

О ситуации с безопасностью дорожного движения в Российской Федерации и первоочередных мерах по ее улучшению

Н.Н. Калмыков

к.социол.н., директор
Экспертно-аналитического центра РАНХиГС;
Москва

О.М. Трофимова

к.э.н., доцент кафедры экономической теории
Уральского института управления –
филиала РАНХиГС; г. Екатеринбург

С.А. Маковкина

эксперт научного отдела Уральского
института управления –
филиала РАНХиГС; г. Екатеринбург

Ю.С. Канина

к.ю.н., доцент кафедры государственного
и уголовного права Тамбовского филиала
РАНХиГС; г. Тамбов

Обеспечение безопасности дорожного движения предполагает использование системного подхода,

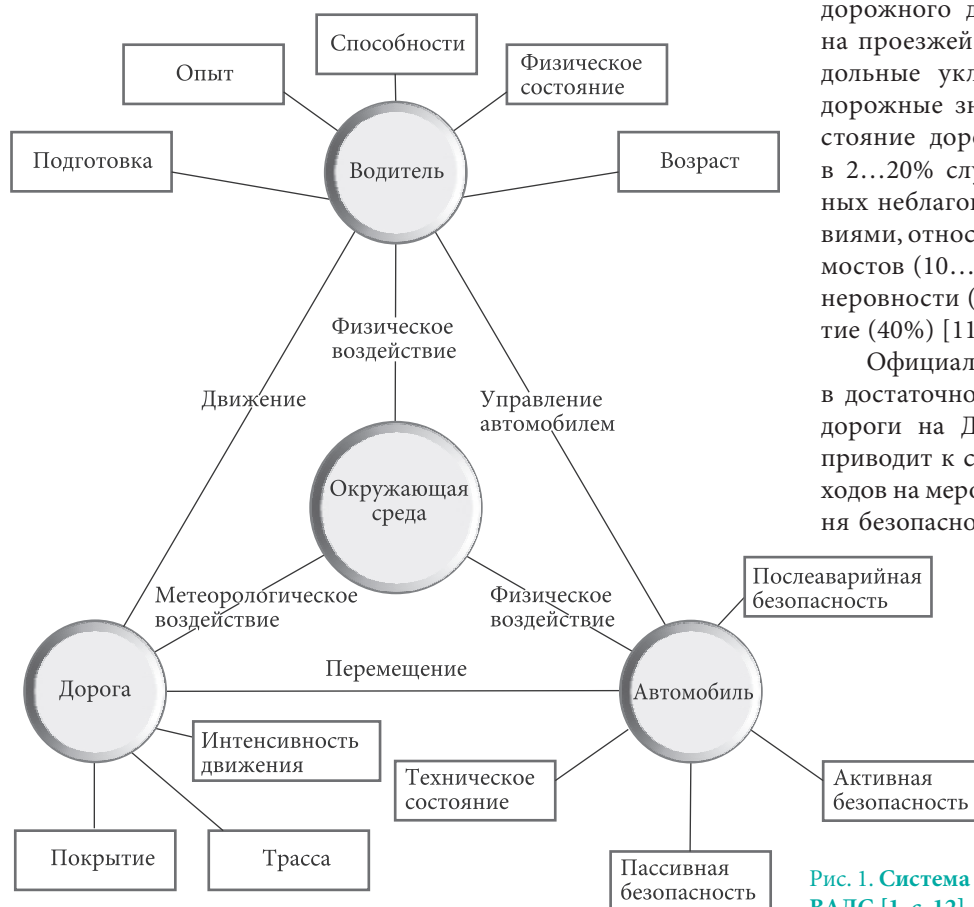


Рис. 1. Система ВАДС [1, с. 12]

в рамках которого факторы, формирующие уровень безопасности дорожного движения, классифицируются в четыре группы, известные как система ВАДС: водитель – автомобиль – дорога – среда.

Решение проблем безопасности дорожного движения с позиции водителя связано с совершенствованием:

- административного законодательства в сфере регулирования правонарушений в сторону ужесточения отдельных норм (например, за нахождение в алкогольном или наркотическом опьянении);
- систем обеспечения безопасности дорожного движения общественного транспорта на основе учета характеристик маршрутов [1, с. 33].

Обеспечение безопасности дорожного движения с позиции соответствия транспортного средства основано на регулировании требований к технико-эксплуатационным характеристикам и исправности транспортного средства.

