

СТРАТЕГИЯ ОБНОВЛЕНИЯ. СОЗДАНИЕ НОВОЙ СИСТЕМЫ АВТОМАГИСТРАЛЕЙ И СКОРОСТНЫХ ДОРОГ ИЗМЕНИТ КОНФИГУРАЦИЮ ДОРОЖНОЙ СЕТИ В РОССИИ

РУКОВОДИТЕЛЬ
ФЕДЕРАЛЬНОГО
ДОРОЖНОГО АГЕНТСТВА
Анатолий Михайлович
Чабунин



Развитие и устойчивое функционирование транспортной инфраструктуры имеет важнейшее значение для экономики России, укрепления ее социального, технологического и промышленного потенциала. Обширной территории страны нужна надежная и разветвленная сеть автодорог, способная обеспечить круглогодичную и бесперебойную связь между регионами и населенными пунктами. Снижение транспортных издержек и затрат времени на перевозки создаст дополнительные возможности для модернизации страны.

ОТ «КНИГИ БОЛЬШОМУ ЧЕРТЕЖУ» ДО НАШИХ ДНЕЙ

В 2009 году дорожники вместе с другими работниками транспортной отрасли отметили 200-летие транспортного ведомства России. Юбилейная дата позволила еще раз оглянуться на пройденный путь, попытаться по-новому оценить значение тех или иных событий для развития дорожного хозяйства страны.

В историю становления дорожного дела в России вписано немало ярких страниц. Из-за сурового климата, большого количества различного рода естественных препятствий – лесов, разветвленной сети рек и озер, заболоченных и гористых местностей – строительство

дорог в России всегда было сопряжено со значительными трудностями.

Автодорожному строительству предшествовала прокладка гужевых дорог с минимальным покрытием (гати, слани) на топких местах и болотах. Остатки таких дорог обнаружены при археологических раскопках в районе Ивангорода, на Горбуновских болотах у Нижнего Тагила. По времени создания они относятся к III тысячелетию до н.э.

Постоянная дорожная служба с необходимой инфраструктурой была организована на Руси еще в XIII веке, когда появилась ямская гоньба со штатом ямщиков, станциями для смены лошадей и ремонта повозок (ямами), Ямским приказом в Кремле с руководителем – доверенным лицом царя. Но только к середине XVII века был издан первый нормативный документ, регламентирующий требования к строительству и содержанию дорог, – «Книга Большому чертежу» с картой («Чертеж всемо Московскому государству»).

Однако истинным началом дорожного дела в России многие специалисты считают период царствования Петра I, учредившего при Камер-коллегии и Высшей дирекции Правительствующего сената должности земских комиссаров, отвечающих за надлежащее состояние дорог. При нем же было начато строительство дороги Москва – Санкт-Петербург, сданной в эксплуатацию в 1746 году, с покрытием и искусственными сооружениями через рельефные и водные преграды.

Должное внимание уделялось и организации дорожного движения. Например, царский указ от 3 января 1683 года определял меры наказания извозчика за «резвую» езду вплоть до «бития батогами (палками) и ссылки на вечное поселение». Последующие указы, изданные уже в следующем веке, определяли меру наказания не только возницам, но и владельцам экипажей. Были организованы специальные караулы для регулировки движения.

В начале XIX века в России появились первая шоссейная дорога, первые светофоры и первая дорожная разметка. Нарращивание сети дорог с покрытием шло очень

неравномерно: если в середине XIX века в год строилось 260 верст, то с началом строительства железных дорог темпы резко упали. В результате к началу XX века страна имела всего 17 тыс. верст шоссейных дорог. Сеть гужевых дорог достигала 730 тыс. верст. Стимулом к развитию дорог стало появление в конце XIX века первых отечественных автомобилей.

В канун Первой мировой войны министерство путей сообщения выступило с программой создания в России каркаса основных магистралей для последующего развития обширной сети шоссейных дорог. Но реализовать эти планы не удалось. На протяжении 1920-х годов дорожные работы носили в основном восстановительный характер.

Первая пятилетка положила начало автомобилизации России. Главной задачей дорожных организаций того времени была борьба с бездорожьем. В 1930-е годы прокладка дорог велась высокими темпами, дорожные объекты объявляли ударными стройками. Особое внимание уделялось строительству дорог с усовершенствованными, асфальтобетонными и цементобетонными покрытиями, протяженность которых к 1941 году составила более 7 тыс. км. Общая протяженность дорог с твердым покрытием на тот период времени составила 67,8 тыс. км.

