



ПОЛИТИКА. ЭКОНОМИКА. СОЦИОЛОГИЯ

УДК: 332.012.332
ГРНТИ 82.15.17

ДОРОЖНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО КАК ОБЪЕКТ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О.М. Рой

В статье дается характеристика системы дорожного строительства как общественного блага. Автором обобщается эволюция российского законодательства в области формирования источников финансирования отрасли, выделяются современные тенденции её развития, формулируются базовые проблемы. Выявляются характерные недостатки действующих систем финансирования строительства и эксплуатации российских дорог. На основе сравнения отечественного и зарубежного опыта формулируются рекомендации по совершенствованию системы дорожного строительства.

Ключевые слова: дорожное строительство, система взимания платы «Платон», дорожные фонды, развитие транспортной системы.

ROAD CONSTRUCTION AS AN OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

О.М. Roy

The article describes the road construction system as public good. The author summarizes the evolution of the Russian legislation in the field of the finance sources formation for the sector, highlights the current trends of development, and formulates the basic problems. He identifies specific disadvantages of existing financing systems for the construction and operation of the Russian roads. The article makes recommendations for improving the road construction system based on the comparison of domestic and international experience.

Keywords: road construction, the user charge system «Platon», road funds, the development of the transport system.

Дорожное строительство – одно из ключевых направлений деятельности публичной власти. Дороги являются классическим образцом общественного блага, характерным признаком которого является общественный характер потребления. На строительство дорог тратятся огромные суммы бюджетных ресурсов, по качеству дорожного покрытия судят о качестве государственного и муниципального управления,

состояние и структура дорожных сетей являются важнейшим условием развития национальной экономики.

Дорожное строительство осуществляется под контролем всех трех уровней публичной власти (федеральной, региональной и муниципальной) в соответствии с принципом разделения дорог по центрам ответственности за их строительство и эксплуатацию.



Дорожное строительство в РФ рассматривается государством в качестве стратегического направления развития страны, обеспечивающего инфраструктурную основу для приоритетных проектов и программ. В 90-е годы XX века источником финансирования дорог являлись специально созданные на уровне регионов дорожные фонды, но в начале нулевых годов правительством было принято решение об их ликвидации. Федеральный дорожный фонд был упразднен в 2001 году, тогда как территориальные или региональные фонды утратили свое значение еще через четыре года. Причиной принятия такого решения называли непрозрачность и неконтролируемость деятельности этого института, порождающего коррупцию и неэффективность использования выделяемых ресурсов. Однако с утратой дорожных фондов регионы потеряли какую-либо возможность не только строить новые дороги, но и обеспечивать ремонт и восстановление старых. Поэтому федеральным законом от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ путем внесения изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и ряд других законодательных актов дорожные фонды были восстановлены.

Основным источником наполнения дорожных фондов выступают сегодня акцизы на автомобильное топливо. Кроме того, законодательством Российской Федерации допускается также привлечение определенного количества неналоговых источников. В Бюджетном кодексе РФ для Федерального дорожного фонда установлено 10 неналоговых источников, тогда как при создании региональных дорожных фондов субъекты федерации в принятые законодательные акты о создании региональных дорожных фондов включили более 32 различных неналоговых источников, а также средства, поступающие по транспортному налогу [1].

Соответствующее право на формирование своей дорожной базы получили и муниципальные органы власти. С этой целью создаются муниципальные дорожные фонды, нацеленные на финансирование строительства и ремонта дорог местного значения. Процедура формирования этих фондов регламентирована Федеральным законом от 03.12.2012 № 244-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Закон предусматривает также, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или)

карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10 % налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений в местные бюджеты устанавливаются исходя из протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности соответствующих муниципальных образований. Данное обстоятельство позволяет в определенной степени пополнять муниципальные фонды, хотя данный источник не является достаточным для того, чтобы кардинально улучшить дорожную сеть местного значения.

