

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОРОЖНОЙ ОТРАСЛИ

Специальность: Экономика и управление народным хозяйством

Направление: Экономика транспорта

Автор: А.С. ЕРЕМЕЕВА, соискатель, старший преподаватель кафедры экономики Инженерно-экономический института Череповецкого Государственного Университета

В работе представлена система обеспечения финансирования дорожной отрасли с целью повышения качества российских автомобильных дорог. Рассмотрены актуальные проблемы в транспортной области, задачи и механизм взаимодействия формируемых дорожных фондов.

This paper presents a system to finance the road sector with a view to improving the quality of Russian roads. The actual problems in the transport sector, targets and mechanism of interaction of formed road funds.

**Ключевые слова:** система финансирования, дорожная отрасль, автомобильные дороги, дорожные фонды, хозяйствующие субъекты, транспортный налог.

**Keywords:** system financing, road sector, roads, road funds, economic entities, motor vehicle tax.

Дорожная деятельность – деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог [4]. Дорожный фонд определяется как часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования [2]. Дорожные фонды РФ подразделяются на Федеральный дорожный фонд РФ и территориальные дорожные фонды, к числу которых относятся дорожные фонды субъектов РФ.

Оценив состояние российских автодорог, эксперты Всемирного банка поставили Россию на 111 место в мире. Хуже, по мнению экспертов, автодорожная инфраструктура только в Киргизии, Болгарии, Украине, Польше и Румынии. По качеству наше дорожное полотно уступает азербайджанскому и казахскому. С развитыми европейскими странами (Германия, Франция, Финляндия) отечественные дороги нельзя даже сравнивать. По данным Государственной компании «Российские автомобильные дороги» («ГК Автодор»), в стране 28,5 тыс. км трасс не соответствуют минимальным требованиям плавности дорожного покрытия, а 35,1 тыс. км не соответствуют минимальным требованиям [6]. По данным Российской ассоциации территориальных органов управления дорогами не отвечают нормативным требованиям дорожные покрытия автодорог: до 20 % – 6 субъектов РФ; от 20

до 50 % – 17 субъектов РФ; от 50 до 80 % – 42 субъекта РФ; за гранью нормативных требований 80 % – 18 субъектов РФ; свыше 90 % – Вологодская область (рис.1) [6].

