

# Как в мире делают и развивают хорошие дорожные сети

## ПОЛЕЗНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ РОССИИ

За прошедшие десятилетия в экономически развитых странах сформировались основные принципы построения эффективной системы налогообложения автотранспорта, которые включали следующие положения:

- пользователи автомобильных дорог должны полностью компенсировать затраты государственного бюджета на финансирование содержания, развития и управления дорожной сетью;
- внешние затраты, связанные с потерями от дорожно-транспортных происшествий, перегрузки дорожной сети и ухудшения состояния окружающей среды, также должны максимально покрываться за счет налогов с пользователей автомобильных дорог и владельцев автотранспортных средств;
- налоговая база должна в большей степени ориентироваться на фактическую интенсивность использования дорожной сети, нежели на факт владения автотранспортным средством;
- ставки налогообложения легкового транспорта должны отличаться от ставок налогов на грузовой транспорт, который в значительно большей степени наносит ущерб автомобильным дорогам.

Для ясности и административной эффективности системы налогообложения автотранспорта рекомендуется, чтобы:

- число налогов было небольшим;
- налоги на пользователей автомобильных дорог имели соответствующие титульные названия;
- НДС, налог на прибыль и другие налоги общего покрытия не должны считаться налогами на пользователей автомобильных дорог.

Большинство специалистов по транспортной экономике считают, что в основу системы налогообложения автотранспорта должна быть положена теория предельных затрат.

На практике оптимальную систему налогообложения автомобильного транспорта, основанную на принципах предельных затрат, можно построить на основе сочетания двух компонентов. В двухкомпонентной системе налогообложения налоги на топливо, зависящие от пробега автотранспорта по дорожной сети и отражающие интенсивность ее использования, следует комбинировать с налогом на владение транспортным средством, не отражающим частоту и продолжительность поездок по дорожной сети.

Сочетание двух налогов позволит компенсировать затраты на содержание, развитие и управление дорожной сетью.

Налоги на автотранспорт делятся на несколько групп:

- налоги на автомобильное топливо;
- ежегодные транспортные налоги;
- сборы за превышение нормативного веса транспортного средства;
- налоги на покупку новых автомашин;
- налоги за пользование дорожной инфраструктурой (система «Eurovignette» и др.).

Первые два типа налогов - самые распространенные и применяются почти во всех странах. Они также обеспечивают большую часть доходов дорожных бюджетов.

В странах Америки и Европы налоги на автотранспорт являются основным инструментом финансирования дорожной инфраструктуры. При этом в странах Европы доходы от транспортных налогов превышают потребности в финансировании дорожной сети, а сами налоги рассматриваются как общие источники доходов в бюджеты разных уровней. В США и Канаде уровень ставок транспортных налогов ниже, чем в Европе и объем доходов в целом сбалансирован по отношению к сумме расходов на инфраструктуру.

Среди рассматриваемых семи зарубежных стран специальный Дорожный Фонд, в котором аккумулируются и распределяются средства на дорожное финансирование, создан только в США.

Опыт экономически развитых стран показал, что масштабное государственное финансирование программ развития автомобильных дорог, помимо непосредственного увеличения протяженности и улучшения качественных характеристик дорожной сети, позволило достичь существенных результатов как в экономике, так и в социальной сфере.

Например, в США строительство системы скоростных дорог привело к росту производительности труда в американской экономике на 25%. Сумма экономических выгод США, полученная за счет повышения эффективности производства, снижения цен на товары и уменьшения аварийности, оценивается в 2,1-2,5 триллионов долларов, что в 16-19 раз превышает сумму выделенных государственных

инвестиций на создание системы скоростных дорог.

Является общепризнанным, что метод налогообложения большегрузного транспорта, основанный на показателях веса автомобиля и протяженности пройденного им пути, - наиболее экономически эффективен и справедлив. Поэтому в большинстве стран система налогообложения грузового транспорта полностью базируется на этих двух показателях.

В 2003 г. Европейская Комиссия приняла Директиву «Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures; COM(2003) 448 final, Brussels 23.7.2003», в которой предлагается ввести единый метод распределения налогового бремени на большегрузный автотранспорт, исходя из так называемых коэффициентов эквивалентности. Данные коэффициенты отражают износ дорожной сети, вызванный прохождением большегрузного транспорта, и применяются для распределения затрат на обслуживание дорожной сети между различными классами автотранспортных средств. Данная система, изложенная в Директиве ЕС, будет применяться при налогообложении большегрузного транспорта в странах Европейского Союза в ближайшие годы.

