

ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ

По результатам расширенного заседания коллегии Министерства транспорта Российской Федерации

НА ОЧЕРЕДНОМ РАСШИРЕННОМ ЗАСЕДАНИИ КОЛЛЕГИИ МИНИСТЕРСТВА ТРАНСПОРТА РФ

РАССМАТРИВАЛСЯ ВОПРОС О ЗАВЕРШЕНИИ РАЗРАБОТКИ

ОСНОВ КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА.

С ДОКЛАДОМ ВЫСТУПИЛ РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ДОРОЖНОГО АГЕНТСТВА ОЛЕГ БЕЛОЗЕРОВ

Обосновав назревшую необходимость реформирования дорожного хозяйства в Российской Федерации, в стране, которая занимает 30 % площади евразийского континента и в которой проживает 144,2 млн. человек, он изложил программу действий на ближайшие годы. Коллегия одобрила Основы концепции, предоставив время для их окончательной доработки. Мы публикуем главные положения этого документа, определяющего цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере управления дорожной отраслью.

Система управления

Первая стратегическая задача - завершение создания системы управления автомобильными дорогами и искусственными сооружениями. В рамках решения этой задачи требуется разработка плановых показателей и контроля фактического их исполнения для каждой организации в системе дорожного хозяйства. Основой работы отрасли должна стать автомобильная дорога, ее надлежащее транспортно-эксплуатационное состояние, удобство, скорость передвижения и безопасность пользователей.

Для контроля исполнения целевых показателей деятельности необходимо развитие системы диагностики сети автодорог и искусственных сооружений на них в увязке с принятием решений об оценке эффективности работы. Ежегодное проведение диагностики позволит на основе данных мониторинга и прогноза интенсивности движения, а также состояния дорог планировать проведение соответствующих дорожных работ. Основа реформы - в развитии этих усилий, распространении этой системы на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Только тогда будет создана действительно единая дорожная сеть страны, механизмы ее мониторинга, планирования и развития.

Уровень эксплуатации

Второй системной задачей становится достижение адекватного уровня текущей эксплуатации автомобильных дорог и искусственных сооружений на них. По действовавшей в 2002-2004 гг. методологии при составлении проекта федерального бюджета вначале определялась инвестиционная составляющая расходов на дорожное хозяйство, а оставшаяся часть направлялась на содержание и ремонт дорог. В результате доля расходов на строительство и реконструкцию федеральных автодорог возросла на 18%, а на ремонт и содержание – снизилась с 54 до 37,4% в общем объеме финансирования.

В 2005 г. эту тенденцию удалось переломить, и федеральные автомобильные дороги получили почти вдвое больше денег, чем в 2004 г., но все же вдвое меньше, чем необходимо. Нужно определить и обеспечить адекватный объем финансирования выполнения соответствующих работ. Чтобы обеспечить единый уровень требований к содержанию и ремонтам следует законодательно ввести обязательные для применения на уровне Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований нормативы стоимости соответствующих работ.

Развитие системы управления автомобильными дорогами позволит объективно оценивать потребности субъектов и муниципальных образований в бюджетных ресурсах. Это даст возможность оказывать в рамках субвенций из федерального бюджета финансовую помощь для обеспечения надлежащего уровня эксплуатации территориальных, межмуниципальных и местных автомобильных дорог.

Результатом решения второй стратегической задачи станет достижение требуемого уровня технико-эксплуатационных параметров действующей сети и снижение количества дорожно-транспортных происшествий по сопутствующим дорожным условиям.



**ЧТОБЫ ОБЕСПЕЧИТЬ
ЕДИНЫЙ УРОВЕНЬ
ТРЕБОВАНИЙ
К СОДЕРЖАНИЮ
И РЕМОНТАМ
СЛЕДУЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО
ВВЕСТИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ
ДЛЯ ПРИМЕНЕНИЯ
НА УРОВНЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ЕЕ СУБЪЕКТОВ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ
НОРМАТИВЫ СТОИМОСТИ
СООТВЕТСТВУЮЩИХ РАБОТ**

Темпы развития

Третьей стратегической задачей реформирования дорожного хозяйства становится увеличение темпов развития автомобильных дорог и искусственных сооружений на них. Согласно Транспортной стратегии Российской Федерации дорожная сеть должна соответствовать темпам социально-экономического развития страны и обеспечивать потребности в перевозках. Однако при росте уровня автомобилизации за последнее десятилетие на 79% увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования составило лишь 15%. При этом объем требуемых инвестиций для окончания работ по строительству и реконструкции федеральных автомобильных дорог в ценах 2006 г. составляет 200 млрд. рублей.