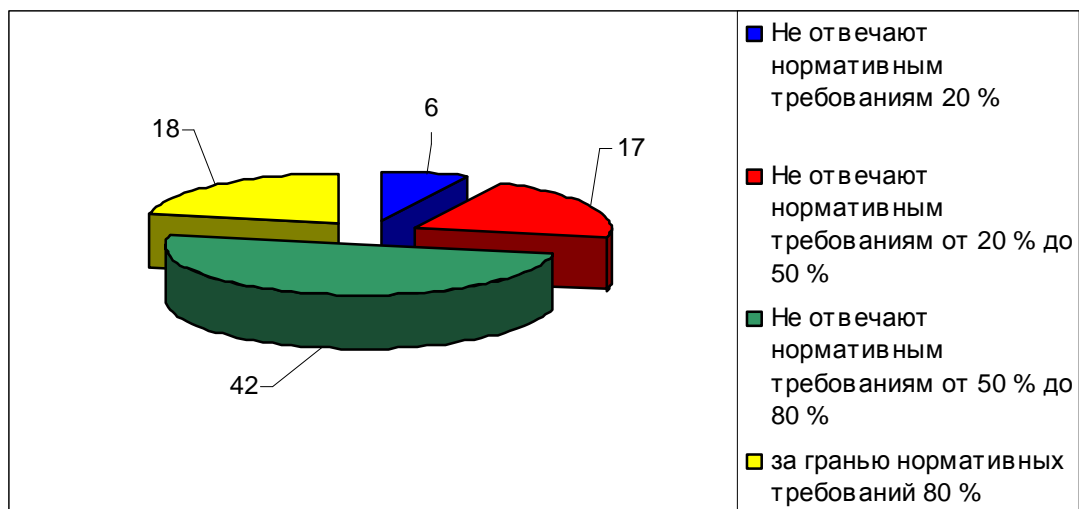


Рисунок 1 – Соответствие автомобильных дорог нормативным требованиям

Для лучшего понимания происходящего стоит учесть итоги дорожного строительства в стране за последние 10 лет. В 2001г. в России из-за коррупционных скандалов упразднили федеральный, а потом и территориальные дорожные фонды. Строительство и ремонт дорог были переданы непосредственно в ведение Минтранса, а конечным получателем целевых средств из госбюджета стало его агентство – Федеральное дорожное агентство Министерства транспорта Российской Федерации (Росавтодор) [1]. Если в 90-х годах в стране вводилось ежегодно в строй в среднем 6,1 тыс. км дорог с твердым покрытием, то в 2001–2009 годах – лишь 2,85 тыс. км. Общая протяженность дорог с твердым покрытием в стране в 1995–2008 годах выросла лишь с 750 до 754 тыс. км., рост автопарка в стране за последние 15 лет увеличился с 17,6 до 38,8 млн. автомобилей. Так, если в Китае километр четырехполосной автодороги обходится налогоплательщикам в 2,2 млн. долл., в США – в 6 млн. долл., в Евросоюзе – 8 млн. долл., то в России стоимость километра такой же трассы варьируется от 12 до 20 млн. долл.

Первый в истории России дорожный фонд был создан в 1914 году. Первая попытка создания фонда в России окончилась вместе с Российской империей в 1917 году. США в 1956 году пришли к созданию единого дорожного фонда, в который отчисляется половина розничной стоимости бензина – деньги на ремонт дорог берутся с автомобилиста пропорционально фактическому пробегу автомобиля, то есть тому объему услуг дорожного хозяйства, который он потребляет. В начале 2009 года дорожный фонд был учрежден в Китае.

В нашей стране вторая попытка создания дорожного фонда была предпринята в 1991 году, когда Верховный Совет РСФСР принял закон "О дорожных фондах в РСФСР". Средства в фонды поступали из нескольких источников, но основным был налог с отечественных предприятий как

пользователей дорог, он составлял 2,5% от их выручки. Одна часть денег направлялась в Федеральный дорожный фонд на содержание и ремонт основных трасс, другая – субъектам федерации. Но система, при которой деньги брали со всех хозяйствующих субъектов, независимо от того, пользовались они дорогами или нет, считалась недостаточно справедливой. Поэтому с января 2001 года началось введение системы прямого финансирования дорожного строительства из бюджета. Сначала был отменен налог на горюче-смазочные материалы и на приобретение машин, а ставка налога на пользователей дорог снижена. В том же году ликвидировали Федеральный дорожный фонд, а в 2003 году, после полной отмены налога на пользователей дорог, упразднили и территориальные дорожные фонды. Таким образом, дорожное хозяйство было сведено к положению рядового получателя денег из бюджета. Дорожный фонд может стать дополнительным источником формирования средств на ремонт дорог, причем создан он будет, скорее всего, на региональном уровне.

Проблема плохих дорог в России будет решена к 2020 г. [2]. В течение 5–7 лет содержание федеральных дорожных объектов из федерального бюджета будет доведено до 70% от норматива. Это произойдет благодаря увеличению с 2011 г. акцизов на бензин и созданию федерального и региональных дорожных фондов. Далее, содержание федеральных дорожных объектов из бюджета РФ должно быть доведено до 100% от норматива. Основными источниками образования дорожного фонда в РФ являются: налог на реализацию горюче-смазочных материалов; налог на пользователей автомобильных дорог; налог с владельцев транспортных средств; налог на приобретение автотранспортных средств; средства от проведения займов, лотерей, продажи акций, штрафных санкции и т.д. (табл.1).

Таблица 1 – Объем средств федерального дорожного фонда, млрд. руб. [6]

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Итого по источникам формирования	317,4	363,9	347,2	395,2
базовый объем из общих доходов федерального бюджета 2011 года	-	254,1	254,1	254,1
Доходы от повышения акцизов на нефтепродукты	-	+ 84,3	+ 87,9	+ 140,1
Дополнительные ассигнования	-	+ 25,5	+ 5,2	+ 0,3

Федеральный дорожный фонд используется на содержание и ремонт действующей сети федеральных дорог, приобретение дорожно-эксплуатационной техники, реконструкцию и строительство федеральных дорог. Кроме того, из этого фонда могут выделяться субвенции и дотации субъектам Федерации, городам Москве и Санкт-Петербургу для выравнивания на территории РФ уровня развития сети автомобильных дорог общего пользования (табл.2).

