**Оглавление**

Введение 2

Глава 1. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов дорожного строительства 5

1.1 Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере дорожного строительства 5

1.2 Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере дорожного строительства 14

Глава 2. Практика взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере дорожного строительства на примере Челябинской области. Пути совершенствования механизмов взаимодействия 22

2.1 Система управления дорожным хозяйством в Челябинской области 22

2.2 Предложения по усовершенствованию механизмов государственного и муниципального управления дорожным хозяйством 36

Заключение 59

Список использованных источников и литературы 64

# **Введение**

Отрасль дорожного хозяйства обладает такими специфическими особенностями, которые обусловливают существенно более высокую роль, и особенный характер государственного регулирования, и особенно финансирования, чем «обычные» отрасли экономики, например, промышленность. Если отсутствует концепция государственной политики в отрасли, опирающаяся на всесторонний учет таких отраслевых особенностей, регулирование и финансирование отрасли не может быть достаточно эффективным.

Существенным общим пробелом регулирования дорожного хозяйства в Российской Федерации на уровне, как федерации, так и регионов является то, что в нормативных актах и программных документах экономической политики не определены интегральные принципы, критерии и пределы вмешательства в дела отрасли. Вследствие этого управление и финансирование дорожного хозяйства осуществляется во многом стихийно, без учета всех особенностей отрасли и возможностей повышения эффективности ее работы. Этим обусловлена актуальность данной проблемы – взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в сфере дорожного строительства.

1. В первую очередь, отсутствует четкая единая трактовка особенностей дорожной инфраструктуры, которые обусловливают ту или иную степень государственного вмешательства и финансирования этой инфраструктуры, роль государственной или муниципальной собственности на объекты дорожного хозяйства.

2. Хотя существующее распределение прав собственности и в***е***дения в отношении автодорог в целом отвечают характеру дорожного хозяйства, в явном виде нигде не определены базовые критерии и границы государственного и муниципального участия в обеспечении нормального развития и условий эксплуатации дорожной инфраструктуры.

3. Ввиду отсутствия таких четко установленных критериев и границ, не существует системы единых принципов государственного управления и финансирования дорожного хозяйства, которые были бы приняты на федеральном уровне и соблюдались при регулировании отрасли региональными и местными администрациями.

Это относится, в первую очередь, к принципам:

* Определения роли государственных и частных источников в финансировании содержания и развития дорожной инфраструктуры;
* Формирования структуры бюджетных источников доходов на отрасль и их распределения между уровнями государственной власти, местным самоуправлением;
* Увязки государственных (муниципальных) расходов на цели поддержки отрасли с бюджетными источниками их финансирования;
* Определения соотношения между доходными и расходными полномочиями федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, роли и критериев федерального финансирования дорожной инфраструктуры регионов и муниципалитетов;
* Стратегического и среднесрочного планирования направлений бюджетного финансирования дорожного хозяйства; выбора оптимального соотношения между финансовыми средствами, направляемыми на содержание и развитие дорожной сети;
* Выбора оптимальных форм организации бюджетного финансирования отрасли, обеспечивающих максимальное соответствие расходов доходам и эффективное вложение средств (целевые бюджетные фонды, целевое назначение доходов в рамках общего бюджета, либо другие формы);
* Поддержки или ограничения участия в финансировании и управлении дорожной инфраструктурой частных инвесторов;
* Политики развития конкуренции между предприятиями дорожного хозяйства;

Организации и распределения полномочий институциональной структуры управления отраслью, соответствующей целям и принципам государственного (муниципального) регулирования.

4. Неразработанность системы принципов управления и финансирования дорожного хозяйства не позволяет выделить основные направления и формы такого регулирования и финансирования, разработать методы и подходы к их эффективному использованию.

Целью данной работы является анализ взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в сфере дорожного строительства и выработка предложений по повышению эффективности методов управления отраслью дорожного строительства.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Рассмотреть основные полномочия взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере дорожного строительства.

2. Выявить ключевые проблемы и перспективы отрасли дорожного строительства.

3. Проанализировать практику взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на примере Челябинской области.

4. Выработать предложения по совершенствованию механизмов управления дорожной отраслью и взаимодействия органов власти.

Предметом исследования является анализ взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Объектом исследования является дорожное строительство.

При написании данной работы были использованы научные труды как российских, так и зарубежных авторов.

