

Дорожное строительство – определяющая стадия развития экономики России

ГОРДИЕВЫМ УЗЛОМ СВЯЗАНА РОССИЯ С ЕЕ ВЕЧНОЙ ПРОБЛЕМОЙ – ПЛОХИМИ ДОРОГАМИ. НАСТАЛА ПОРА РАЗРУБИТЬ ЭТОТ УЗЕЛ И ПЕРЕВЕСТИ ЭТУ ПРОБЛЕМУ ИЗ «ВЕЧНОЙ» В ЭКОНОМИЧЕСКУЮ – ПОНЯТНУЮ И РЕШАЕМУЮ

Иван Данин

Трудно переоценить роль и место автомобильных дорог в экономике государства, потому что выгоды и преимущества, которые получит страна от развитой и нормально работающей сети автомобильных дорог, колоссальны. Убытки, которые она несет из-за неразвитости автодорожной сети, были названы на прошедшем осенью 2006 г. в Ярославле заседании президиума Государственного совета. Из-за плохих дорог национальная экономика теряет до 6 процентов ВВП страны в год, а более 12 миллионов российских граждан до сих пор не могут круглогодично пользоваться автотранспортом.

Вот что сказал Президент России В. Путин на открытии заседания президиума Госсовета в Ярославле 13 октября 2006 г.:

«Тема нашего сегодняшнего заседания – состояние и развитие автомобильных дорог в России. В последние годы вопросам модернизации транспортной инфраструктуры мы уделяем особое внимание. Современные транспортные узлы, артерии – это одно из определяющих условий роста экономики. И вы знаете, что это направление развития обозначено в качестве одного из приоритетных в Посланиях Президента двух последних лет. Именно транспортная инфраструктура определяет интенсивность хозяйственных связей, мобильность рабочей силы, товаров и услуг. Современные международные автомобильные коридоры – это выход на высокодоходный рынок транзитных и транспор-



тных услуг. **От разветвленности дорожной сети напрямую зависят деловые перспективы целых регионов России, их инвестиционная привлекательность и, подчеркну, качество жизни людей.**

Негативный опыт многих стран уже показывает: экономический подъем можно планировать, можно сделать для этого очень многое, но он очень быстро упирается в потолок инфраструктурных ограничений, в нехватку нормальных дорог, низкую пропускную способность мостов и портов, если своевременно об этом не подумать.

Сегодня в России на долю автотранспорта приходится 77 % грузовых и 60 % пассажирских перевозок, существенно растут и объемы международных автоперевозок.

Сеть наших российских дорог – одна из самых протяженных в мире. Однако и по плотности, и по качеству дорожной сети мы пока отстаем от стран-лидеров.

Почти треть федеральных трасс перегружена».

Руководитель государства подчеркнул, что для развития в экономике нам необходимо существенно наращивать объемы строительства и реконструкции дорог. Отдельно отмечено, что столь масштабный вопрос не закрыть только увеличением бюджетных ассигнований и перераспределением государственных ресурсов. Выход только один - дорожное хозяйство должно стать сферой эффективного сотрудничества государства и бизнеса, областью, привлекательной для вложения инвестиций.

Председатель рабочей группы Госсовета, губернатор Ульяновской области Сергей Морозов в своем выступлении охарактеризовал ситуацию в дорожной отрасли, как близкую к критической. За последние 5 лет объемы строительства и реконструкции автодорог уменьшились в 3 раза, а ремонта - в 1,8 раза – и все это из-за недостаточного финансирования. Всего лишь 37 % федеральных автомагистралей и 24 % территориальных соответствуют нормативным требованиям, а уровень бюджетного финансирования в разных регионах отличается в 74 раза. Порог вымирания действующей дорожной сети уже близок, потому что выделяемые из федерального бюджета субсидии положения не спасают.