С началом военных действий дорожное строительство в прифронтовых районах было подчинено задачам боевых операций, а в тылу – обеспечению доставки всего необходимого для фронта. Согласно постановлению Государственного комитета обороны от 15 июля 1941 года №163 было сформировано большое количество дорожных воинских частей. Ни одна операция в ходе войны не проводилась без участия специалистов автотранспортной и дорожной служб, воинов дорожных соединений.

В период Великой Отечественной войны отремонтировано, восстановлено и построено свыше 1 млн. пог. м мостов, проложено более 5 тыс. км дорог с твердым покрытием. Подвиг дорожников увековечен в монументе, установленном на 71-м километре автомагистрали М-1 Москва – Минск.

После войны выполнялась задача по восстановлению и реконструкции автодорог. Всего за 10 лет – к 1955 году – удалось увеличить протяженность дорог с твердым покрытием до 200 тыс. км. В последующие десятилетия осуществлялась комплексная программа преобразования обширных территорий страны (освоение целинных и залежных земель, газовых и нефтяных месторождений Западной Сибири, строительство ГЭС и т.д.). И везде, где воплощалась эта программа, строились дороги.

Важной вехой в развитии отрасли стало создание в 1969 году Министерства строительства и эксплуатации автомобильных дорог РСФСР. Тогда же началась разработка генеральных схем развития сети автомобильных дорог общегосударственного и республиканского значения, а также схемы развития автодорог местного значения. В тот период времени ежегодно строилось до 11 тыс. км новых автодорог. Наиболее крупные объекты, построенные в те годы, – трассы Москва – Рига, Ленинград – Мурманск, Москва – Волгоград и ряд других.

Распад СССР, смена социально-экономической модели государственного устройства, безусловно, сказались на дальнейшем развитии дорожной отрасли. Сокращение финансирования привело к ухудшению состояния федеральной дорожной сети, не говоря уже о региональных и местных дорогах. В меняющихся условиях шел поиск новых путей привлечения финансовых ресурсов в дорожное хозяйство. Стало ясно, что прежние командно-административные методы для управления дорогами не годятся. Надо было задействовать экономические рычаги, создать законодательную основу для дорожного хозяйства России.

Импульс в развитии отрасли на современном этапе дали решения Государственного совета, прошедшего в Ярославле в 2006 году, а также поручения Президента РФ во исполнение этих решений. Объемы финансирования дорожного хозяйства из федерального бюджета стали планомерно возрастать. Например, объем выделенных в 2008 году средств вырос в 1,7 раза по сравнению с 2006 годом.

В РАМКАХ ПРАВОВОГО ПОЛЯ

Одно из главных событий для дорожной отрасли – принятие Федерального закона №257 «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...», ставшего фундаментом дорожного законодательства. Еще не так давно дорожное хозяйство оставалось единственной крупной отраслью экономики, не имевшей своего базового нормативного акта. Даже такое понятие, как «автомобильная дорога», не имело четкой формулировки. Сегодня дорожники действуют в ясно очерченном правовом поле. Правительство Российской Федерации также утвердило документы о классификации автомобильных дорог, нормах отвода земель, приняло ряд других нормативных актов. Утверждено более 10 национальных стандартов в области безопасности движения, геометрических параметров дорог, расчетных нагрузок и габаритов.

Важнейшая инновация в законе – закрепление принципа финансирования ремонта и содержания дорог общего пользования по утвержденным нормативам денежных затрат. С 2008 года начат поэтапный переход на нормативное финансирование федеральных автодорог. Так, если в 2007 году из федерального бюджета на дорожно-эксплуатационные работы было выделено 45 млрд. рублей, то в 2008 году объем финансирования увеличился уже до 66 млрд. рублей. Однако в условиях кризиса темпы дальнейшего перехода на нормативное финансирование содержания и ремонта федеральных автодорог в определенной мере снизились. В то же время за счет передачи в федеральную собственность новых маршрутов, требующих существенных затрат на содержание и ремонт, происходит увеличение сети федеральных дорог. В этих условиях одним из путей повышения эффективности расходования бюджетных средств в дорожной отрасли является заключение долгосрочных контрактов на содержание автодорог.