Зарубежный опыт

В большинстве развитых стран, прежде всего в Германии, Японии, США, формирование сети автомобильных дорог осуществляется в рамках долгосрочных государственных программ, устанавливающих показатели развития дорожной сети и соответствующие этим показателям объемы финансирования. Евросоюз рассматривает вопросы формирования трансъевропейской дорожной сети и соответствующей транспортной инфраструктуры с возможностью интеграции в нее новых стран-членов ЕС. В ряде стран Западной Европы строительство и ремонт дорог регламентируется специальными стандартами, устанавливающими требования к исполнению. Эти стандарты действуют в комплексе с нормативными документами местного уровня, которые детализируют требования к работам по строительству дорог в соответствии со спецификой конкретной территории или административной единицы.

Приоритетные проекты развития дорожной сети финансируются за счет государства или при участии государства, в том числе в рамках проектов государственно-частного партнерства [2].

Стоимость строительства дорожного полотна достаточно большая. К примеру, средняя стоимость строительства одного километра автомагистрали в Германии составляет 27 млн евро. Тем не менее, непосредственные расходы на строительство дорожного полотна составляют 25,3 % общей стоимости автомагистрали. Это свидетельствует о том, что в соответствии с требованиями технологического регламента, помимо возведения полотна дороги технология строительства должно включать в себя возведение технических объектов, находящихся в непосредственной близости от дороги и формирующих с ней единый комплекс. Сюда входят заградительные барьеры, разделяющие направления движения, отделяющие проезжую



часть от пешеходной, ограждающие дорожное полотно от территории, задействованной в хозяйственном пользовании с иной целью, защитные и противозумовые заграждения, места для стоянки автомобилей, предприятия общественного питания, автозаправочные и сервисные станции, а также другие объекты, задействованные с целью эффективной эксплуатации дороги [3].

В западных странах строительство дороги сопровождается серьезная подготовительная работа, предусматривающая интенсивные контакты как со специалистами, так и с общественностью, следствием чего является разработка сбалансированного и общественно востребованного проекта, имеющего достаточно высокую инвестиционную привлекательность.

А как в России?

В России финансировать строительство дорог могут только федеральные ведомства, имеющие для этого определенные материальные резервы. В России строительство 1 км автодороги в четыре полосы в среднем обходится государству приблизительно в 13 млн долларов [4]. Однако требования к обустройству такой автодороги в России являются более либеральными и не в полной мере предусматривают создание необходимых для западных стран приспособлений. В то же время строительство российских дорог предполагает большие затраты, чем в западных странах. Так, в России затраты на подготовку территории под строительство включаются в итоговую стоимость километра, тогда как в Западной Европе, США и Канаде – нет. А ведь подготовка площадей под возведение полотна может составлять от 10 до 45 % от общих затрат [5].

В 2009 году в России было построено 3000 км автодорог, на что было израсходовано 342 млрд руб. Таким образом, средняя стоимость одного км составила € 3 млн на км [6].

В России расхожими доводами в оправдание ужасающего состояния дорожной сети чаще всего называют: особенности климата, проявляющиеся в резких перепадах температур, ведущих к повышенному износу дорожного полотна, большое количество транзитного большегрузного транспорта, оказывающего давление на дорожную поверхность и пр. Однако принимать как оправдание эти доводы нельзя, поскольку опыт других северных государств показывает, что хорошие дороги можно иметь и в более интенсивном режиме эксплуатации и дискомфортных климатических условиях. На самом деле основными факторами бездорожья являются хроническое нарушение технологий строительства и реконструкции дорог, накладывающееся на порочные схемы

финансирования и выбора подрядчика. Объем финансирования слабо связан с вопросами повышения качества дорожного строительства. Существующая система финансирования дорожного строительства слабо мотивирует подрядчика на выполнение работ с использованием жестких технологических требований к содержанию и закладке необходимых материалов. Это ведет к высокой изнашиваемости дорожного полотна, образованию ям и трещин, что особенно ярко проявляется в весенний период.