Министр транспорта РФ Игорь Левитин отметил, что от состояния дорожной



сети напрямую зависит конкурентоспособность отечественного производства. Доля в ВВП России отечественной продукции, работ и услуг, связанных с автодорожным комплексом, составляет сегодня 16,7%. С учетом косвенного макроэкономического эффекта в других отраслях хозяйства эта доля еще выше – 26,9 %. По словам И. Левитина, ключевую роль играют автомобильные дороги в решении социальных задач, в реализации приоритетных национальных проектов в области обеспечения населения доступным жильем, образования, здравоохранения, сельского хозяйства. Он сообщил, что **по поручению Президента РФ в проекте федерального бюджета на 2007 г. предусмотрено дополнительное выделение 35 млрд. рублей в виде субсидий регионам на строительство и модернизацию автомобильных дорог, включая дороги в поселениях и подъезды к новым микрорайонам массовой малоэтажной и многоквартирной застройки.** С учетом этих средств эффективность участия автомобильных дорог в реализации приоритетных национальных проектов существенно повысится. По территории Российской Федерации проходят 34 автодорожных маршрута европейской и азиатской сети международных автомобильных дорог общей протяженностью 32 тыс. км, из которых 5,1 тыс. км находится в ведении субъектов Российской Федерации. Конкурентоспособность этих мар-

шрутов во многом уступает альтернативным маршрутам, проходящим по территории других государств. Свыше четверти протяженности этих дорог требуют реконструкции с повышением технической категории. Из общей протяженности маршрутов многополосную проезжую часть имеют лишь 9 %. Покрытие проезжей части маршрутов рассчитано в основном на пропуск автомобилей, имеющих нагрузку 6-10 тонн на ось. Поэтому обычные для международных перевозок автомобили с нагрузкой на ось 11-13 тонн разрушают дороги. Увеличивается интенсивность перевозок тяжелых крупногабаритных контейнеров. С учетом международных тенденций темпы роста контейнерных перевозок по автодорогам в течение ближайших 5 лет будут составлять 10-15 % в год. Сейчас принято решение о повышении прочности дорожных одежд при реконструкции и капитальном ремонте основных федеральных дорог. Однако, темпы обновления дорожных конструкций низки и лишь 19 % протяженности федеральных дорог соответствуют современным нагрузкам. В результате активно развиваются альтернативные конкурентные маршруты в обход территории России. И. Левитин подчеркнул, что это может обернуться не только потерей доходов от обслуживания международных транзитных потоков, но и ущербом для интересов национальной безопасности страны.



Плотность дорожной сети РФ в расчете на единицу площади территории и на одного жителя от 2 до 25 раз ниже, чем в странах Европейского сообщества, США и ряде быстро развивающихся стран Азии.

Уровень финансирования дорожного хозяйства в Российской Федерации существенно ниже, чем в других странах мира: даже в соседних Белоруссии и Монголии доля расходов на дорожное хозяйство в валовом внутреннем продукте выше, чем в Российской Федерации. Это не позволяет ликвидировать разрыв в показателях развития дорожной сети. Сеть дорог общего пользования прирастает в России весьма медленно: в соответствии с федеральной целевой программой «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» к 2010 г. плотность дорог на 1000 жителей в России практически останется на уровне 2005 г. В то же время уровень автомобилизации страны вырастет в полтора раза.

Министр предложил на федеральном уровне разработать норматив, дающий право руководителям субъектов вводить ограничения и платность за въезд в центры городов. Данная норма должна иметь унифицированный стандарт, он предложил распространить эту норму на использование автомобилей, несоответствующих требованиям национальных экологических стандартов.

По мнению И. Левитина, необходимо:

1. Довести общую протяженность дорожной сети страны до 1,5 млн. км, в том числе сети дорог общего пользования - до

1,2 млн. км. Это будет достигаться не только за счет строительства новых дорог, но и приемки в сеть общего пользования муниципальных, ведомственных и бесхозных дорог. В настоящее время состояние этих дорог не позволяет по условиям безопасности движения открыть не только движение общественного транспорта, но и вообще регулярное движение автомобилей.

2. Довести долю протяженности автомобильных дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям по транспортно-эксплуатационным показателям, до 90 %.