Для устранения этого дисбаланса требуется совершенствование системы планирования строительных работ.

Одним из перспективных направлений, закрепленных в Концепции и позво-

ляющих повысить темпы строительства автодорог, является реализация в дорожном хозяйстве механизмов государственно-частного партнерства. В мировой практике наиболее гибкой и эффективной формой ГЧП стали концессии. Поскольку концессионные механизмы в России находятся в зачаточной форме, инвесторы требуют повышенных гарантий поддержки государством проектов ГЧП. В Основах концепции для этой цели предлагается механизм перевода на платную эксплуатацию некоторых участков действующей сети автомобильных дорог. При этом государство само обустроивает участок дороги под платную эксплуатацию (естественно, при наличии соответствующего технико-экономического обоснования), апробирует работу участка на практике и передает его в концессию с условием, что инвестор привлечет средства для строительства иного участка дороги с эксплуатацией его на платной или бесплатной основе. Поскольку государством передан инвестору гото-

вый бизнес, приносящий доход, это уменьшает риски инвестора. Одновременно в Концепции констатируется необходимость скорейшей разработки и принятия целого ряда актов Правительства, детализирующих порядок исполнения концессионных соглашений, а также нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения.

Решение третьей стратегической задачи позволит увеличить пропускную способность сети автомобильных дорог и уменьшит количество дорожно-транспортных происшествий по сопутствующим дорожным условиям.

Целевые источники

За период с 2000 по 2005 гг. объем средств, направляемых из федерального бюджета на содержание, ремонт, строительство и реконструкцию федеральных дорог, снизился почти на 30 % в сопоставимых ценах. Доля расходов на дорожное хозяйство в ВВП России уменьшилась с



2,9% в 2000 г. до 1,1% в 2005 г. При этом наблюдается снижение доли расходов на автомобильные дороги в федеральном бюджете с 4,9% в 2000 г. до 3,0% в 2005 г. А доля расходов на автодороги в бюджете субъектов РФ за этот период снизилась с 28,9% в 2000 г. до 9,1% в 2005 г. Основная причина в том, что в результате проведения налоговой реформы был упразднен целевой характер средств, поступающих на финансирование содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог. В результате дорожная отрасль России потеряла свыше половины общего объема финансирования.

Для достижения адекватного уровня текущей эксплуатации и повышения темпов развития сети автомобильных дорог необходимо закрепление целевых источников финансирования дорожного хозяйства, которое будет проходить в два этапа. На первом этапе в составе бюджетов будут выделены источники финансирования дорожного

хозяйства за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений. Образуются закрепленные источники финансирования дорожного хозяйства за счет сбора налогов с пользователей автомобильных дорог (транспортный налог и акцизы на приобретение автотранспортных средств, на топливо, моторные масла, шины). Вторая статья - неналоговые доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог и другие возможные источники.

Полученные таким образом доходы должны обеспечивать простое воспроизвод-

ство существующих автомобильных дорог и направляться на финансирование работ по содержанию и ремонту дорожной сети. Для обеспечения расширенного воспроизводства автомобильных дорог необходимо использовать отчисления доходов от сбора налогов общего покрытия. На федеральном уровне это налоги на добавленную стоимость, на добычу полезных ископаемых. На уровне субъектов РФ - это налоги на прибыль организаций, на доходы физических лиц. На уровне муниципальных образований - это средства земельного налога.