Таблица 2 – Направления распределения средств федерального дорожного фонда, млрд. руб. [6]

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Расходы Федерального дорожного фонда - всего	317,4	363,9	347,2	395,2
Сеть федеральных дорог в том числе:	261,1	308,0	326,6	380,2
строительство и реконструкция	186,8	204,1	196,0	217,6
капитальный ремонт, ремонт и содержание	71,6	99,7	125,8	157,6
управление дорожным хозяйством и центральный аппарат	2,7	4,2	4,7	4,9
Государственная поддержка региональных дорог, в том числе:	56,3	55,9	20,6	15,0
улично-дорожная сеть городов	16,5	34,0	-	-
сельские дороги	-	5,0	6,0	-

Территориальные дорожные фонды используются на содержание, ремонт, реконструкцию и строительство автомобильных дорог общего пользования, относящихся к собственности соответствующих субъектов РФ (рис.2).



Рисунок 2 – Распределение средств между федеральными и региональными бюджетами (млрд. руб. в ценах 2010 г.)

Решение о создании Федерального дорожного фонда, который будет аккумулировать средства на создание и строительство дорог, было принято Президентом РФ в 2010 году [7]. Объем Федерального дорожного фонда в 2011 году составит 377 млрд. руб., в 2012 – 348 млрд. руб., в 2013 году – 408 млрд. руб. Динамика изменения объема финансирования дорожного хозяйства РФ в период с 2000–2010 годов с прогнозом до 2013 года представлена на рис.3.