3. Увеличить долю автомобильных дорог федерального значения, позволяющих обслуживать движение тяжеловесных транспортных средств, до 75 %.

Наконец, важнейшей задачей является существенное уменьшение аварийности на дорогах. Решение перечисленных первых трех задач позволит снизить долю дорожно-транспортных происшествий по причине неудовлетворительных дорожных условий с сегодняшних 24 % до 9 %.

Министр подчеркнул, что все эти задачи имеют огромный беспрецедентный для Российской Федерации масштаб. Их решение требует концентрации усилий всех уровней государственной власти, местного самоуправления, бизнеса. С учетом реальных возможностей финансирования, недопустимости разбалансирования рынка подрядных работ, развития индустрии строительных материалов, других факторов эти задачи могут быть поэтапно решены к 2025 г.



Решение задач существенно осложняется влиянием опережающего роста рыночных цен на дорожно-строительные материалы и топливо для дорожно-строительной и эксплуатационной техники. На закупку этих ресурсов идет до 60 % стоимости дорожных работ. Цены на эти ресурсы за последние 5 лет росли в 1,3-1,5 раза быстрее, чем средний уровень инфляции в стране. Потери инвестиционных возможностей дорожного хозяйства из-за этого за прошедшие пять лет составляют 250 млрд. рублей, что сопоставимо с годовым объемом финансирования из бюджетов всех уровней. Удельный вес затрат, не связанных со строительством (выкуп земель, перевод лесных земель в нелесные, переустройство коммуникаций, а также компенсационные выплаты) в общем объеме стоимости строительства и реконструкции отдельных автомобильных дорог, достигает в ряде случаев 44 %. Так, например, стоимость таких работ на участке 20-22 км автомобильной дороги «Холмогоры» (развязка у г. Королева) составляет почти 1/3 общей стоимости работ.

Доля таких затрат в строительстве I очереди КАД вокруг г. Санкт-Петербурга составляет 27 %.

Решение столь масштабной задачи возможно только на основе коренного реформирования всех сторон деятельности дорожного хозяйства. Этот вариант развития можно назвать «целевым инновационным».

Для его реализации необходимо создать систему условий, которые обеспечили бы на рыночных принципах коренное улучшение потребительских качеств автомобильных дорог и повышение при-



Фотографии:
Ярославль, 13 октября
2006 года. Президент
РФ Владимир Путин на
осмотре нового моста
через Волгу (перед засе-
данием президиума Гос-
совета РФ).



влекательности индустрии дорожных работ для частных инвестиций.

Главными направлениями здесь должны быть:

1. Переход от управления затратами к управлению потребительскими качествами автомобильных дорог путем заключения долгосрочных контрактов (ДК) на их ремонт и содержание. Срок таких контрактов должен определяться в зависимости от межремонтных сроков и составлять 3-6 лет.

2. Создание системы надежных гарантий соблюдения подрядчиком условий долгосрочных контрактов. Для этого нужны организация независимого мониторинга, введение системы страхования контрактов, привлечение к реализации контрактов крупных многофункциональных дорожных компаний, способных выполнить весь комплекс работ от проектирования до ремонта и содержания дороги.

3. Принятие нормативов затрат на выполнение работ по содержанию и ремонту автомобильных дорог, разработанных на основе Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации. Эти нормативы должны стать базой для заключения долгосрочных контрактов.

4. Создание устойчивых, долгосрочных условий финансирования, без которых система долгосрочных контрактов и нормативов затрат на эксплуатацию дорог не даст эффекта.

Реализация предлагаемых мер с переходом на долгосрочные контракты (ДК) не только обеспечит коренное улучшение

потребительских качеств автомобильных дорог и повышение привлекательности дорожных работ для частных инвестиций, но будет служить рычагом для снижения общих темпов инфляции в стране за счет устранения фактора сезонного (спекулятивного) характера спроса на горюче-смазочные и строительные материалы, который имеет место при существующем порядке.

Создание устойчивых, долгосрочных источников финансирования дорожного хозяйства должно основываться на принципе «пользователь платит».