В 2009 году, в условиях преодоления последствий мирового финансово-экономического кризиса, государственные инвестиции в дорожное хозяйство были оптимизированы. Имеющиеся ресурсы были сконцентрированы на объектах, намеченных к вводу в эксплуатацию именно в прошедшем году. Масштабная работа по снижению стоимости дорожных работ без уменьшения их объемов в рамках государственных контрактов, а также отлаженный механизм размещения государственного заказа позволили дорожной отрасли выполнить все намеченные планы по строительству и ремонту автодорог федерального значения.

В 2009 году, на год раньше запланированного, завершена реализация подпрограммы «Автомобильные дороги» Федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)». Ускорение, заданное в предыдущие годы, позволило выполнить многие задачи программы до кризиса. В целом программа внесла очень серьезный вклад в развитие автодорожной инфраструктуры в стране.

Каковы итоги ее реализации? За период действия программы построено и реконструировано 22,599 тыс. км автомобильных дорог, в том числе 3,909 тыс. км федеральных и 18,690 тыс. км региональных. Выполнен капитальный ремонт 30,7 тыс. км федеральных и 96,1 тыс. км региональных дорог. Введено в эксплуатацию несколько знаковых объектов в ключевых транспортных узлах – Московском и Санкт-Петербургском. Это участки Кольцевой автодороги и Западного скоростного диаметра в Санкт-Петербурге, а также участки реконструкции Ярославского, Киевского и Новорижского шоссе. Завершено строительство участков федеральной дороги «Колыма» в Республике Саха (Якутия) общей протяженностью 66,7 км, что позволило ликвидировать грунтовые разрывы на этой трассе. Построены первые очереди обходов гг. Новосибирска и Красноярска. И конечно же в числе основных достижений – ввод по второй стадии (с асфальтобетонным покрытием) свыше 700 км автомагистрали «Амур» Чита – Хабаровск. С вводом в 2010 году еще более 600 км (также по второй стадии) вся автомагистраль будет иметь асфальтобетонное покрытие.

Важным достижением стало завершение Программы строительства внеклассных мостовых сооружений. В ходе ее реализации построены такие масштабные объекты, как мосты через р. Волгу в Ульяновске, Волгограде, Ярославле, у с. Пристанное в Саратовской области, мостовой переход через р. Вятку в Кировской области, мосты через р. Оку в Калуге и Муроме, а также многие другие мостовые сооружения. Всего в рамках этой программы, начатой в 2004 году, в сжатые сроки удалось завершить строительство 18 внеклассных мостовых сооружений, многие из которых – долгострой. В настоящее время Федеральное дорожное агентство в тесном взаимодействии с Министерством транспорта Российской Федерации и другими заинтересованными органами государственной власти прилагает все необходимые меры для обеспечения максимально эффективного использования выделяемых Правительством РФ финансовых средств.

ПРОГРАММА ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

Развитие и устойчивое функционирование отечественной транспортной инфраструктуры имеет важнейшее значение для экономики России, укрепления ее социального, технологического и промышленного потенциала. В настоящее время протяженность автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации составляет чуть более 1 млн. км. Но более 60% коммерческих и пассажирских перевозок осуществляется по федеральным автодорогам, протяженность которых составляет 50 тыс. км.

В прежние времена дороги строились для обеспечения связи между населенными пунктами, от города к городу. Поэтому многие из них представляют собой сложные ломаные линии, а конфигурация сети автодорог федерального значения в России имеет ярко выраженную радиальную структуру, ориентированную на столицу, с недостаточным количеством соединительных и хордовых дорог. Значительная часть федеральных дорог проходит через населенные пункты, что приводит к росту количества ДТП, существенно тормозит движение транспортных потоков, а автомобили преодолевают лишние километры, увеличивая стоимость перевозок и повышая уровень загрузки дорог.

Региональная неравномерность транспортной инфраструктуры ограничивает развитие единого экономического пространства страны, а различия между субъектами РФ достигают недопустимого уровня. Преодолеть транспортное неравенство регионов поможет программа целенаправленных совместных действий как федеральных, так и региональных властей – Транспортная стратегия России на период до 2030 года, призванная превратить географические особенности страны в ее конкурентные преимущества.

Стратегия формулирует масштабные задачи по приведению в порядок существующей дорожной сети и строительству новых магистралей. Инновационный вариант реализации стратегии предполагает, что общая протяженность дорожной сети вырастет до 1,7 млн. км. При этом доля федеральных автодорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, возрастет до 80%.