Одним из факторов, питающих неэффективную систему финансирования дорожной отрасли, является система тендерного распределения заказов по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В соответствии с требованиями этого закона конкурс обычно выигрывают организации, предлагающие более дешевые услуги по строительству и ремонту дорог и минимизирующие расходы на их обустройство, а также соблюдение технологических требований. В то же время рынок основных стройматериалов, применяемых в дорожном строительстве, монополизирован, что не позволяет обеспечивать сокращение затрат на снижении стоимости используемых поставок.

Порядок финансирования дорожного строительства

Объемы финансирования федерального дорожного фонда, несмотря на кризисные тенденции в экономике, постоянно увеличиваются. Если в 2013 году объем финансирования дорожно-строительной отрасли составлял около 450 млрд рублей, что почти в три раза больше финансирования российских программ освоения космоса, то уже на 2015 год было зарезервировано 670 млрд рублей. На 2016 год в проекте бюджета предусмотрено 679 млрд рублей. Однако основная часть этих средств должна пойти на подготовку к Чемпионату мира по футболу и строительство Керченского моста. Поэтому в целом общий объем ассигнований федерального дорожного фонда в 2015 году окажется существенно меньше, чем в 2014 году. Согласно Постановлению Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 319 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие транспортной системы”» объемы финансирования дорожного строительства к 2020 году должны превысить 1 трлн руб. Программа предполагает построение и реконструирование 6,6 тыс. км автомобильных дорог федерального значения и 6,6 тыс. км автомобильных дорог регионального, межмуниципального



и местного значения при государственной поддержке; протяженность автомобильных дорог общего пользования федерального значения, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, должна составить в 2020 году 46,3 тыс. км или 85,1 % общей протяженности, в том числе переданных в доверительное управление.

Таким образом, дорожное строительство становится фактически одним из *главных потребителей бюджетных ресурсов* в стране, внутри данной отрасли вращается огромное количество подрядных организаций и заказчиков. К примеру, в Омской области из 522 государственных предприятий 78 % приходится на организации, осуществляющие деятельность в сфере дорожного хозяйства (ДРСУ), 8 % – в сфере услуг спорта и оздоровления, 6 % – на рынке полиграфических услуг (районные типографии) и по 4 % – на рынках оказания фармацевтических услуг и услуг по утилизации отходов [7].

Однако простое увеличение финансирования без качественного изменения системы дорожного строительства вряд ли вызовет позитивные изменения. Сегодня *механизм распределения ассигнований* федерального дорожного фонда включает выбор приоритетов, предполагающий ранжирование объемов финансирования в следующем порядке: финансирование деятельности органов управления дорожным хозяйством, финансирование ремонта и содержания дорог, предоставление субсидий и иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов, строительство Керченского моста, строительство и реконструкция федеральных дорог и другие затраты, включая научные исследования, информационное обеспечение. При этом доля средств на ремонт и содержание дорог составляет порядка 40 % в общем объеме ассигнований расходов на федеральные дороги [8].

Бюджетные ресурсы на ремонт дорог поступают таким образом, что их неосвоение в заданный временной период означает нарушение условий их предоставления и грозит распорядителю серьезными последствиями. Поэтому распорядитель бюджетных ресурсов вынужден закрывать глаза на нарушение подрядчиком технологических условий ремонта и реконструкции дороги, что вызывает её преждевременный износ. В то же время подрядчик зачастую не несет ответственности за ненадлежащее выполнение заказанных работ, имея возможность сослаться на условия эксплуатации трассы и резкие изменения погодных условий.

Таким образом, главными предпосылками ухудшающегося качества строительства и реконст-

рукции российских дорог является порочный порядок финансирования таких работ и непрозрачный характер трат бюджетных ресурсов на эти цели. Зачастую федеральной власти выгодно отдать заказ на «дорожный проект» приближенному трансрегиональному оператору, нежели передать ресурсы региональной власти под контроль местных организаций. Способов преодоления законодательных ограничений на предварительный створ между заказчиком и исполнителем сегодня предостаточно, что является предметом антикоррупционного регулирования. И, конечно же, простое делегирование соответствующих полномочий на нижний уровень публичной власти не может являться гарантией решения данной проблемы. Отличительным признаком децентрализации системы финансирования дорожного строительства должно стать вовлечение общественности, специализированных общественных организаций в процессы экспертизы и контроля, которое вполне способно стать ключевым элементом в системе распределения заказов на дорожные работы. Гражданская активность людей на фоне ужасающей деградации системы дорожного строительства значительно возросла, что является важнейшим источником в развитии новой системы освоения бюджетных ресурсов на дорожные работы.