Основные направления налоговой части этих источников должны включать: налоги, зависящие от фактического пробега автомобиля (в первую очередь, - это акцизы на топливо); налоги, взимаемые по факту владения автомобилем (на приобретение и использование автомобиля).

Неналоговые поступления должны включать: доходы от платных дорог; поступления, связанные с компенсацией ущерба, наносимого дорогам тяжелыми автотранспортными средствами; выручку от договоров с владельцами объектов придорожного сервиса на «подключение» объекта к автомагистрали, других договоров с лицами, заинтересованными в дополнительных услугах дорог; доходы от реализации проектов с применением механизма государственно-частного партнерства; часть объема страховых премий по договорам ОСАГО и других видов автострахования; штрафы за нарушения правил дорожного движения.

Необходимо установить законодательно положения о механизмах закрепления

указанных выше неналоговых средств за автомобильными дорогами (так называемые «парные статьи» законов о федеральном бюджете).

Переход на новую систему должен сопровождаться совершенствованием механизма обеспечения открытости и прозрачности расходов, включающего в себя: казначейскую систему исполнения расходных обязательств, независимый контроль потребительских качеств дорог с участием органов государственного надзора и саморегулируемых организаций пользователей.

Решение перечисленных задач невозможно без изменения законодательной базы, основой которого должно стать принятие федерального закона «Об автомобильных дорогах», определяющего права и ответственность за состояние и развитие автомобильных дорог органов государственной власти, пользователей автодорог и организаций, осуществляющих деятельность в придорожной полосе; требования к системе финансирования дорожного хозяйства; особенности применения концессионного, градостроительного, земельного, имущественного законодательства в дорожном хозяйстве; взаимоотношения с собственниками объектов и земель в придорожной зоне.

Необходимо принять решения по изменению земельного и градостроительного законодательства, направленные на ускорение обеспечения строительства земельными участками. Сегодня подготовительные работы к строительству занимают два - три года. Зачастую в процессе



подготовки к строительству возникает спекуляция земельными участками, которая взвинчивает стоимость строительства. Стоимость выкупа земель и различных компенсаций достигает 20 % общей стоимости строительства. Однако органы управления дорожным хозяйством не имеют возможности влиять на эти процессы. У них нет полномочий и по использованию земель у дороги.

Ключевыми при осуществлении деятельности по созданию и реконструкции автомобильных дорог являются проблемы предоставления земельных участков.

Полномочия по изъятию земельных участков для федеральных государственных нужд распределены между различными ведомствами. При этом нормативные правовые акты не дают прямого указания на орган, принимающий решение об изъятии земельного участка.

Подготовлены поправки в земельное и градостроительное законодательство, касающиеся порядка резервирования и изъятия земель для строительства и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры. Предлагается внести изменения в Положения о Минтрансе России и Федеральном дорожном агентстве, наделив их полномочиями, связанными с изъятием и резервированием земельных участков для строительства автомобильных дорог. Эти полномочия должны включать введение на согласованных земельных участках на период до начала строительных работ особого режима использования, запрещающего оборот земель и какое-либо строительство на участках.

В случае одобрения президиумом Совета высказанных предложений, их реализация должна быть начата незамедлительно.

При этом срочно нужно разработать необходимую законодательную базу, при-

нять меры по стимулированию создания многофункциональных дорожных компаний, реализовать пилотные проекты по переходу на новые условия работы на нескольких автодорогах.

В 2008-2010 гг. следует осуществить переход на заключение долгосрочных контрактов на эксплуатацию федеральных автодорог, внедрить финансирование дорожно-эксплуатационных работ по утвержденным нормативам на ремонт и содержание автомобильных дорог.

Реализация всего комплекса предложений по достижению поставленных целевых ориентиров позволит также обеспечить и наибольшую экономичность решения проблемы за счет снижения необходимых расходов к 2025 г. до трех раз.

Из предложений видно, что большую часть работы по реформированию дорожного хозяйства предстоит выполнить в ближайшие 2-3 года. Это чрезвычайно напряженный график. Однако, ясно, что только такие меры могут привести к решению масштабной задачи по приведению сети автомобильных дорог в соответствие с экономическими и социальными потребностями общества, экономики, бизнеса и государства.