По разным данным [11], от 60% до 80% всех ДТП происходит из-за ошибок водителей. Если исключить ДТП, связанные с пребыванием в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, то не менее 45...50% связаны с ошибками водителей.

Параметры дороги, влияющие на безопасность дорожного движения, следующие: ширина проезжей части, радиусы кривых, продольные уклоны, светофорные объекты, дорожные знаки и разметка [3, с. 8]. Состояние дороги является причиной ДТП в 2...20% случаях. К числу ДТП, вызванных неблагоприятными дорожными условиями, относят плохое состояние обочин и мостов (10...12%), отсутствие ограждений, неровности (25%), явное скользкое покрытие (40%) [11].

Официальная статистика не отражает в достаточной степени влияние состояния дороги на ДТП, недостаток информации приводит к существенному снижению расходов на мероприятия по повышению уровня безопасности дорожного движения при строительстве новых дорог или реконструкции старых [4, с. 27]. Участки дорог, которые не соответствуют режимам движения на всем протяжении, становятся местами сосредоточения ДТП. В России считается, что протяженность таких мест невелика и не превышает 2...5%, вместе с тем на этих участках происходит

до 40% ДТП. Именно поэтому наибольшую значимость, на взгляд авторов, в решении проблемы обеспечения безопасности дорожного движения приобретает дорога и дорожное хозяйство.

Управление дорожным хозяйством в настоящее время возложено на Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) Министерства транспорта Российской Федерации. Исследование приоритетных направлений и возможностей оптимизации финансирования остается наиболее актуальной задачей на теоретическом и практическом уровнях, как для федеральных органов государственной власти, так и в рамках организации дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации.

Мы можем выделить следующие проблемы в дорожном хозяйстве, влияющие на безопасность дорожного движения.

1. ПРОТЯЖЕННОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ДОРОЖНОЙ СЕТИ

По официальным данным [11], полная протяженность автомобильных дорог в Российской Федерации оценивается в 544 тыс. км (без муниципальных и частных), в то время как по экспертной оценке ученых [6, с. 45] для обеспечения нормального функционирования экономики страны необходимо минимум 1,5 млн км автомобильных дорог. В настоящее время в режиме значительных перегрузок функционируют 4 тыс. км федеральных дорог, около 70% требуют проведения ремонтных работ, более 50% этих дорог нуждаются в усилении дорожной одежды, 23% – в улучшении ровности покрытия, а на 40% дорог требуются работы по обеспечению необходимого коэффициента сцепления колеса автомобиля с дорожным покрытием. Развитие сети отечественных автомагистралей отстает от мирового уровня на 40–50 лет.

Плотность автомобильных дорог с твердым покрытием на 1000 кв. км территории, характеризующая развитость дорожной сети в стране, составляет 31,9 км, что значительно ниже данного показателя в развитых странах. Плотность сети автомобильных дорог на 1000 кв. км в Российской Федерации существенно различается по регионам, меняясь от 177 км в Центральном федеральном округе до 6,7 км в Дальневосточном федеральном округе. По отношению к численности населения плотность автомобильных дорог с твердым покрытием в Российской Федерации составляет около 3,8 км на 1 тыс. жителей, что ниже, чем во многих других странах. Так, в Германии данный показатель составляет около

8 км, в США – 21 км, в Финляндии – около 10 км, во Франции – 15,1 км на 1 тыс. жителей. Плотность автомобильных дорог с твердым покрытием выше средней по России имеет около трети субъектов Российской Федерации. В целом же этот показатель для российской сети дорог на единицу площади территории страны и на 1000 жителей значительно отстает от уровня развития сети дорог в зарубежных странах [12, с. 46]. Необходимо отметить, что значительная нагрузка в области грузоперевозок ложится на федеральные дороги, хотя их протяженность составляет лишь 50,616 тыс. км, то есть приблизительно 9,3% общей протяженности дорог России.

По статистическим данным Росавтодора, в настоящее время из 148 935 более 40 тыс. населенных пунктов с общим населением около 15 млн человек не имеют связи с сетью дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием. В отдельных регионах, включая Республику Саха (Якутия), Магаданскую область, Чукотский автономный округ и др., не создана опорная сеть автомобильных дорог, что осложняет доставку товаров в районы с ограниченным доступом.

2. РАЗВИТОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДОРОЖНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Решением проблем, стоящих перед дорожным хозяйством, занимаются организации с различной направленностью деятельности. Дорожные организации, по мнению автора, можно разделить на основные и вспомогательные. К основным относятся организации, осуществляющие управление автомобильными дорогами и выполняющие функции заказчика по дорожным работам; строительство дорожных сооружений; работы по эксплуатации дорожных сооружений; проектно-изыскательские работы; научно-исследовательские и инженерные работы (обследование, испытание дорожных конструкций и т.д.). Вспомогательные организации осуществляют транспортные услуги; производство дорожно-строительных материалов и конструкций; производство дорожно-строительных машин, механизмов, приборов, оборудования, спец. инвентаря и т.д.

Многие из таких предприятий на сегодняшний день обанкротились, другие находятся на грани банкротства из-за того, что не смогли приспособиться к рыночным условиям, из-за отсутствия заказов на дорожные работы, нехватки оборотных средств, необходимых для обновления техники и закупки дорожно-строительных

Таблица 1.

Основные характеристики протяженности дорог в Российской Федерации [5, с. 17]

№ п/п	Показатели	Протяженность автодорог общего пользования				Групповые
		км	%	С усовершенствованным покрытием	С переходным покрытием	
1	Автомобильные дороги общего пользования (без муниципальных). Всего:	54486,9	100	356044	144405	44037,9
2	В т.ч. – федерального значения	50616,5	9,3	45887	4507,3	222,2
3	– регионального (межмуниципального) значения	493870,4	90,7	310156,9	139897,7	43815,8



материалов. Во многих субъектах федерации провели укрупнение дорожных организаций, бывшие дорожно-строительные управления Минавтодора РСФСР объединили, создав территориальные унитарные предприятия (ГУП), в которые на правах филиалов вошли бывшие ДРСУ (Тюменская, Свердловская области и др.). По другому пути пошли и предприятия бывшего Минтранsstrоя СССР. Оставшись самостоятельными юридическими лицами (ОАО, ЗАО), они объединились и вошли в состав более крупных: корпорации Трансстрой, Инжтрансстрой и т.д. Примером работ, которые ведут такие корпорации, может служить реконструкция МКАД, автомагистралей «Дон», «Беларусь» и др.

В последнее время появилось большое количество вновь созданных дорожных предприятий. Обычно более активно это происходит в регионах, где начинают выполняться объемные дорожные работы – московский транспортный узел, кольцевая дорога Санкт-Петербурга, Западная Сибирь, район Сочи и т.п. Еще больше зависят от политики государства в области дорожного хозяйства предприятия, осуществляющие вспомогательные функции. Положение их значительно усугубляется жесткой конкуренцией со стороны зарубежных производителей и поставщиков. С предприятиями, производящими дорожно-строительные материалы, обстановка более благополучна, хотя в последнее время конкуренция также ужесточается.

3. НИЗКИЙ УРОВЕНЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В соответствии со вступившим в силу Федеральным законом № 257-ФЗ от 8.10.2007 [7] и Постановлением Правительства РФ [8], Министерству транспорта РФ предоставлены дополнительные конкретные полномочия, но говорить об их существенном расширении нельзя. В сложившихся обстоятельствах определенные вопросы вызывает тот факт, что из пятидесяти случаев, в которых министерству предоставлено право принимать административно-правовые акты, автодорожного хозяйства это касается только в двух, когда автодорожные проблемы связаны с проблемами железнодорожными и автотранспортными.

Еще меньшими полномочиями относительно автотдорожного хозяйства наделена Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, которая, в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 398 от 30.07.2004 г. [9], имеет право осуществлять контроль, надзор, лицензирование, сертификацию, выдачу разрешений в целях соблюдения законодательства Российской Федерации на объектах транспортного комплекса. И есть лишь два случая из 55, в которых эта служба имеет такие полномочия, которые связаны с автомобильными дорогами – это осуществление весового контроля автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки, и организация на федеральных автодорогах стационарных пунктов для проведения такого контроля.

На основе изложенного можно сделать вывод, что полномочия Министерства транспорта РФ и Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в отношении автотдорожного хозяйства явно недостаточны, а положения об этих органах государственной власти, утверж-

денные правительством РФ, требуют доработки. Вступивший в силу Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» значительно расширил и конкретизировал полномочия Федерального дорожного агентства. Постановление Правительства РФ № 374 от 23.07.2004 г. [10] наделило Росавтодор полномочиями по оказанию государственных услуг, то есть предоставлению пользователям возможности постоянного, безопасного, с расчетными скоростями движения на автотранспорте по федеральным автодорогам.

