, организационно-управленческим, структурным и правовым мерам, для объединения усилий федеральных, региональных, муниципальных органов власти, а также всех секторов бизнеса в интересах создания необходимой транспортно-дорожной инфраструктуры, для реализации приоритетных национальных проектов. Следует составить перечень населенных пунктов, граждане которых не смогут воспользоваться преимуществами, представляемыми национальными проектами, из-за отсутствия круглогодичных автомобильных путей сообщения. Такая статистика позволит разработать планы обеспечения национальных проектов другими видами коммуникаций.

4. В целях сохранения созданной автотранспортной инфраструктуры России необходимо уточнить и установить в законодательном порядке начиная с 2008 года финансирование дорожного хозяйства на основе существующих нормативов на ремонт и содержание автомобильных дорог федерального, регионального и муниципального значения.

При этом иметь в виду, что начиная с 2008 года законодательно должно обеспечиваться:

– финансирование на всех уровнях в объемах, необходимых для выполнения всего перечня регламентных работ по сохранению сети автомобильных дорог – федеральных, региональных

и муниципальных – в качестве национального достояния Российской Федерации;

– проведение реконструкции и строительства новых дорог только при условии обеспечения финансирования в полном объеме всего перечня регламентных работ.

В связи с отсутствием законодательной и нормативной базы, обеспечивающей сохранность национальной дорожной инфраструктуры России, ее финансирование на всех уровнях происходит без выполнения всей номенклатуры технологических операций, необходимых для сохранения автомобильных дорог.

Если техническая политика по сохранению дорог останется прежней, то через три года недоремонт автомобильных дорог общего пользования составит 90%, прочных дорог останется не более 10%, а ровных – не более 5%. В связи с этим количество ДТП по дорожным условиям возрастет на 15–20% (в то же время по программе о безопасности предусмотрено снижение ДТП на 50%). Это не корреспондируется с целями снижения травматизма на 50%, принятыми в программе Правительства РФ по безопасности дорожного движения.

5. Внести в Государственную Думу ФС РФ проект закона, который бы предусматривал:

– порядок формирования федерального, регионального и муниципального финансирования;

– формирование гарантированной финансовой базы на период не менее пяти лет в объемах, обеспечивающих сохранение существующих дорог и развитие дорожной сети муниципального, регионального и федерального уровней;

– механизм выравнивания автотранспортной сети в регионах и муниципальных образованиях за счет федеральных бюджетных средств;

– регламентацию механизма и формы концентрации и контроля использования целевых средств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

– механизм воздействия федеральной политики на регионы и муниципалитеты;

– определение всего перечня процедур проведения открытых торгов на уровнях Российской Федерации, региона и муниципалитета.

В целях развития и поддержки малого бизнеса предусмотреть условия, при которых компания, выигравшая тендер на строительство и модернизацию автомобильных дорог, должна привлечь к его реализации предприятия малого бизнеса на объемы не менее 10% от проектной стоимости.

Следует также предусматривать в федеральном, региональных и муниципальных бюджетах резерв на страхование рисков под кредитование банковской сферой предприятий малого бизнеса, привлеченных к реализации инвестиционных проектов.

Необходимо учитывать, что содержание и развитие автодорожной сети за счет бюджетных средств всех уровней снижает инфляцию пропорционально снижению доли транспортных издержек на перемещение товарных масс.



Экспертно оценивается, что от уровня состояния и развития автомобильных дорог себестоимость национальных товаров увеличивается ориентировочно на 1 трлн. рублей.

6. Уточнить разделение ответственности между федеральными, региональными и муниципальными властями по строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог, имея в виду, что регионы полностью финансируют содержание и ремонт собственной дорожной сети и участвуют в софинансировании модернизации и строительстве новых дорог в размере не более 10%.

7. Разработать и утвердить единый технический регламент, обеспечивающий организацию планирования, проведения и приемки дорожных работ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Включить в его состав методику оценки экономической эффективности строительства и модернизации автомобильных дорог.

При разделении ответственности между федеральными, региональными и муниципальными органами сохранить единые стандарты в области обеспечения безопасности, сохранности автомобильных дорог, качества, организации тендеров по проектированию, строительству, ремонту, содержанию дорог, контролю использования средств. Процедуры и технологии этих процессов имеют общий характер и не могут быть сформированы в каждом регионе самостоятельно.

8. Подготовить предложения по изменению структуры управления дорожным хозяйством с целью создания единой системы реализации технической и экономической политики на всех уровнях управления – федеральном, региональном и муниципальном, поскольку сохранение автомобильных дорог России имеет многоуровневый характер. С одной стороны, законодательно распределена ответственность между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в части сохранения и развития дорожной сети. В то же время государство отвечает за право граждан России на свободу передвижения, труд и развитие бизнеса, и федеральные органы власти также формируют финансовое обеспечение сохранения и развития региональной и муниципальной дорожной сети. В связи с этим необходимо откорректировать систему управления, учитывая одновременно дифференцированный и интегрированный характер управления. Такой тип управления требует создания муниципальных и региональных структур, а также структур федерального уровня в административных округах и в рамках Российской Федерации. Такие структуры при взаимодействии смогли бы обес-

печить интересы муниципалитетов и регионов в сохранении и развитии дорожной сети, а также ответственность государства в целом перед обществом и экономикой.

9. Создать в составе Федеральной службы «Ространснадзор» Минтранса России независимую систему контроля качества строительства, строительных материалов и работ по содержанию автодорог с отделениями и материально-техническим обеспечением в каждом регионе.

10. Обеспечить внесение в Государственную Думу ФС РФ новых проектов федеральных законов и поправок к существующей законодательной, правовой и нормативной базе с целью завершения формирования законодательно-правового поля, мотивирующего сохранность и развитие автодорожной сети России. Это необходимо сделать в соответствии с рекомендациями заседания президиума Государственного совета РФ, Программой совершенствования и развития единой сети автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года и подпрограммой «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы).

Предусмотреть наделение Министерства транспорта РФ и Федерального дорожного агентства полномочиями, направленными на сокращение процедур согласования между различными ведомствами. Это позволит сократить сроки строительства, реконструкции, ремонта автомобильных дорог и принятия их в эксплуатацию.

11. Руководителям органов государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовать: – разработать и представить в Правительство РФ предложения по корректировке подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы), а также региональных программ развития автомобильных дорог для разработки Программы совершенствования и развития единой сети автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года.

12. Рекомендовать законодательным органам регионов и муниципалитетов принять решения о выведении финансирования дорожных работ за пределы бюджета регионов и муниципалитетов под юрисдикцию регионального закона.

Осуществлять целевое резервирование земельных участков на территории субъекта Российской Федерации для развития сети автомобильных дорог исходя из уточненной подпрограммы «Автомобильные дороги» ФЦП «Модернизация транспортной системы России» (2002–2010 годы), а также Программой совершенствования и развития единой сети автомобильных дорог Российской Федерации до 2025 года.