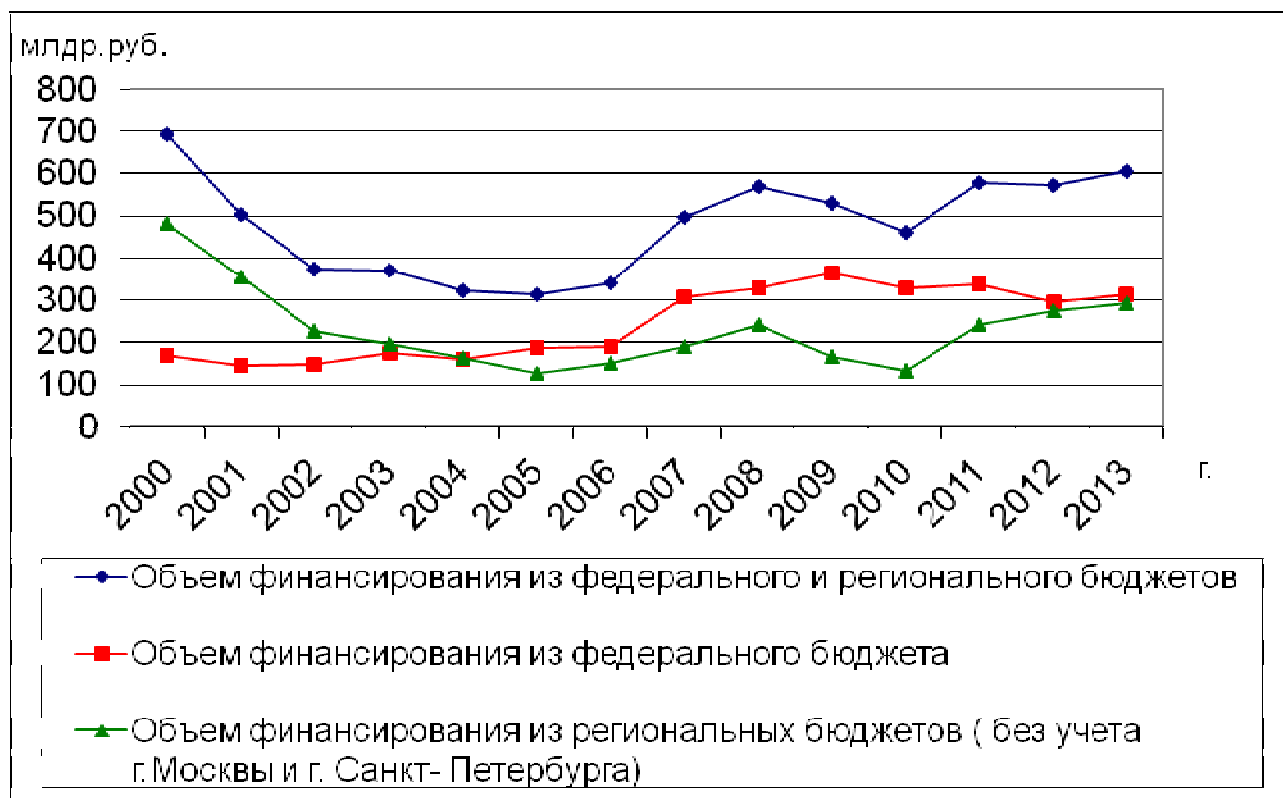


Рисунок 3 – Динамика объема финансирования дорожного хозяйства до 2013 г. (млрд. руб. в ценах 2010г.) [5].

Базовая ставка транспортного налога с 2011 года снижена в два раза, решение по увеличению ставки транспортного налога принимается в каждом отдельном регионе на основании базовой ставки и рекомендации правительства [5]. Одновременно в течение последующих трех лет акцизы на бензин будут увеличиваться на рубль каждый год. Это станет одним из источников пополнения созданного Федерального дорожного фонда. Бюджет РФ получит доходы от повышения акцизов на горюче-смазочные материалы в размере 82,9 млрд руб. в 2011 году и 174 млрд руб. – в 2012 году.

Стоимость дорожных объектов должна быть экономически обоснованной. Удешевить строительство может внедрение в практику контрактов жизненного цикла с подрядчиками на проектирование, строительство и обслуживание дорог. Успешная реализация затратных, капиталоемких проектов невозможна, если объем выделяемых ресурсов может в любой момент измениться. Поэтому нужно более четко определиться с бюджетными и частными источниками финансирования инфраструктуры. Причем речь идет как о финансировании крупных, стратегических объектов, так и о выполнении текущих обязательств

по ремонту. Вот почему и принято решение о создании в рамках бюджетной системы РФ целевого дорожного фонда по типу Инвестфонда, в котором будут аккумулироваться минимальные средства для строительства и поддержания дорожной сети в нормальном состоянии [2]. Право создавать аналогичные региональные фонды будет предоставлено и субъектам РФ.

Дорожные фонды 1990-х годов финансировались за счет поступлений от акцизов на нефтепродукты, налогов на приобретение и владение автомобилями и налога на пользователей автомобильных дорог. В 2001 году федеральный фонд ликвидировали, заменив системой прямого финансирования дорог. Спустя два года упразднили и региональные фонды. В результате не стало механизма стабильного, долгосрочного финансирования строительства дорог. С идеей возродить дорожные фонды выступил в конце 2010 года Президент РФ, он поручил Правительству РФ проработать варианты их воссоздания, свои предложения по наполнению федерального дорожного фонда представил в правительство Минтранс России [7].

Одними из главных изменений, которые отразятся на действующей налоговой системе это: увеличение ставки акцизов на бензин, дизельное топливо, моторные масла и перераспределение зачисления акцизных сборов. Сегодня акцизы на эти виды товаров полностью зачисляются в региональные бюджеты. Минтранс предлагает 50% доходов от увеличения акцизов концентрировать в федеральном дорожном фонде. Кроме того, он может пополняться за счет акцизов на импортный бензин, дизельное топливо и моторные масла, а также акцизов на автомобили и мотоциклы. И наконец, еще одним возможным источником дохода может стать НДС от реализации нефтепродуктов, производимых на территории страны и импортируемых. По подсчетам специалистов Минтранса, в год эти источники позволят аккумулировать в фонде до 475 миллиардов рублей [3]. В министерстве считают, что повышение акцизов на топливо и автомобили может заменить транспортный налог, который должен быть отменен. Это компенсирует автовладельцам фактическое увеличение налогового бремени.

Региональные дорожные фонды предлагается формировать из доходов от акцизов на бензин, дизельное топливо и масла, производимые на территории РФ, и платы по договорам о присоединении дорожного сервиса к автодорогам регионального значения. Наконец, предлагается направлять в фонд 1,5% от налога на прибыль организаций. Сегодня из 20% этого налога 18% остаются в региональных бюджетах [3].