Часть 3 статьи 19 «О рекламе» (от 13 марта 2006 года № 38-ФЗ) запрещает распространение рекламы на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения.

Указанная норма соотносится с положениями международной «Конвенции о дорожном движении», заключенной в Вене 08.11.1968, вступившей в силу с 21.05.1977 и действующей в России.

Согласно статье 4 этой конвенции, договаривающиеся стороны обязуются принять меры к тому, чтобы было запрещено помещать на сигнальном знаке, на его опоре или на любом другом приспособлении, предназначенном для регулирования движения, что-либо, что не имеет отношения к назначению этого сигнального знака или приспособления.

С учетом понятия рекламы, закрепленного в статье 3 Федерального закона «О рекламе», в соответствии с ч. 3 ст. 19, на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения, не допускается, в частности, размещение следующей информации:

- наименование юридического лица, индивидуального предпринимателя или название торгового предприятия, независимо от указания или не указания профиля деятельности данного лица;
- контактной информации;
- название производимых или реализуемых товаров;
- иных сведений (например, «Аптека 36,6», «Автозаправочная станция ТНК-ВР», «36,6», «ТНК-ВР», «Гипермаркет Ашан – 2 км», «ИКЕА 150 м», «Парикмахерская «Золушка», тел.);
- наименование товара, иные средства индивидуализации товара (в том числе товарный знак, логотип), независимо от указания или не указания вида товара;
- мест реализации данного товара;
- описания его свойств и иных сведений.

При этом указание исключительно на профиль деятельности организации – «Аптека», «Супермаркет», «Салон красоты» (то есть без указания обозначения, индивидуализирующего данную организацию, наименования, товарного знака), в том числе с указанием направления движения к данным объектам, не подпадает под понятие рекламы, и размещение такой информации на опорах знаков дорожного движения закон не запрещает.

Кроме того, не подпадает под указанный запрет размещение информации об объектах транспортной инфраструктуры, в том числе имеющих собственное обозначение (например, «Аэропорт «Домодедово», «Курский вокзал»), направленной на указание места нахождения

данных объектов и не содержащей сведений рекламного характера (таких как, например, дата образования данного объекта или его характеристики, описание).

Стоит отметить, что в Российской Федерации действует ГОСТ Р 52289-2004 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств», эти правила утверждены приказом Ростехрегулирования от 15.12.2004 № 120-ст. Положения ГОСТа допускают размещение информации об объектах притяжения участников дорожного движения (адрес, телефон, вид деятельности, направление движения, расстояние до объекта, прочая информация, в том числе графическая) совместно со знаками 6.9.1, 6.9.2, 6.10.1, 6.12 при соблюдении определенных условий.

Однако Федеральный закон «О рекламе» имеет более высокую юридическую силу, чем указанный ГОСТ. Согласно части 2 статьи 40 Федерального закона «О рекламе», впредь до приведения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, действующих на территории РФ и регулирующих отношения в сфере рекламы, эти законы и иные нормативные правовые акты применяются постольку, поскольку они не противоречат ФЗ «О рекламе».

Соответственно, положения данного ГОСТа применяются в части, не противоречащей закону «О рекламе». Кроме того, указанный ГОСТ принят в качестве национального стандарта, применение которого, в силу абзаца второго части 2 статьи 15 Федерального закона «О техническом регулировании», осуществляется на добровольной основе. Учитывая изложенное, несмотря на наличие возможности размещения рекламы на дорожных знаках, закрепленной в указанном ГОСТе, подлежит применению запрет на размещение рекламы на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения.

Часть 1 статьи 14.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающая административную ответственность за размещение рекламы на знаке дорожного движения, его опоре или любом ином приспособлении, предназначенном для регулирования дорожного движения, применяется непоследовательно и крайне выборочно.

За нарушение части 1 статьи 14.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность, пониженная (для должностных лиц и юридических лиц) по сравнению с размером общей ответственности за нарушение законодательства о рекламе, которая составляет для граждан штраф в размере от 2000 рублей до 2500 рублей; для должностных лиц – от 10 тыс. рублей до 15 тыс. рублей; для юридических лиц – от 100 тыс. до 200 тыс. рублей.

Рассматривают дела и составляют протоколы об административных правонарушениях за нарушение части 1 статьи 14.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях антимонопольные органы. Кроме того, также наделены полномочиями по составлению протоколов об административном правонарушении по фактам нарушения статьи 14.38 Кодекса Российской

Федерации об административных правонарушениях должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Одним из главных приоритетов деятельности Росавтодора остается выполнение мероприятий, направленных на повышение безопасности движения.