В ряде стран ЕС используются различные системы сбора платы с грузовых автомобилей за проезд по сети магистральных дорог. К ним относятся:

-система «Евровиньетт», принципы построения которой близки к методологии теории предельных затрат;

-немецкая система сбора дорожных пошлин с грузовых автомобилей, которая благодаря применению спутниковых средств позиционирования, позволяет рассчитывать размер платы в зависимости от пройденного расстояния. Данная система фактически стала первой технологией, позволяющей внедрить метод предельных затрат на системном уровне.

Учитывая недостатки системы «Евровиньетт» (значительные затраты на внедрение и администрирование, низкий потенциал генерации доходов и др.), Рос-



сия должна искать более эффективные способы налогообложения большегрузного транспорта.

В отличие от «Евровиньетт», немецкая система сбора дорожных пошлин с большегрузных транспортных средств в наибольшей степени отвечает принципу «пользователь платит» и может быть рекомендована для поэтапного внедрения в России.

Сейчас, когда электронная система сбора пошлин введена в эксплуатацию в Германии, ожидается рассмотрение вопроса о возможности ее распространения и в других странах ЕС. Предусматривается возможность постепенного расширения степени охвата грузовых автомобилей, облагаемых пошлиной, включая транспортные средства общей массой до 3,5 тонн, а в дальнейшем - и сбор пошлин с легкового автотранспорта.

Дорожные концессии и системы сбора платы за проезд по автодорогам применяются как инструменты финансирования строительства дорожных объектов во многих странах.

Однако эти источники обеспечивают в среднем не более 10% суммарного объема дорожного финансирования. Система концессий может применяться в качестве инструмента финансирования отдельных участков дорожной сети только при наличии следующих основных условий:

- четкой правовой базы;
- экономической и политической стабильности в стране;
- достаточного объема транспортных потоков на платной сети;
- платежеспособности пользователей платных дорожных объектов;
- существовании альтернативного бесплатного маршрута по сети дорог общего пользования.

В Российской Федерации для широкого использования механизмов государственно-частного партнерства при строительстве автомобильных дорог необходимо принятие целого ряда нормативно-правовых актов.

Анализ основных показателей развития дорожного хозяйства в России по сравнению с другими экономически развитыми странами Европы и Америки показал, что:

- при наибольшей площади территории и значительной численности населения Российская Федерация существенно отстает от развитых стран Европы и Америки по показателям протяженности и плотности дорожной сети. Так, например, при площади территории России 17 млн. км², что почти в два раза больше, чем в странах Северной Америки, плотность автомобильных дорог на 1000 км² в РФ в 2 раза меньше, чем в Канаде и в 10 раз меньше, чем в США. По плотности автомобильных до-

рог на 1000 жителей Россия имеет показатели в 6 раз меньше по сравнению с Канадой и в 3 раза меньше по сравнению с США;

- в Российской Федерации, как и в других экономически развитых странах, в настоящее время формируется 3-х уровневая система управления дорожным хозяйством.

Однако, в отличие от экономически развитых стран, в России отсутствует ряд важнейших федеральных законов в области управления дорожным хозяйством. К ним, в первую очередь, относится федеральный закон «Об автомобильных дорогах», который должен определить ответственность органов власти разных уровней за состояние и развитие дорожной сети, а также источники финансирования автомобильных дорог по уровням бюджетной системы страны;

- объем финансирования автомобильных дорог Российской Федерации на порядок меньше данного показателя в экономически развитых странах. Так, показатель объема финансирования автомобильных дорог в расчете на 1 жителя России составляет 61 евро, что значительно ниже (до 8 раз) показателей рассматриваемых стран. Объем финансирования в расчете на 1 км автомобильных дорог в России 7,6 тыс. евро, что сравнимо с данным показателем в Республике Беларусь, Литве и Канаде. Следует отметить, что в России дорожная сеть находится в стадии формирования и требует значительных инвестиций для строительства автомагистралей, потребность в которых в 3-4 раза превышает протяженность существующих автомобильных дорог. В рассматриваемых зарубежных странах, имеющих сформировавшуюся дорожную сеть, объемы финансирования отражают иную ситуацию, когда требуется в основном финансирование для выполнения менее капиталоемких видов работ по содержанию, ремонту и модернизации автомобильных дорог, а не проведение масштабного строительства новых дорожных объектов;

- недостаточные объемы финансирования автомобильных дорог в Рос-

сии приводят к ухудшению транспортно-эксплуатационных показателей дорожной сети, а, следовательно, и к увеличению дорожно-транспортных происшествий. Несмотря на то, что в РФ уровень автомобилизации на 1000 жителей почти в 3-4 раза ниже, чем в развитых зарубежных странах, число погибших в дорожно-транспортных происшествиях в России составляет 24 чел. на 100 тыс. жителей и является самым высоким показателем среди исследуемых стран.