# 

# **Глава 1. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в решении вопросов дорожного строительства**

## 

## **1.1 Полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере дорожного строительства**

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации в ведении РФ находятся вопросы становления основ федеральной политики и федеральной программы в области дорожного строительства и развития транспортной сети.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. №1038 Федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области транспортного комплекса является Министерство транспорта РФ.[[1]](#footnote-1)

Министерство транспорта РФ осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти; органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Министерство транспорта РФ в соответствии с возложенными на него задачами, осуществляет следующие функции в области дорожного хозяйства:

* организует исполнение федерального бюджета в части финансирования дорожного хозяйства, включая средства Федерального дорожного фонда Российской Федерации;
* выполняет в установленном порядке функции по управлению федеральными автомобильными дорогами общего пользования и федеральным имуществом, необходимым для обеспечения их функционирования;
* координирует деятельность по развитию сети автомобильных дорог общего пользования во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; осуществляет перспективное и текущее планирование развития федеральной дорожной сети, совершенствование системы обеспечения ее содержания;
* организует совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации общественные работы в рамках федеральных и региональных программ дорожного строительства;
* рассматривает и готовит заключения по вопросам строительства, содержания и эксплуатации платных автомобильных дорог общего пользования, объектов дорожного сервиса на автомобильных дорогах общего пользования, согласовывает их технические и эксплуатационные параметры;
* осуществляет контроль за соблюдением порядка пользования федеральными автомобильными дорогами общего пользования и правил их охраны;
* согласовывает нормативные правовые акты федеральных органон исполнительной власти, устанавливающие правила пересечения или сближения автомобильных дорог с трубопроводами, сетями и средствами связи и электропередачи и другими сооружениями, а также порядок эксплуатации железнодорожных переездов, их открытия и закрытия;
* вносит предложения о порядке использования земель, занятых автомобильными дорогами общего пользования, организует их рациональное использование в целях привлечения дополнительных средств для реализации дорожных программ и проектов, согласовывает в установленном порядке размещение в полосе отвода и придорожной полосе федеральных автомобильных дорог общего пользования сооружений и объектов;
* разрабатывает и утверждает техническую классификацию автомобильных дорог общего пользования, готовит в установленном порядке предложения по изменению и уточнению классификации автомобильных дорог общего пользования и перечней федеральных автомобильных дорог общего пользования;
* организует учет автомобильных дорог общего пользования, учет интенсивности движение транспортных средств, диагностику и оценку транспортно-эксплуатационного состояния федеральных автомобильных дорог общего пользования, информирование пользователей о состоянии этих автомобильных дорог;
* организует ежегодное планирование работ на автомобильных дорогах общего пользования, финансируемых за счет средств федерального бюджета, утверждает перечень объектов, в отношении которых должны разрабатываться технико-экономические обоснования, перечни, титульные списки строек и проекты строительства объектов дорожного хозяйства, финансируемых за счет средств федерального бюджета, проводит экспертизу проектно-сметной документации;
* участвует в разработке и согласовании программ ликвидации пересечений автомобильных дорог общего пользования и железнодорожных путей на одном уровне, рассматривает вопросы долевого финансирования строительства путепроводов в местах их пересечения;
* утверждает по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти правила пропуска по автомобильным дорогам общего пользования транспортных средств со сверхнормативными нагрузками на ось, массой и габаритами;
* уведомляет в установленном порядке полномочные органы государств, заключивших с Российской Федерацией соглашения о международном автомобильном сообщении, о правовых актах, предусматривающих ограничение движения по автомобильным дорогам или устанавливающих нормативы допустимых весовых нагрузок на ось и габаритов транспортных средств, заблаговременно оповещает эти органы о времени и маршрутах введения ограничения движения по сезонно-климатическим условиям на федеральных автомобильных дорогах общего пользования;
* организует взимание установленных неналоговых сборов и платежей за проезд по федеральным автомобильным дорогам общего пользования (в том числе платы в счет компенсации ущерба от перевозки тяжеловесных и крупногабаритных грузов) и контроль за их целевым использованием;
* осуществляет контроль за качеством проектирования, строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования в части соблюдения установленных требований, стандартов и норм, проводит проверку деятельности организаций дорожного хозяйства по выполнению законодательства Российской Федерации, стандартов и иных нормативных актов;
* участвует непосредственно или через уполномоченные Министерством организации в расследовании причин аварий и разрушений автомобильных дорог общего пользования и дорожных сооружений на них;
* устанавливает порядок определения размера платы за проезд транспортных средств, осуществляющих перевозку крупногабаритных и тяжеловесных грузов, взимаемой в счет компенсации ущерба, наносимого федеральным автомобильным дорогам общего пользования и дорожным сооружениям на них;
* выдает специальные разрешения для пропуска по федеральным автомобильным дорогам общего пользования транспортных средств с крупногабаритными и тяжеловесными грузами, осуществляющих международные автомобильные перевозки;

В настоящее время на федеральном уровне реализуется федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002 – 2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства России от 5 декабря 2001 г. №848.