В рамках этой деятельности на автомобильных дорогах федерального значения осуществлено строительство 621 км линий электроосвещения, завершено строительство 19 надземных пешеходных переходов общей длиной 1603 пог. м, устроено 62,4 тыс. пог. м дорожных ограждений.

В целях повышения экологической безопасности построено 5694 пог. м шумозащитных экранов.

Общее количество ДТП с сопутствующими дорожными условиями на федеральных автомобильных дорогах в 2013 году уменьшилось по сравнению с 2012 годом на 3,5%, число погибших в таких ДТП – на 9,4%, раненых – на 4,1%.

Решение проблемы соответствия автодорог нормам, стандартам и правилам требует проведения комплекса мер, включая:

- оценку фактического состояния мостов и автодорог (диагностику);
- анализ сложившегося состояния дорожных объектов (включая сравнение с нормативным);
- разработку мероприятий (планирование работ) по приведению автодорог и мостов в нормативное состояние;
- реализацию намеченных мероприятий;
- контроль качества и своевременности выполнения запланированных мероприятий.

В связи с тем, что состояние сети федеральных дорог на сегодняшний день не удовлетворяет спросу пользователей, можно утверждать, что реализация этих полномочий находится на низком уровне.

Результаты анализа действующего правового регулирования дорожного хозяйства в контексте безопасности дорожного движения позволяют сделать следующие выводы:

- нормативная правовая база не в полной мере регулирует общественные отношения в этой области и характеризуется наличием целого ряда противоречий;
- имеются пробелы в нормативном правовом регулировании координации деятельности органов исполнительной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне;
- недостаточно строго регламентированы формы и методы контроля над соблюдением требований безопасности дорожного движения;
- законодательство об административных правонарушениях в области обеспечения безопасности дорожного движения не обеспечивает в полной мере реализацию главной задачи – предупреждения правонарушений;
- практически отсутствуют нормы, стимулирующие участие институтов гражданского общества и средств массовой информации в деятельности по предупреждению аварийности;
- с принятием Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» общий уровень регулирования дорожного хозяйства повысился, получили решение некоторые проблемы, рас-



ширились полномочия органов управления дорожным хозяйством страны и стали конкретнее по отдельным направлениям;

- продолжает иметь место отсутствие важных полномочий у таких органов управления, как Минтранс РФ и Государственная служба по надзору в сфере транспорта.

4. НЕСОВЕРШЕНСТВО СУЩЕСТВУЮЩЕЙ МОДЕЛИ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Государственное регулирование дорожной деятельности в области предоставления государственных услуг и управления государственным имуществом нельзя считать удовлетворительным. Среди причин такого положения дел следует назвать, кроме прочего, отсутствие законодательного обеспечения адекватного финансирования дорожного хозяйства. Все это в конечном итоге приводит к неэффективному использованию выделяемых дорожному хозяйству бюджетных средств и неудовлетворительному состоянию дорожной сети страны.

Объем финансирования дорожного хозяйства, находящегося в ведении Росавтодора, из федерального бюджета на 2014 год был предусмотрен в размере 421,1 млрд рублей. Это на 2% больше, чем израсходовано в 2013 году (410,8 млрд рублей). Однако в сопоставимых ценах с учетом инфляции это составляет всего 97% от объемов финансирования 2013 года. При этом существенно изменен подход к планированию дорожных работ. В соответствии с законодательством, в 2014 году завершён переход на стопроцентное финансирование дорожно-эксплуатационных работ по утвержденным правительством РФ нормативам затрат. Объем финансирования ремонта и содержания автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора, на 2014 год установлен в размере 209,2 млрд рублей. Это на 24% больше, чем в 2013 году. Соответственно, объемы финансирования строительства и реконструкции федеральных автомобильных дорог, находящихся в ведении Росавтодора, приняты в размере 148,8 млрд рублей, то есть практически на уровне 2013 г. (150,6 млрд рублей). Однако в сопоставимых ценах с учетом инфляции это на 6% меньше, чем израсходовано в 2013 году [11].