В целом идея Минтранса России о создании фонда как структуры, способной давать исполнителям автодорожных работ гарантии долгосрочного финансирования проектов, одобряется всеми ведомствами. Законопроектом предлагается закрепить в БК РФ с 1 января 2014 года нормативы распределения доходов от уплаты акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей в федеральный бюджет по нормативу 28%, а в бюджеты субъектов РФ по нормативу 72% [5]. Поскольку Налоговый кодекс РФ не предусматривает увеличение ставок акцизов на нефтепродукты на 2014

год и последующие годы, нормативы распределения этих доходов предлагается установить на уровне 2013 года на постоянной основе.

Вносятся изменения в закон об автомобильных дорогах, которые создают правовые основы возмещения вреда, наносимого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн.

Законопроектом с 1 января 2012 года утверждена плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн, которая зачисляется в доход федерального бюджета. Доходы от этой платы учитываются при определении объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда.

По предварительным расчетам указанная плата из расчета 0,24 рубля с 1 кг массы транспортного средства в год будет варьироваться от 4,206 тыс. руб. до 13,736 тыс. руб. в год в зависимости от типа транспортного средства. Ожидаемые поступления в доход федерального бюджета будут составлять в 2012 году – 3 млрд. рублей, в 2013 году – 10 млрд. рублей.

С 1 января 2012 года в Вологодской области заработал Дорожный фонд — соответствующий законопроект депутаты приняли единогласно. Фонд работал в области до 2005 года, но теперь он будет функционировать по принципиально новой схеме [3]. Фонд позволит не только выполнять ежегодные нормативы по реконструкции и ремонту дорожных сетей (это 200 км), но и существенно увеличить расходы областного бюджета на областные и внутрирайонные дороги (рис.4). Как отметили депутаты, фонд позволяет выделять субсидии районам и муниципалитетам на реконструкцию автодорог. При этом каждый город или район вправе создать свой дорожный фонд, в который будут отчисляться транспортные налоги и штрафы физических лиц.



Рисунок 4 – Объем бюджетных ассигнований дорожного фонда Вологодской области, млрд. руб.

Главный и единственный распорядитель областного Дорожного фонда — департамент дорожного хозяйства и транспорта правительства Вологодской области. Фонд позволит минимум в 3 раза увеличить финансирование дорожного хозяйства области [3].

Предлагается определить, что доходы от акцизов на нефтепродукты поступают в федеральный бюджет в 2011 году по нормативу 30%, в 2012 году – по нормативу 23%, в 2013 году – по нормативу 28%. В бюджеты субъектов РФ в 2011 году – по нормативу 70%, в 2012 году – по нормативу 77%, в 2013 году по – нормативу 72% (табл.3) [5].

Таблица 3 – Источники формирования дорожных фондов

№	Источники формирования Федерального дорожного фонда	Источники формирования Дорожного фонда Вологодской области
1	акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет	акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории РФ, подлежащих зачислению в областной бюджет
2	доходы от использования имущества, входящего в состав федеральных дорог	транспортный налог с организаций
3	оплата услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к федеральным дорогам	доходы от использование имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения
4	доходы от передачи в аренду земельных участков в границах полос отвода федеральных дорог	государственная пошлина за выдачу органом исполнительной государственной власти области специального разрешения на движение по автомобильной дороге транспортного средства, осуществляющего перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов
5	плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн	плата за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования регионального и межмуниципального значения
6	сборы за проезд по автомобильным дорогам автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств	доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения



Продолжение таблицы 3

№	Источники формирования Федерального дорожного фонда	Источники формирования Дорожного фонда Вологодской области
7	плата за счет возмещения вреда, причиняемого федеральным дорогам транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и крупногабаритных грузов	плата в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам регионального и межмуниципального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов
8	штрафы за нарушение правил проезда по федеральным дорогам грузовых автомобилей общей массой свыше 12 тонн	штрафы за нарушение правил перевозки тяжеловесных и крупногабаритных грузов по автомобильным дорогам регионального и межмуниципального значения
9	штрафы за нарушение правил перевозки тяжеловесных и крупногабаритных грузов по федеральным дорогам	штрафные санкции за нарушение договорных обязательств по договорам подряда на выполнение работ за счет средств Дорожного фонда
10	поступления в виде субсидий из других бюджетов бюджетной системы РФ на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении федеральных дорог	поступления в виде субсидий, субвенций из других бюджетов бюджетной системы РФ на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального и межмуниципального значения
11	безвозмездные поступления от физических и юридических лиц	безвозмездные поступления от физических и юридических лиц

Важно выделить положительные и отрицательные моменты системы финансирования дорожного хозяйства с использованием Федерального дорожного фонда.