Перечисленные доходы могут зачисляться в целевые дорожные фонды на стро-

**ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ АДЕКВАТНОГО УРОВНЯ ТЕКУЩЕЙ
ЭКСПЛУАТАЦИИ И ПОВЫШЕНИЯ ТЕМПОВ РАЗВИТИЯ СЕТИ
АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ НЕОБХОДИМО ЗАКРЕПЛЕНИЕ
ЦЕЛЕВЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ
ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА**

ЕЖЕГОДНО В СИСТЕМЕ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА ПРОВОДИТСЯ ОКОЛО 4,5 ТЫС. КОНКУРСОВ. В 2004 Г. ЭКОНОМИЯ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА ЗА СЧЕТ ПРОВЕДЕНИЯ ТОРГОВ СОСТАВИЛА 2,3 МЛРД. РУБЛЕЙ ИЛИ 4,2% ОТ ОБЩЕЙ СТОИМОСТИ РАБОТ, ВЫСТАВЛЕННЫХ НА КОНКУРСЫ

ительство и реконструкцию дорожных объектов или выделяться из бюджетов различных уровней на реализацию программ развития дорожной сети в соответствии с адресными перечнями строек.

На втором этапе реализации изложенных направлений предлагается создать так называемые «дорожные фонды второго поколения», которые станут частью общей долгосрочной программы коммерциализации дорожного сектора, перевода его на рыночные условия функционирования. Основная идея заклю-

чается в реализации принципа «пользователь платит» на практике. То есть содержание, развитие и управление дорожной сетью полностью осуществляется за счет средств пользователей автодорог, которые в свою очередь, как налогоплательщики, имеют право требовать от дорожных служб соответствующего транспортно-эксплуатационного состояния дорожной сети.

Для реализации предложений по созданию целевых дорожных фондов потребуются разработка и принятие Федераль-

ного закона «О целевых дорожных фондах в РФ», а также соответствующих законов в субъектах РФ и нормативно-правовых актов муниципальных образований.

Эффективность расходования средств

Ежегодно в системе дорожного хозяйства проводится около 4,5 тыс. конкурсов. В 2004 г. экономия средств федерального бюджета за счет проведения торгов составила 2,3 млрд. рублей или 4,2% от общей стоимости работ, выставленных на кон-





курсы. При этом для реализации стратегии заключения долгосрочных государственных контрактов в системе Росавтодора проводятся конкурсы и заключаются государственные контракты на весь период выполнения работ. Эта схема, к сожалению, предусматривает ежегодное заключение дополнительных соглашений по уточнению объемов финансирования в соответствии с утвержденным бюджетом на очередной финансовый год. Такой подход обусловлен запретом Бюджетного кодекса принимать бюджетные обязательства вне рамок закона о бюджете, за пределами финансового года. Это приводит к неопределенности в долгосрочном финансировании проектов. Из-за ограниченных лимитов бюджетного финансирования

нередки случаи исключения из планов работ переходящих объектов, что приводит к удорожанию конечной стоимости строящегося объекта, потере подрядной организации, необходимости проведения повторных торгов на остатки работ. Выходом может быть изменение одного из принципов формирования федеральной адресной инвестиционной программы – гарантированное включение переходящих строек в программу будущего года.

Помимо совершенствования собственно бюджетных правоотношений необходимо повышать эффективность проведения конкурсов на проектирование и выполнение дорожных работ. Следует усовершенствовать процессы ценообразования, определить более четкие критерии

выбора победителей конкурсов с оценкой значимости каждого из критериев, более широко информировать потенциальных претендентов о проведении торгов и о их результатах.

Кроме того, надо внедрять практику передачи всего комплекса мероприятий по эксплуатации участков автомобильной дороги в рамках одного государственного контракта единому подрядчику на длительный срок на основе долгосрочных (не менее 15 лет) договоров. Предметом такого договора является оказание оператором услуг по обеспечению соответствия автомобильной дороги (или ее части, участка), определенным технико-эксплуатационным показателям в течение всего срока действия договора.