Очевидно, что ключевыми вопросами в решении таких масштабных задач является наличие современной правовой базы, понятные принципы финансирования и модернизации схемы управления дорожным хозяйством.

Существовавшая система дорожных фондов сыграла свою положительную роль. Но она была отменена из-за недостаточной эффективности, в том числе из-за ее характерной черты – непрозрачности финансирования. В настоящее время ведется поиск эффективной и справедливой системы финансирования отрасли.

От развития дорожной сети выиграют все слои населения и структуры бизнеса – за счет снижения транспортных издержек, повышения уровня конкуренции, улучшения транспортной доступности, снижения непроизводительных затрат времени и роста оборачиваемости транспортных средств. Общественная полезность автодорожной сети гораздо больше, чем те доходы, которые могут собираться с пользователей дорог, поэтому полная компенсация за счет налогов и сборов с

пользователей автомобильных дорог всех затрат на содержание и развитие автомобильных дорог не представляется реальной. Кроме этого возможен обратный эффект на макроэкономическом уровне. Для обеспечения расширения сети автомобильных дорог необходимо использовать отчисления доходов от сбора налогов общего покрытия. Но отметим, что пользователь автомобильных дорог также должен вносить свою лепту – требуется скорейшее урегулирование таких вопросов, как реклама на автодорогах, возможные отчисления в пользу дорожного обустройства от расположенных вблизи автомагистралей торговых центров, компенсация ущерба, наносимого тяжеловесным транспортом. Этот список можно продолжить.

На заседании президиума Госсовета в Ярославле был установлен срок внесения проекта федерального закона «Об автомобильных дорогах» - 1 марта 2007 г. Очень важно напомнить, что в последние годы этот срок переносился много раз, а в общей сложности работа над проектом данного закона ведется уже больше восьми лет. Государственную Думу не может не беспокоить отсутствие федеральных законов в области дорожного строительства и дорожного хозяйства. И есть надежда, что под контролем главы государства этот срок будет выполнен.

Самое главное в решении «вечной» российской проблемы – насколько эффективно расходуются средства, направленные в отрасль. Частные инвестиции не будут играть главной роли в финансировании дорожного хозяйства в целом, но их роль будет определяющей при решении отдельных острых проблем отрасли, относящихся к строительству, реконструкции и эксплуатации отдельных участков дорог и искусственных сооружений на особо напряженных участках, расположенных вблизи крупных городов.

Привлекательность для бизнеса автомобильных дорог и их окупаемость (как инвестиционных проектов по их строительству) крайне невелика и уступает не только нефтяному бизнесу или торговле, но и практически любому производству. Срок окупаемости автомобильной дороги составляет от 15 (в лучшем случае) до 30-50 лет. Об этом говорит и международный опыт, показыва-

ющий, что развитие автодорожной сети в полном объеме на основе исключительно частных инвестиций невозможно.

Наиболее гибкой и эффективной формой ГЧП являются концессии. В рамках выполнения подпрограммы «Автомобильные дороги» уже намечена реализация конкретных проектов развития платных дорог. В будущем концессионные механизмы могут получить большее распространение при эксплуатации и содержании отдельных участков дорог. В то же время необходимо сказать, что механизмы ГЧП ограниченно применимы для дорожной отрасли - например, во Франции общая протяженность автомобильных дорог с твердым покрытием составляет 950 тыс. км, а из них только 8 тыс. км эксплуатируются в режиме платных дорог (их доля в суммарной протяженности национальной сети составляет 0,84%).

В США действуют всего 54 соглашения на эксплуатацию платных дорог суммарной протяженности 2230 миль, или 0,11% от национальной сети.