К положительным моментам можно отнести следующие:

• стабильность выделения ассигнований на цели ремонта и содержания дорог;

• возможность гарантированного финансирования заключенных контрактов;

• повышение гибкости и оптимизация реализации программ дорожных работ путем гарантированного переноса остатков ассигнований неиспользованных в текущем году на очередной финансовый год;

• увеличение объемов финансирования дорожного хозяйства за счет привлечения неналоговых источников и зачисления в дорожные фонды фактических доходов от акцизов на автомобильное топливо;

• расширение использования механизмов долгосрочных контрактов на дорожное хозяйство в целях повышения качества и долговечности автомобильных дорог;

• образование стимулов у органов управления дорожным хозяйством для повышения эффективности бюджетных расходов, поиска неналоговых источников финансирования.

К отрицательным моментам можно отнести следующие:

В посткризисный период не все субъекты РФ могут направить доходы в размере 100% нормативов от акцизов на топливо и транспортного налога, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов РФ, на создание региональных дорожных фондов, так как встает вопрос об источниках финансирования расходов на социальные расходы, выполнение публичных нормативных обязательств и выплату с учетом заявленного повышения заработной платы работникам бюджетной сферы;

недостаточность ассигнований вновь создаваемых дорожных фондов на нормативное финансирование ремонтов региональных автомобильных дорог, а также развития новой сети дорог.

Для создания федерального и региональных дорожных фондов необходимо принять Бюджетный кодекс РФ, в Налоговый кодекс уже приняты поправки по транспортному налогу, Кодекс РФ об административных правонарушениях в настоящее время разработан и будет внесен Правительством в Государственную Думу, в Федеральном законе о бюджете на очередной год и плановый период уже учтено создание федерального дорожного фонда. После принятия Бюджетного кодекса необходимо будет принять постановление Правительства РФ об утверждении правил формирования и расходования средств Федерального дорожного фонда. Субъектам нужно будет принять свои законы о создании дорожных фондов.

Одним из главных приоритетов РФ будет направление ассигнований на приведение той сети дорог, которая у нас есть, в состояние, удовлетворяющее пользователей, потому как теперь пользователь вправе спросить, куда идут его налоги и как они расходуются (в связи с усилением контроля за использованием ДФ). Динамика расходов 2011- 2013 г.г. предусматривает полутора кратное увеличение ассигнований на капитальный ремонт, ремонт и содержание федеральных дорог. Задача РФ в 2014 году выйти на 100% финансирование всех мероприятий, несмотря на то, что практически отсутствует рост объемов строительства. При строительстве, завершении крупномасштабных проектов, связанных с олимпиадой, необходимо сосредоточиться на реконструкции, расширении узких мест, приведении дорожной сети в нормативное состояние.

## **Список литературы**

1. Белозеров О.В. Итоги 2008 года, задачи и перспективы 2009–2010 годов: Федеральное дорожное агентство. Материалы научно-практической конференции. – М. – № 4. – 2009.
2. Дорожные фонды: Бюджетный кодекс РФ от 30.11.2011 № 361-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». – 2011. – № 68. – Ст. 179.4.
3. О дорожном фонде Вологодской области: Закон Вологодской области от 02.09.2011 № 2578- ОЗ // СПС «Консультант Плюс». – 2011. – № 179. – Ст.1,2,3.

4. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ: Федеральный закон РФ от 08.11.2007 № 257-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». – 2009. – № 145. – Ст.1,2.
5. О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 6 .04 2011 № 68-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». – 2011. – № 68. – Ст.1,2,3.
6. Автомобильные дороги // Официальный печатный орган Министерства транспорта РФ. Транспорт России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transportrussia.ru/avtomobilnye-dorogi/tri-rublya-nedengi.html>.
7. В Правительстве РФ // Официальный печатный орган Министерства транспорта РФ. Транспорт России [Электронный ресурс]. – Режим доступа:<http://www.transportrussia.ru/v-pravitelstve-rf/dorozhnyy-fond-vosstanovuyat.html>.