В ЦЕЛЯХ СОХРАНЕНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА РОССИИ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЦЕЛОСТНОСТИ ТРЕБУЕТСЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ЗАКРЕПИТЬ ЗАПРЕТ НА ПЕРЕДАЧУ В ЧАСТНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ОБЩЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ, КОТОРЫЙ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ УСТАНОВЛЕН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММОЙ ПРИВАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В РФ

Управление качеством

Совершенствование системы управления качеством должно осуществляться путем установления требований к качеству дорожно-строительных материалов, изделий и конструкций, а также к качеству выполнения дорожных работ с помощью техзаданий на проектирование и конкурсной документации на строительство, реконструкцию или ремонт. При этом требования к качеству должны исходить от условий и факторов, оказывающих прямое влияние на безопасность и долговечность объектов.

Ожидаемым результатом реализации предлагаемого комплекса мероприятий должна стать экономия средств на эксплуатацию автодорог при сопоставимых затратах на проектирование и строительство, а также повышение качества работ, увеличение срока службы автодорог.

Дорожное имущество

Чтобы повысить эффективность использования имущества, в первую очередь, должен быть оптимизирован состав государственного и муниципального имущества автомобильных дорог общего пользования; организаций, предприятий и учреждений дорожного хозяйства.

Федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления» определены новые задачи, связанные, с одной стороны, с формированием системы муниципальных автомобильных дорог, с другой – с перераспределением государственных автомобильных дорог между Российской Федерацией и субъектами РФ в связи с перераспределением полномочий.

В настоящее время эти вопросы решаются в соответствии с Классификацией автомобильных дорог, утвержденной постановлением Правительства в 1991 г. Необходимо ускорить рассмотрение и принятие новой классификации автомобильных дорог в Российской Федерации, которая разработана Минтрансом России. С учетом новой классификации и показателей определения автомобильных дорог федерального и регионального значения необходимо рассмотреть состав действующей сети автомобильных дорог общего пользования для перераспределения их между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями. Это создаст базу для формирования трехуровневой системы управления дорожным хозяйством с учетом разграничения и упорядочения полномочий в области управления дорожной отраслью.

В целях сохранения единого экономического пространства России, обеспечения территориальной целостности требуется законодательно закрепить запрет на передачу в частную собственность автомобильных дорог общего пользования, который в настоящее время установлен Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 24.12.93 № 2284.

Оптимизация состава государственных организаций в сфере дорожного хозяйства федерального уровня уже начата в ходе административной реформы 2004 – 2005 гг.

С учетом того, что в условиях недостаточности средств на содержание автомобильных дорог невозможно формирование адекватной конкурентной среды и привлечение к этим работам частных организаций, федеральные государственные унитарные предприятия дорожного хозяйства, выполняющие комплекс работ по содержанию федеральных автомобильных дорог, сохранены в федеральной соб-

ственности до формирования конкурентной среды в отрасли. Таким образом, до достижения уровня стопроцентной оплаты затрат на содержание автомобильных дорог, которые несут государственные дорожные эксплуатационные предприятия, необходимо законодательно закрепить запрет на их приватизацию.

Улучшение качества выполнения дорожных работ связано с совершенствованием материально-технической базы дорожных организаций. Для этого необходимо стимулировать их к обновлению парка обслуживающей техники, в том числе путем компенсации процентных ставок из бюджета по лизинговым платежам.

Кадровая политика

Снижение кадрового потенциала дорожной отрасли приводит к неоптимальному управлению проектами, возрастанию затрат, неконкурентоспособности предприятий. Между тем уровень подготовки специалистов в транспортных вузах достаточно высок. Заказы предприятий по подготовке инженеров и техников учебные заведения полностью выполняют. Однако далеко не все выпускники связывают свою судьбу с отраслью. Уже с третьего курса 20% студентов решают поменять профессию. Молодые люди не видят перспектив карьерного роста, их не устраивает и начальный уровень заработной платы. Поэтому любое дорожное предприятие, формируя заказ на подготовку кадров, должно четко планировать свою деятельность, представлять, какие ему понадобятся специалисты через год, два, пять лет. Только при таком подходе можно добиться эффективного пополнения кадрового потенциала отрасли.