Предстоит существенно увеличить темпы строительства и реконструкции дорог, создать новую систему автомагистралей, обеспечивающих движение транзитных автомобильных потоков в обход населенных пунктов с подъездами к ним. Намечено развитие автодорог федерального значения на подходах к международным автомобильным пунктам пропуска на государственной границе Российской Федерации, к морским и речным портам, аэропортам, крупным транспортным узлам. Будет создана дорожная сеть для обеспечения развития потенциальных точек экономического роста, в том числе для комплексного освоения новых территорий Сибири и Дальнего Востока.

ПЕРСПЕКТИВА НА 6 ЛЕТ

Что ждет дорожную отрасль в ближайшем будущем? Как будет развиваться сеть автодорог с учетом непростой экономической ситуации? В 2010 году на-



чалась реализация Федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», которая должна заложить основу для реализации Транспортной стратегии. Целями ее подпрограммы «Автомобильные дороги» являются: развитие современной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей ускорение перевозки грузов и снижение транспортных издержек в экономике; повышение доступности услуг транспортного комплекса для населения и конкурентоспособности транспортной системы России; реализация транзитного потенциала.

Для достижения поставленных целей предстоит увеличить протяженность сети федеральных автодорог, соответствующих нормативным требованиям, ликвидировать грунтовые разрывы, реконструировать участки дорог, имеющих переходный тип покрытия. Строительство обходов населенных пунктов позволит увеличить пропускную способность, улучшить условия движения автотранспорта и снизить уровень аварийности. По итогам реализации подпрограммы доля дорог, соответствующих нормативным требованиям, достигнет 49% (сегодня – 38%).

Программа предполагает также создание новой системы автомагистралей и скоростных дорог, что существенно изменит картину всей дорожной сети. Первый этап ФЦП предусматривает строительство 1,9 тыс. км таких магистралей в направлении международного транспортного коридора Север – Юг от Санкт-Петербурга до Новороссийска и Сочи.

ФЦП отличают новые подходы к работе дорожной отрасли. Так, к строительству объектов, включенных в программу, привлекаются внебюджетные средства. Усилия будут сконцентрированы на комплексном решении транспортных проблем крупных транспортных узлов, включая Московский и Санкт-Петербургский.

Программа предусматривает важный блок мероприятий по повышению безопасности движения на федеральных автодорогах. Будут разрабатываться комплексные схемы обустройства трасс объектами дорожного сервиса, площадками отдыха, способствующими улучшению обслуживания водителей и пассажиров.

С учетом принятых законодательных актов дорожная отрасль становится полигоном для отработки прогрессивных управленческих механизмов, решения сложных технических и организационных задач. Федеральное дорожное агентство участвует в реализации еще 9 федеральных целевых программ, 6 из которых направлены на развитие региональных автодорог. В их числе: «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», «Развитие Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе», Программа строительства олимпийских объектов и развития Сочи как горноклиматического курорта.

В рамках ФЦП, предусматривающей развитие Дальнего Востока и Забайкалья, предстоит решить уникальные с инженерной точки зрения задачи строительства моста на остров Русский через пролив Босфор Восточный, мостового перехода через бухту Золотой Рог во Владивостоке,

автодорог в пригородной его части. Строительство крупных и сложных объектов, имеющих крайне важное значение для развития регионов, предусмотрено в Хабаровском крае, на Камчатке и Сахалине.

В 2010 году усилия будут сконцентрированы на следующих приоритетах. Это объекты Дальневосточного саммита АТЭС и Олимпиады-2014, другие объекты, завершаемые в этом году. Приоритетным на автомобильных дорогах остается строительство объектов, непосредственно влияющих на повышение безопасности движения. Это устройство линий освещения, установка современных типов ограждений, строительство пешеходных переходов в разных уровнях. Еще один приоритет – реконструкция мостов, находящихся в ремонтонепригодном состоянии.

В целом, с учетом реализации заделов и концентрации ресурсов на вводных объектах, объем сдачи в эксплуатацию федеральных автодорог в 2010 году составит более 900 км.

Кроме того, актуальной является задача повышения качества и протяженности автодорог. Мы будем искать новые источники финансирования, а имеющиеся средства использовать как можно более эффективно и рачительно. Новые возможности по привлечению финансовых ресурсов в дорожное хозяйство открылись с принятием законов «Об автомобильных дорогах...», «О концессионных соглашениях» и с учреждением государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Почему возникла необходимость в создании такой компании? Дело в том, что строительство современных автомагистралей в стране ограничивалось не только нехваткой средств. Тормозом являлась и непригодность бюджетного процесса к решению крупных инвестиционных задач в сфере создания транспортной инфраструктуры. Госкомпания будет осуществлять функции концедента при строительстве и эксплуатации платных дорог, взимать плату за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов, вести контроль над обеспечением сохранности дорог, осуществлять необходимые процедуры, связанные с резервированием земель, изъятием, кадастровым учетом и государственной регистрацией земельных участков и недвижимости для размещения автодорог.