Платон – мне друг?

Тем не менее средств на строительство и ремонт дорог хронически не хватает, что заставляет правительство изыскивать новые источники для поддержки дорожной сети. Одной из последних мер правительства в области мобилизации средств на дорожное строительство стало внедрение системы «Платон», обязавшей взимать с перевозчиков дополнительные средства в счёт возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения. С учетом того, что к концу 2013 года в России было зарегистрировано более 1,7 млн грузовиков массой более 12 тонн, а ещё около 400 тысяч грузовиков являются транзитными транспортными средствами, приток денежных средств, необходимых для восстановления дорожного полотна, ожидается значительным. Однако многие эксперты скептически оценивают возможности «Платона» как способа оптимизации системы дорожного строительства. В первую очередь, это касается самого администрирования данной системы, расходы на которую могут перекрыть доходы от платежей, поступающих по предложенной схеме. Во-вторых, дополнительные фискальные обложения транспортных компаний могут вызвать негативные изменения на потребительском рынке, став



дополнительным фактором раскручивания инфляции в стране. В-третьих, даже элементарный арифметический расчет свидетельствует о том, что приток от внедрения новой системы окажется несоизмеримым с теми проблемами, с которыми придется столкнуться обществу в случае внедрения этой системы. В России не меньше 50 % грузов перевозится автомобильными дорогами. Затраты на перевозки и доставки отдельных видов продукции в цене товара составляют от 20 до 40 %. Определенную нагрузку водители-дальнобойщики несут от откровенных вымогательств на дороге. Всё это, в конечном счете, может вызвать значительное сокращение деловой активности и отказ от поставки продукции в отдаленные регионы. Непрозрачные условия выбора оператора, аккумулирующего средства, поступающие по данной системе, отсутствие реального контроля за распределением этих средств могут привести к усилению диспропорций в социально-экономическом развитии регионов страны и уходу значительной части средств на восстановление в теневую сферу.

Выводы

В этих условиях целесообразно сделать несколько общих рекомендаций в области совершенствования системы дорожного строительства.

1. Необходимо более строго дифференцировать сферу ответственности органов публичной власти между вверенными им категориями до-

рог, закрепив на их восстановление определенные защищенные источники.

2. Система восполнения источников дорожных фондов разных уровней должна быть децентрализованной, прозрачной и открытой, а также предполагать систему общественного контроля за распределением бюджетных средств.

3. Принятие решения о строительстве дороги должно осуществляться только при условии формирования инфраструктурного обустройства дороги на основании общественной и профессиональной экспертизы.

4. Необходимо сформировать эффективный механизм ответственности подрядчика на выполненную им работу, закрепив в бюджете проекта средства, идущие на текущие ремонтные работы в течение определенного срока (примерно, на 3–5 лет).

Опыт показывает, что в России можно строить качественные дороги, применять современные технологии и создавать условия для их эффективной эксплуатации. Однако порочный механизм финансирования и эксплуатации дорог в России значительно ограничивает возможности публичного сектора в преодолении этой проблемы. Представленные рекомендации, несмотря на их общий концептуальный характер, не всегда принимаются во внимание органами власти страны, что сдерживает позитивные изменения в динамике общественно значимой отрасли национальной экономики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дорожные фонды: второе пришествие (2012) // Бизнес-класс: федер.деловой журнал. – URL: <http://www.bkgis.ru/papers/analytics/738-dorozhnye-fondy-vtoroe-pri-shestvie.html/> – (дата обращения 2 декабря 2015 г.).

2. Кожин А.Г. Зарубежный опыт развития дорожного строительства // Международный научно-исследовательский журнал. Экономические науки. – 2013. – № 2.