- в настоящее время на федеральных автомобильных дорогах России в структуре транспортных потоков доля грузового автотранспорта составляет 26 - 45%. При этом удельный вес автомобилей грузоподъемностью свыше 10 тонн в структуре грузовых автомобилей составляет от 40-50% (на автодорогах «Скандинавия» Санкт-Петербург - Выборг - госграница, М-20 Санкт-Петербург - Псков - граница Республики Беларусь и др.) и до 70-75% на автодороге М-10 «Россия» Москва - Санкт-Петербург. Существующая дорожная сеть России не отвечает современным требованиям для обеспечения растущих грузоперевозок. Так, только 25% от протяженности всех дорог с твердым покрытием рассчитаны на осевую нагрузку 10 тонн. Увеличение доли автомобилей высокой грузоподъемности ведет к разрушению дорожной сети и требует проведения большого комплекса работ по модернизации и реконструкции.

В Российской Федерации налогообложение грузовых автомобилей существенно отличается от рассмотренных стран Европы и Америки как по видам налогов, так и по их ставкам. Так, например, в настоящее время в России не используется целый ряд налогов на автомобильный транспорт, включая:

- акцизы на продажу грузовых автомобилей и автобусов, автоприцепов, запасных частей, шин и смазочных материалов;

- плата за проезд по автодорогам, исходя из грузоподъемности транспортных средств и пройденного ими расстояния.

В настоящее время в Российской Федерации:

- ежегодный транспортный налог на большегрузные автомобили в среднем в 3-5 раз меньше, чем в странах ЕС;

- ставка акциза на дизельное топливо составляет около 25 евро на 1000 л (ниже в 14 раз, чем в странах ЕС), а доля акцизов в цене на дизельное топливо, не считая НДС, составляет 8% (в странах ЕС – 46,3%).

Автотранспортные средства большой грузоподъемности причиняют наибольший ущерб автодорогам, но при этом из-за низких налоговых ставок не вносят достаточной платы на покрытие вызванных ими издержек дорожного сектора.

Существующая в России система налогообложения автомобилей, особенно большой грузоподъемности, нуждается в совершенствовании, так как она не стимулирует повышения эффективности использования дорожной инфраструктуры и не обеспечивает компенсацию затрат дорожного сектора на обслуживание грузовых автомобилей. Ставки налогов на грузовые автомобили должны непосредственно зависеть от объема затрат на их обслуживание и учитывать расходы на компенсацию экологических и прочих внешних факторов.

Наряду с различными формами государственного управления платными дорогами во всем мире используются государственно-частные партнерства, осуществляющие свою деятельность на основе системы концессионных соглашений. Существует значительное количество типов концессий - BOT, BOOT, BTO, Brownfield contract, DBFO и другие. Дифференциация между ними заключается в объеме передаваемых концессионеру прав собственности, инвестиционных обязательств сторон, разделения рисков между субъектами договорных отношений, ответственности за различные виды работ и т.д. В сфере автодорожного хозяйства доминирующее положение занимают концессии BOT и «браун-филд», по которым концессионная компания осуществляет строительство (либо только реконструкцию и ремонт) и эксплуатацию объекта в течение концессионного срока, по истечении которого объект возвращается государству. Сроки действия концессий, в

основном, составляют от 20 до 35 лет, однако существуют и более долгие – до 70 лет (во Франции).

Во многих странах мира существует система платных дорог. Наиболее развитая система платных дорог в странах Западной Европы - Франции, Испании, Италии. В Восточной Европе, Латинской Америке и большинстве стран Азии система платных дорог в настоящее время находится в стадии активного развития. Исключение в этих регионах составляют две страны - США и Япония с уже сложившейся системой платных дорог, где отмечаются невысокие темпы прироста их протяженности.

На сеть платных дорог в большинстве стран, как правило, приходится менее 2% от общей протяженности автомобильных дорог. Исключения составляют

небольшие по площади государства - Гонконг и Южная Корея, где на платные дороги приходится от 2,5% до 4% всей дорожной сети. В подавляющем большинстве других стран доля ПД в общей протяженности дорожной сети колеблется от 0,5% до 1,5%.