Для решения этой проблемы разрабатывается концепция применения долгосрочных контрактов, включающих проектирование, строительство (реконструкцию), ремонт и содержание автомобильных дорог, или так называемых контрактов жизненного цикла. В соответствии с такими контрактами подрядная организация будет отвечать за все этапы создания и функционирования дороги и окажется экономически заинтересованной в повышении качества своей работы. Ведь чем выше качество построенной дороги, тем меньше средств в дальнейшем потребуется на ее ремонт и содержание.

Переход на контракты жизненного цикла должен стать мощным стимулом подрядных организаций к внедрению инноваций, направленных на увеличение долговечности сооружений и конструкций, повышение качества их содержания, развитие производственной



базы, в том числе путем лизинга техники. Долгосрочные контракты в сфере содержания дорог окажут положительное влияние на финансовую и экономическую устойчивость подрядных организаций, а также на круглогодичную занятость их работников.

ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ

Решить поставленные стратегические задачи в условиях ограниченности бюджетных ресурсов можно только с приданием развитию дорожного хозяйства инновационного характера. Почему вопрос ставится именно так? За последние годы транспортная ситуация в стране изменилась принципиально: выросли объемы перевозок, нагрузки на ось транспортных средств, интенсивность движения. И сегодня уже невозможно обеспечить нормативный срок службы дорожных конструкций на основании технических решений, разработанных 10, 20, а порой и 30 лет назад.

При этом в стране ежегодно возрастают масштабы дорожных работ. Каждый полученный из федерального бюджета рубль мы хотим потратить на наши дороги с максимальной эффективностью. Поэтому увеличение объемов работ обязательно должно быть сопряжено с ростом применения новых технологий и строительных материалов.

Несколько лет назад Федеральное дорожное агентство приняло ведомственный документ, определяющий порядок внедрения новых материалов и технологий. Ежегодно утверждается и реализуется план НИОКР, в котором предусмотрены и вопросы разработки современной нормативной базы в дорожном хозяйстве, и оптимизация технологий проведения дорожных работ, используемых строительных материалов.

К сожалению, не все сложности можно преодолеть в рамках отрасли. Есть общегосударственные вопросы, которые могут быть решены лишь на законодательном уровне или на уровне документов исполнительной власти. Именно они должны создать условия, при которых внедрение нового материала и технологий станет не толь-

ко делом энтузиазма того или иного изобретателя или конкретной организации, а будет приносить технический и экономический эффект. Сегодня специалисты Росавтодора заняты изучением и отбором технологий, которые позволят повысить качество дорожных работ при снижении их стоимости.

Обозначим перспективные направления разработки и внедрения эффективных инноваций в дорожной отрасли. Прежде всего будет продолжена модернизация нормативной базы – технических регламентов, национальных стандартов, в том числе связанных с вопросами повышения качества дорожно-строительных материалов, обеспечения безопасности дорожного движения, внедрения современных методов проектирования, ремонта и содержания дорог. В ближайших планах Росавтодора – развитие интеллектуальных транспортных систем, которые регулируют движение, контролируют и предотвращают дорожные заторы. Уже сейчас Агентство активно внедряет на дорожно-эксплуатационных предприятиях автоматизированную систему диспетчерского управления транспортом с установкой на дорожной технике навигационных датчиков ГЛОНАСС.

Предполагается более широко применять геосинтетические материалы, которые улучшают технические характеристики дорожных конструкций и искусственных сооружений. Особое внимание будет уделено разработке и внедрению различных добавок в асфальтобетоны для повышения качества и увеличения срока службы дорожных покрытий. Кроме того, будет изучена возможность расширения применения в строительстве автодорог цементобетона. И все это – только небольшая часть новаторских решений, которые позволят значительно повысить качество федеральных и других магистралей, дорожных сооружений и сократить сроки их строительства.

Мы будем действовать прагматично, последовательно, взвешенно. Поставленная Президентом Российской Федерации комплексная задача модернизации является сложной, но, безусловно, решаемой. Для успешного перехода к инновационной модели развития дорожной отрасли предстоит большая работа.