3. Халтурин Р.А. Состояние и опыт строительства дорожной сети в России и за рубежом // Экономические науки. – 2011. – № 1. – С. 223–226. – URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/09/08/1267444487/46.pdf> (дата обращения 2 декабря 2015 г.).

4. Строительство автомобильных дорог в России // Провинциалы. – http://provinciallynews.ru/publ/nedvizhimost/stroitelstvo/stroitelstvo_avtomobilnykh_dorog_v_rossii/15-1-0-1 (дата обращения 2 декабря 2015 г.).

5. Автodorozhное строительство в России. – URL: http://newsruss.ru/doc/index.php/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8

REFERENCES

1. Dorozhnye fondy: vtoroe prishestvie (2012) // *Biznes-klass: feder.delovoy zhurnal*. – URL:<http://www.bkgis.ru/papers/analytics/738-dorozhnye-fondy-vtoroe-pri-shestvie.html/> – (data obrascheniya 2 dekabrya 2015 g.)

2. Kozhin A.G. Zarubezhny opyt razvitiya dorozhnogo stroitel'stva // *Mezhdunarodny nauchno-issledovatel'skiy zhurnal. Ekonomicheskie nauki*. – 2013. – №2.

3. Halturin R.A. Sostoyanie i opyt stroitel'stva dorozhnoy seti v Rossii i za rubezhom // *Ekonomicheskie nauki*. – 2011. - № 1. – S. 223-226. - URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/09/08/1267444487/46.pdf> (data obrascheniya 2 dekabrya 2015 g.)

4. Stroitel'stvo avtomobil'nyh dorog v Rossii // *Provintsialy*. -http://provinciallynews.ru/publ/nedvizhimost/stroitelstvo/stroitelstvo_avtomobilnykh_dorog_v_rossii/15-1-0-1 (data obrascheniya 2 dekabrya 2015 g.)

5. Avtodorozhnoe stroitel'stvo v Rossii. - URL: http://newsruss.ru/doc/index.php/%D0%90%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE_%D0%B2_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8



6. Сколько стоят автомобильные дороги в России // Сайт Федерального дорожного агентства. – URL: <http://rosavtodor.ru/activity/world-experience/1519.html> (дата обращения 3 ноября 2015 г.).

7. Результаты мониторинга состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров, работ и услуг Омской области. // Омскздесь: новостной портал. – Омск, 2015. – URL: <http://omskzdes.ru/economics/36724.html> (дата обращения 13 ноября 2015 г.).

8. Объем федерального дорожного фонда в 2015 году составит 670 млрд руб // АТИ-Медиа Новости рынка автомобильных грузоперевозок и автомобильного транспорта. – URL: <http://ati.su/Media/News.aspx?HeadingID=6&ID=49007&PageSize=412> (дата обращения 3 ноября 2015 г.).

6. Skol'ko stoyat avtomobil'nye dorogi v Rossii // Sayt Federal'nogo dorozhnogo agenstva. - URL: <http://rosavtodor.ru/activity/world-experience/1519.html> (data obrascheniya 3 noyabrya 2015 g.)

7. Rezul'taty monitoringa sostoyaniya i razvitiya konkurentnoy sredy na rynkah tovarov i uslug Omskoy oblasti. // Omskzdes': novostnoy portal. – Omsk, 2015. – URL: <http://omskzdes.ru/economics/36724.html> (data obrascheniya 13 noyabrya 2015 g.)

8. Ob'em federal'nogo dorozhnogo fonda v 2015 godu sostavit 670 mlrd rub // ATI-Media Novosti rynka avtomobil'nyh gruzoperevozok i avtomobil'nogo transporta. - URL: <http://ati.su/Media/News.aspx?HeadingID=6&ID=49007&PageSize=412> (data obrascheniya 3 noyabrya 2015 g.)

Рой Олег Михайлович – доктор социологических наук профессор, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского

Дата поступления статьи в редакцию
8 декабря 2015 г.

© О.М. Рой, 2015