Существенное увеличение объемов привлечения неналоговых средств к финансированию автомобильных дорог планируется с 2016 года, когда в полном объеме начнет работать система взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами, имеющими разрешенную массу более 12 тонн. Введение в эксплуатацию этой системы не только позволит на порядок увеличить поступление в бюджет неналоговых средств за пользование дорогами. Эта мера рассчитана в первую очередь на оптимизацию интенсивности транспортных потоков тяжелых автомобилей и на снижение их разрушающего воздействия на дорожные конструкции. В перспективе это даст и дополнительный финансовый эффект от снижения потребности в объемах финансирования ремонта дорог.

По экспертной оценке [12, с. 23], только на федеральных автомобильных дорогах из-за несоответствия их транспортно-эксплуатационного состояния сети дорог, а также скоростным и весовым параметрам современ-

ных транспортных средств ежегодные потери составляют более 700 млрд рублей (потери от ДТП около 300 млрд рублей, ущерб от негативного воздействия транспорта на окружающую среду составляет 100 млрд руб.). Ежегодная упущенная выгода от неудовлетворительного состояния и уровня развития дорожной сети, по оценкам экспертов, составляет около 13 трлн руб. [12, с. 28].

В результате больше половины протяженности автодорожной сети не отвечает требованиям существующих норм и правил. Это приводит к увеличению себестоимости перевозок, гибели людей, порче грузов.

Есть два выхода из этой ситуации. Первый предполагает корректировку нормативных основ формирования доходов дорожных фондов при неизменности самой выбранной модели. Для увеличения доходов дорожного фонда субъектов РФ предлагается изменить нормативы зачисления доходов от акцизов в федеральный бюджет и в бюджеты субъектов Российской Федерации в сторону увеличения норматива для регионов страны. Однако данного решения будет недостаточно в силу ограниченности собственно функциональной направленности дорожных фондов. Необходимы масштабные капитальные инвестиции. Одним из сравнительно новых инструментов привлечения данных инвестиций в дорожное хозяйство является модель государственно-частного партнерства.

Если рассматривать зарубежный опыт частных инвестиций в дорожной сфере, то становится очевидным, что наибольший успех в привлечении частных инвестиций в дорожное хозяйство демонстрируют развивающиеся страны Латинской Америки и Азии, в силу чего их опыт законодательного регулирования может оказаться наиболее полезным для России. Необходимо отметить, что страны этих регионов имеют как положительный, так и резко отрицательный опыт развития концессий в транспортной инфраструктуре, а также опыт создания платных автодорог. Европейский опыт представляется наименее приемлемым для России в силу существенных различий в уровне развития экономики, законодательства, дорожного хозяйства, сроках становления и развития концессионных отношений, низкого объема реально привлеченных частных инвестиций.

В российской практике перспективной формой концессионного государственно-частного партнерства являются контракты жизненного цикла (КЖЦ). Схема КЖЦ подразумевает осуществление инвестором полного цикла работ по проектированию, строительству (реконструкции) автомобильной дороги, ее эксплуатации (включая ремонт и содержание) в течение срока действия контракта, а также обеспечение полного либо частичного финансирования проектирования и строительства (реконструкции) автомобильной дороги за счет собственных и заемных средств. Обязательства исполнителя предусматривают обеспечение соответствия построенной автомобильной дороги заданным транспортно-эксплуатационным показателям в течение всего срока действия контракта (жизненного цикла объекта).

Строительство и эксплуатация объектов транспортной инфраструктуры на основе КЖЦ позволяет повысить заинтересованность подрядчика в эффективности проектных решений, качестве строительства

и применении более современных технологий и материалов, поскольку именно ему придется нести издержки по их дальнейшей эксплуатации или же выплачивать неустойку за некачественное выполнение работ.

Основной проблемой при реализации контрактов жизненного цикла в действующих условиях является неурегулированность в бюджетном законодательстве особенностей планирования и выделения бюджетных ассигнований на реализацию КЖЦ в форме концессионных соглашений.

Так, ст. 79 Бюджетного кодекса РФ установлено, что бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности в форме капитальных вложений в основные средства могут осуществляться в соответствии с концессионными соглашениями. Вместе с тем в бюджетном законодательстве не урегулирован вопрос выделения бюджетных ассигнований на реализацию КЖЦ (плата концедента), которые по своей сути представляют собой возмещение расходов концессионера как инвестиционного, так и текущего характера, а также обеспечивают предусмотренную норму доходности на вложенный капитал.

Также проблемой с точки зрения действующего бюджетного законодательства является то, что КЖЦ устанавливают долгосрочные обязательства концедента, что значительно превышает горизонт бюджетного планирования и срок реализации существующих долгосрочных целевых программ. При этом вопрос механизма финансирования и реализации КЖЦ в рамках долгосрочных целевых программ и государственных программ в настоящее время не урегулирован.