Нормативно-правовая база

Реализация большинства из названных задач и мероприятий невозможна без нормативной правовой базы, формирование которой должно иметь опережающий



характер и осуществляться при непосредственном участии и контроле государства.

При разработке нормативной правовой базы приоритетным должен стать проект федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности», который призван урегулировать большинство из перечисленных выше проблем в сфере управления дорожным хозяйством. Для решения вопросов, связанных с реализацией процессов создания, реконструкции и эксплуатации автомобильных дорог необходимы также изменения и дополнения в Бюджетный, Гражданский, Налоговый, Земельный, Лесной, Градостроительный кодексы РФ, в Федеральные законы «О переводе земель из одной категории в другую», и «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Кроме того, нужна 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. Особое значение имеет принятие ряда постановлений Правительства РФ по классификации автомобильных дорог, порядку технической инвентаризации дорожных объектов, созданию целевого земельного фонда РФ для строительства и реконструкции федеральных автомобильных дорог общего пользования, заключению концессионных соглашений, порядку и размеру компенсации убытков и расчета выкупных сумм, связанных с изъятием земельных участков для государствен-

ных нужд, порядку предоставления земельных участков для размещения федеральных автодорог и иных объектов дорожного хозяйства, в отношении которых еще не произведено разграничение государственной собственности на землю, порядку предоставления иных земельных участков взамен изъятых для государственных (муниципальных) нужд, инженерно-техническому сопровождению работ по размещению объектов дорожного сервиса, средств наружной рекламы и иных сооружений в пределах полос отвода и придорожных полос федеральных автомобильных дорог общего пользования. Необходимо разработать и принять нормативные правовые акты, уточняющие структуру, полномочия и порядок работы государственных органов, регулирующих отношения в дорожном хозяйстве.

Мероприятия по реформированию дорожного хозяйства планируется провести за 3-4 года. Они должны привести к созданию системы устойчивого функционирования и поступательного развития дорожной отрасли, как базовой для экономики России.

РЕАЛИЗАЦИЯ БОЛЬШИНСТВА ИЗ НАЗВАННЫХ ЗАДАЧ И МЕРОПРИЯТИЙ НЕВОЗМОЖНА БЕЗ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ



ООО "ДорЗнакСигнал"

Световозвращающие пленки (Германия):

ORALITE 5710 Инженерная Серия

ORALITE 5500 Коммерческая Серия

ORALITE 5400 Экономичная Серия

ORALITE 5300 Рекламная Серия

Черная пленка для надписей и символов на дорожных знаках:

ORALITE 5071 Пленка для надписей



Пленки разработаны для оформления транспортных средств, дорожных щитов, указателей, изготовления знаков дорожной безопасности.

Световозвращающие самоклеящиеся пленки устойчивы к воздействию растворителей. Отличные отражающие параметры гарантируют хорошую передачу информации даже при неблагоприятных погодных условиях и плохой видимости. Гладкая глянцевая поверхность устойчива к механическим и атмосферным воздействиям. Пленки устойчивы к обычным моющим средствам, большинству видов масел, смазки, топлива, алифатических растворителей, слабых кислот и щелочей. Обладают высокой стабильностью цвета, отличной водостойкостью, в том числе и к морской воде. Пленки подходят для обработки на режущих плоттерах (каттерах), при этом следует применять специальный нож с углом заточки 60°. Для увеличения светоотражения подклеяющий слой этих пленок добавляется серебряный пигмент. Такая добавка делает световозвращающие пленки более прочными.

* Вследствие водонепроницаемости пленочного материала, для ORALITE не подходит способ «мокрого» наклеивания.

Технология ORALITE:

Отражение света от поверхности пленок происходит в направлении источника. Светоотражающий слой состоит из светопрозрачного алкидного полимера с включением стеклянных микросфериков.



Все серии пленок ORALITE сертифицированы в соответствии с требованиями ГОСТ Р52290 - 2004

Всегда в наличии на складе в Москве в любом количестве!

Россия, 107082, Москва, М. Почтовая, д. 8/14,
тел.: (495) 724-74-31, (495) 724-75-31; e-mail: sales@oralite.ru