В России отсутствуют утвержденные технические регламенты, которые принимаются на уровне федерального закона. Необходимо, чтобы требования к качеству и безопасности дорожных объектов были и регламентированы таким законом, тогда внедрение ГЧП пошло бы гораздо быстрее. Очень важная тема (особенно понятно это становится на финишной стадии подписания соглашения о вступлении России в ВТО) - ратификация международных соглашений и конвенций, регламентирующих допустимые нагрузки на автомобильные дороги и габариты транспортных средств, допустимые геометрические параметры автомобильных дорог, требования по безопасности движения, включая допустимые значения коэффициента сцепления, ровности дорожных покрытий, требования к дорожным знакам и др.

Каждый уровень государственной власти – муниципалитеты, и региональные, и федеральные органы власти – должен отвечать за свой участок .

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. №209 введена новая классификация автомобильных дорог, предусматривающая переход от двухуровневой к трехуровневой дорожной

сети, и подразделяющая автомобильные дороги общего пользования по принадлежности на автомобильные дороги:

- относящиеся к собственности Российской Федерации;
- относящиеся к собственности субъектов Российской Федерации;
- относящиеся к собственности муниципальных образований, предназначенные для решения вопросов местного значения или вопросов местного значения межмуниципального характера;
- относящиеся к частной и иным формам собственности.

Федеральные автомобильные дороги составляют всего около 5% протяженности сети автомобильных дорог. Однако, по ним осуществляется порядка 50% автомобильных перевозок.

В соответствии с принятой классификацией автомобильных дорог субъектами Российской Федерации начата работа по формированию региональной и местной автодорожной сети. Ведется работа по перераспределению государственных автомобильных дорог между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации в связи с перераспределением полномочий. Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждены предприятия дорожного хозяйства, закрепленные в федеральной собственности; осуществляется передача других предприятий в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Руководитель Федерального дорожного агентства Олег Белозеров в своем выступлении на президиуме Госсовета рассказал о том, как сегодня в рамках реформирования отрасли формируется новый взгляд на отрасль, в которой главная цель – добиться качества и уменьшить затраты. В Росавтодоре утверждена концепция обеспечения качества строительных и ремонтных работ, причем, не дожидаясь принятия новых стандартов и регламентов, принято решение о глубокой модернизации дорожных одежд при капремонте. Необходимо повышенная прочность полотна для автомобилей с нагрузкой 11 тонн и более на ось.

Принимавшие участие в заседании президиума Госсовета представители

«финансового блока» правительства выступили против целевых дорожных фондов. В частности, заместитель председателя Правительства РФ Александр Жуков сказал, что расходы на дороги не должны быть единственной защищенной статьей бюджета. Простое наращивание объемов финансирования, как и создание фондов, по его мнению, не приведет к улучшению состояния сети автодорог, так как необходимо, чтобы финансовые ресурсы эффективно использовались.

Окончательный вердикт в ярославских дорожных прениях вынес президент страны Владимир Путин, отметив в заключительном слове тот факт, что ни широкой общественности, ни даже руководителям регионов не ясно, сколько в доходную часть бюджета поступает средств от отрасли, от эксплуатации дорог и всего, что с этим связано, в том числе даже от рекламы вдоль дорог и сколько расходуется. Вот формула, ведущая к позитивному решению – необходимо знать конкретные цифры - много или мало государство тратит на дороги. Именно с таким вопросом обратился к руководителям регионов, присутствующим на заседании, Владимир Путин. Одним из ключевых моментов развития экономики становится прозрачность расходования бюджетных средств. Расчеты и проекты должны подразумевать весь цикл движения финансовых средств от дорожной инфраструктуры. Решение таких проблем, по мнению президента, не является непреодолимой задачей. Именно рачительный, хозяйский подход формирует правильное понимание того, какими темпами и в каком направлении должно двигаться государство, чтобы разрешить существующие дорожные проблемы.

Рабочая группа президиума Госсовета по дорожным вопросам сформулировала основные принципы работы в этой сфере и продолжит сопровождение подготовки проекта закона о дорогах. Возможно, что принятие этого закона и будет той чертой, за которой «вечная» российская проблема будет иметь решение.

При подготовке данной статьи использованы официальные материалы Министерства транспорта РФ (www.mintrans.ru).