Данная ситуация создает высокие риски для концедента в части принятия финансовых обязательств без увязки с долгосрочным бюджетным планированием, поскольку значительный объем обязательств приходится именно на стадию эксплуатации объекта соглашения, находящуюся за пределами планового периода, что создает угрозу для сбалансированности бюджета в будущем.

Таким образом, наиболее актуальным вопросом в сфере внедрения КЖЦ в настоящее время представляется вопрос увязки заключения КЖЦ с долгосрочным бюджетным планированием, бюджетным процессом, а также с формированием и реализацией долгосрочных целевых программ и государственных программ, что потребует внесения изменений в действующее бюджетное законодательство.

Кроме того, в отношении каждого контракта требуется принятие отдельного решения органа государственной власти или местного самоуправления, что на региональном уровне является длительной процедурой и сопряжено с большим объемом подготовительной работы.

ВЫВОДЫ

Таким образом, в целях дальнейшего совершенствования дорожного хозяйства в сторону повышения его безопасности представляется целесообразным:

- внести в бюджетное законодательство нормы, регламентирующие особенности планирования и выделения бюджетных ассигнований на реализацию КЖЦ в форме концессионных соглашений, в том числе

в части нормативного определения бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих видов контрактов, а также в части установления особенностей их выделения юридическим лицам;

- внести изменения в бюджетное законодательство и нормативные правовые акты, определяющие особенности финансирования КЖЦ в рамках долгосрочных целевых программ и государственных программ, в том числе в части возможности принятия расходных обязательств на срок, выходящий за пределы планового периода;

- внести изменения в законодательство о концессионных соглашениях, направленные на упрощение процедуры заключения КЖЦ в целях их массового внедрения в практику финансирования объектов дорожного хозяйства.

Предлагаемые изменения будут способствовать успешному внедрению КЖЦ в российскую практику, что позволит привлечь дополнительное внебюджетное финансирование и простимулирует внедрение инновационных технологий в проектирование, строительство, реконструкцию и содержание объектов инфраструктуры и дорожного хозяйства.

При этом возможны новые формы различных контрактов, в том числе на основе механизмов государственно-частного партнерства:

- заключение долгосрочных государственных контрактов на содержание автодорог сроком от 3 до 6 лет, ориентированных на достижение нормативных показателей транспортно-эксплуатационного состояния автомобильных дорог. В отличие от существующих контрактов, предусматривающих оплату выполненных работ, долгосрочные контракты на оказание услуг по содержанию автодорог стимулируют подрядчиков повышать качество дорожных работ и применять более эффективные технологии и материалы;

- для реализации на основе концессионных соглашений в наибольшей степени подходят дорожные объекты с высокой интенсивностью движения, эксплуатация которых возможна на платной основе;

- для реализации на основе контрактов жизненного цикла в наибольшей степени подходят протяженные участки автомобильных дорог, на которых не планируется введение платного проезда. Контракты жизненного цикла предусматривают строительство и реконструкцию автомобильных дорог за счет государственных средств и частных инвестиций с последующей их эксплуатацией в течение срока действия контракта (как правило, от 5 до 15 лет) и компенсацией понесенных расходов за счет платы за доступность дорожных объектов;

- открытый аукцион или конкурс с отсрочкой платежа предполагает оплату заказчиком выполненных дорожных работ в более поздний период. Данная форма договорных отношений особенно актуальна в случае, когда назрела необходимость срочной реализации ряда проектов в условиях ограниченности бюджетных средств;

- конкурс на право заключения договора аренды земельного участка с инвестиционными условиями является предпочтительной формой реализации проектов в отношении создания объектов дорожного сервиса.



Предлагаемая модель внедрения механизмов государственно-частного партнерства не подменяет сложившуюся систему дорожных фондов, а лишь дополняет ее. При этой системе автор не предлагает отказываться от дорожных фондов в части финансирования обязательств, однако считает необходимым усовершенствовать фонды. Дорожные фонды должны стать частью долгосрочной программы коммерциализации дорожного сектора, перевода его на рыночные условия функционирования и управления им как бизнесом.