Уровень тарифов за проезд по платным магистралям для легковых автомобилей, в среднем, составляет около 0,05 - 0,08 долл. за один километр для стран Западной Европы. В странах Восточной Европы и Азии уровень тарифов, как правило, от 0,01 долл. США. В странах Северной и Южной Америки разброс тарифов очень велик - от 0,015-0,02 долл. США до 0,10 - 0,26 долл. за 1 километр для легкового автомобиля.

Тарифы для грузовых автомобилей всегда превышают тарифы для легковых ма-

шин и зависят от веса транспортного средства, количества осей и, иногда, числа колес. Тарифы для грузовых машин, как правило, в 2-5 раз выше, чем для легковых.

Плата за проезд по мостам и тоннелям всегда значительно превышает относительную стоимость проезда по платным магистралям, что объясняется как большей стоимостью строительства искусственных сооружений, так и значительной протяженностью альтернативных маршрутов; и тариф, например, в Европе может достигать долл. 20 и более за проезд по искусственному сооружению.

*По материалам:  
Мировой опыт создания и развития  
сети автомобильных дорог,  
ГОССОБЕТ РФ, 2006 г.*

## ПРОБЛЕМНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ ТРАНСПОРТА – РОСТ ЦЕН НА ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

На прошедших этой осенью парламентских слушаниях в Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям с докладом «Рост цен на топливно-энергетические ресурсы как проблемный фактор эффективного развития транспортного комплекса» выступила директор департамента экономики и инвестиций Минтранса России Юлия Зворыкина.

Российская практика топливного рынка последних трех лет показала – цены на внутреннем рынке выросли практически сразу же за мировыми, а по темпам роста даже обогнали другие страны, отметила Зворыкина. Сложившаяся ситуация отрицательно сказалась на финансовом состоянии транспортных предприятий. Рост стоимости топлива на сегодняшний день является одной из важнейших причин увеличения затрат транспортных организаций. Так, по данным Росстата, в 2005 г. удельный вес расходов на топливо в структуре затрат на автомобильном транспорте составил 25%. За период с января 2002 г. по декабрь 2005 г. рост цен на топливо составил по высокооктановому бензину и дизельному топливу в Российской Федерации – 103 % и 136 %, соответственно, в то же время в Германии – 21 % и 43 %, в Австрии – 10 % и 35 %, во Франции – 26 % и 39 %.

В Москве потребительские цены на бензин за прошедший месяц в среднем увеличились на 3,2%, Санкт-Петербурге - на 5,0%. До настоящего времени транспортные предприятия, старались сдерживать рост тарифов, однако если тенденция роста цен на энергоносители сохранится, то это неизбежно приведет к дальнейшему росту тарифов, считает Зворыкина.

«Уровень транспортных издержек в себестоимости продукции составляет в России в среднем 20-25%, что почти в 3 раза выше, чем в странах Западной Европы», – подчеркнула она.

Сложившаяся на сегодняшний день ситуация с ростом цен на моторное топливо крайне негативно отражается на финансовом со-

стоянии предприятий автотранспортного комплекса. Особенно страдают автотранспортные предприятия, осуществляющие пассажирские перевозки. Покрытие расходов предприятий на перевозку пассажиров осуществляется из бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Убытки социальных перевозчиков неизбежны, поскольку тарифы на перевозку пассажиров регулируются на региональном и муниципальном уровнях. Стоимость разового билета и билета долговременного использования ниже себестоимости перевозки одного пассажира. Остается большое количество перевозимых бесплатно пассажиров в регионах.

При наличии убытков у предприятий пассажирского автомобильного транспорта отсутствует возможность своевременно обновлять подвижной состав, осуществлять расходы на поддержание существующего подвижного состава на должном уровне, индексировать заработную плату работникам. При этом постоянно растет топливная составляющая в структуре расходов предприятий. Доля затрат на приобретение автомобильного топлива в общей сумме расходов предприятий составляла в первом полугодии 2006 г. – 24,8%.

Анализируя зарубежный опыт Юлия Зворыкина отметила, что с целью сдерживания роста стоимости моторного топлива в большинстве европейских стран принимаются различные меры, в том числе за счет внесения изменений в налоговое законодательство. Так, например:

– во Франции с 1 января 2005 г. увеличен налоговый вычет для предприятий автотранспорта по транспортному налогу для автомобилей грузоподъемностью свыше 16 тонн с 366 € до 700 € на транспортное средство, а для автомобилей экологического класса Евро-2 и Евро-3 налоговый вычет увеличен до 1000 Евро;

**Продолжение см. на стр. 27**