Основные отличия дорожных фондов нового поколения от существующих дорожных фондов:

- наличие гарантированных обязательств дорожных администраций всех уровней перед населением и субъектами предпринимательской деятельности в отношении показателей содержания и развития дорожной сети;
- четкая взаимоувязка объемов финансирования дорожных работ с показателями доступности, объема и качества предоставляемых услуг пользователям автомобильных дорог;
- привлечение новых источников финансирования за счет выпуска облигаций, использования долгосрочных кредитов, частных капиталов, средств пенсионных и страховых фондов для увеличения объема инвестиций в дорожную отрасль;
- ускорение темпов строительства и реконструкции автомобильных дорог за счет аккумулирования необходимого объема ресурсов, организации эффективного процесса управления, применения современных финансовых инструментов, обеспечивающих большую гибкость при выборе схем реализации инвестиционных проектов;
- обеспечение гласности процедуры формирования плана дорожных работ и расходования средств дорожных фондов за счет создания наблюдательного совета и привлечения к его работе общественных организаций, представляющих интересы пользователей автомобильных дорог, что позволяет учитывать мнение грузовладельцев, транспортных и логистических компаний, предприятий других отраслей экономики в отношении приоритетных направлений развития и совершенствования дорожной сети;
- осуществление контроля деятельности дорожного фонда со стороны государственных надзорных органов;
- постоянный мониторинг выполнения взятых обязательств дорожными администрациями: внедрение системы регулярной отчетности, позволяющей осуществлять контроль достижения показателей доступности, объема и качества предоставляемых услуг пользователям автомобильных дорог; системы персональной ответственности за их выполнение; выявление результатов с целью проверки эффективности расходования средств дорожных фондов;
- регулярное проведение независимого технического и финансового аудита для контроля над расходованием средств, аккумулируемых в системе дорожных фондов.

Реализация данных рекомендаций позволит увеличить объемы финансирования федеральных, региональных и муниципальных дорог и осуществить переход от управления расходами к управлению ре-

зультатами путем расширения самостоятельности дорожных администраций и повышения их ответственности за достижение количественно определенных целевых показателей содержания и развития дорожной сети, исходя из приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения безопасности дорожного движения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Хамидуллин, М.Н. Обеспечение безопасности дорожного движения маршрутных автобусов на основе учета характеристик маршрутов: дисс... канд. техн. наук. – М., 2015.
2. Бабков, В.Ф. Дорожные условия и безопасность движения: учеб. для вузов / В.Ф. Бабков. – М.: Транспорт, 1993. – 271 с.
3. Венгеров, И.А. Мастерство управления автомобилем / И.А. Венгеров. – М.: Знание. – 1984. – 64 с.
4. Куперман, А.И. Безопасность дорожного движения: справочное пособие / А.И. Куперман, Ю.В. Миронов. – М.: Высшая школа, 1997.
5. Лобанов, Е.М. Проектирование дорог и организация движения с учетом психофизиологии водителя / Е.М. Лобанов. – М.: Транспорт, 1980.
6. Справочник по безопасности дорожного движения. – М.: Росавтодор, 2010.
7. Дорожное хозяйство России: цифры и факты. – М.: Росавтодор, 2011.
8. Шумейко, А.Н., Автомобильные дороги России. Состояние и перспектива / А.Н. Шумейко, И.Н. Юрковский, М.В. Немчинов. – М.: Молодая гвардия, 2007. – 268 с.
9. Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон N 257-ФЗ от 8 ноября 2007 г. // Рос. газета. – 2007. – 14 ноября.
10. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта РФ: Постановление Правительства РФ № 395 от 30 июля 2004г. // Рос. газета. – 2004. – 30 июля.
11. Об утверждении Положения о Федеральной дорожной службе по надзору в сфере транспорта: Постановление Правительства РФ N 398 от 30 июля 2004 г. // Рос. газета. – 2004. – 10 августа.
12. Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве: Постановление Правительства РФ № 374 от 23 июля 2004 г. // Рос. газета. – 2004. – 29 июля.
13. Федеральное дорожное агентство: Материалы официального портала. [Электронный ресурс] URL: <http://www.rosavtodor.ru/information.php?id=12&counter=1>.
14. Хвоинский, Л.А. Аспекты дорожной стратегии / Л.А. Хвоинский // Мир дорог. – 2013. – № 72. – С. 10-13.
15. О рекламе: Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 08.03.2015) Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
16. Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств ГОСТ Р 52289-2004, утвержденный приказом Ростехрегулирования от 15.12.2004 № 120-ст.
17. Результаты проверки размещения рекламных конструкций. [Электронный ресурс] URL: <http://www.fas.gov.ru>.