В состав программы входит подпрограмма «Автомобильные дороги», в соответствии с которой в области модернизации автомобильных дорог будет осуществлено:

* приоритетное финансирование модернизации, ремонта и содержания автомобильных дорог;
* развитие сети местных автомобильных дорог для обеспечения связи населенных пунктов с дорожной сетью общего пользования и решения социальных проблем сельского населения;
* совершенствование системы управления дорожным хозяйством на федеральном и региональном уровнях;
* повышение качества дорожных работ на основе внедрения новейших достижений научно-технического прогресса, опережающего развития отечественного дорожного машиностроения и дорожно-строительной индустрии, в том числе с привлечением к решению этой проблемы предприятий оборонной промышленности;
* развитие рынка дорожных работ, повышение качественного уровня конкуренции за счет более широкого внедрения конкурсной системы предоставления подрядов.

Целевыми показателями подпрограммы являются (см. табл. 1):

Таблица 1

Целевые показатели подпрограммы модернизации автомобильных дорог, тыс. км.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2000 год | 2005 год | 2010 год |
| Протяженность автомобильных дорог общего пользования | 584,4 | 620 | 670 |
| Протяженность федеральных автомобильных дорог | 46,3 | 47 | 50 |
| Протяженность территориальных автомобильных дорог | 538,1 | 573 | 620 |
| Протяженность многополосных автомобильных дорог | 4,3 | 5,7 | 8 |

Для достижения поставленных в подпрограмме целей должны быть осуществлены следующие мероприятия (см. табл. 2):

Таблица 2

Мероприятия по строительству и ремонту автомобильных дорог

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | 2002-2010 годы – всего | В том числе | | | | |
| 2002 г. | 2003 г. | 2004 г. | 2005 г. | 2006-2010 годы |
| Строительство и реконструкция автомобильных дорог – всего | 72 | 6,3 | 6,3 | 7 | 7,7 | 44,7 |
| в том числе:  федерального значения | 11 | 0,8 | 0,8 | 1 | 1,2 | 7,2 |
| территориального значения | 61 | 5,5 | 5,5 | 6 | 6,5 | 37,5 |
| Ремонт автомобильных дорог | 316 | 27,5 | 28,5 | 30 | 33,6 | 196,4 |
| в том числе:  федерального значения | 48 | 3,5 | 3,5 | 4 | 5,6 | 31,4 |
| территориального значения | 268 | 24 | 25 | 26 | 28 | 165 |

Подпрограмма включает в себя комплекс взаимоувязанных и скоординированных мероприятий, охватывающих основные аспекты деятельности дорожного хозяйства Российской Федерации. Система мероприятий включает в себя 12 комплексных проектов.

В области развития федеральных автомобильных дорог предусматривается строительство и реконструкция 11 тыс. километров автодорог. Главное внимание уделяется созданию многополосных магистралей, являющихся основой автодорожной сети. В результате протяженность дорог первой категории увеличится к 2010 году до 8 тыс. километров, или почти в 2 раза. К 2010 году основная часть федеральных дорог должна иметь капитальное покрытие, обеспечивающее пропуск современных транспортных средств с высокой нагрузкой и скоростью. Общая протяженность федеральных автомобильных дорог к 2010 году возрастет до 50 тыс. километров.

В Уральском регионе будет введен автодорожный обход Казахстана, построены и реконструированы отдельные участки на маршруте Пермь — Ханты-Мансийск — Сургут — Томск, что позволит осуществлять круглогодичное автомобильное сообщение с городами и населенными пунктами этого региона, в том числе северной его части.

На развитие федеральных автомобильных дорог планируется выделить 331.8 млрд. рублей, в том числе 331,5 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета.

Мероприятия по развитию территориальных автомобильных дорог включают в себя:

* повышение технического уровня наиболее перегруженных участков дорог со строительством дорожных обходов населенных пунктов;
* формирование единой автодорожной сети путем строительства участков дорог на границах административных образований, на дорогах, связывающих районные центры с центрами регионов и между собой;
* обеспечение подъезда к сельским населенным пунктам по дорогам с твердым покрытием.

Предусматривается довести удельное количество дорог I, II, III категорий до 20 процентов против 18,3 процента в настоящее время. Протяженность территориальной дорожной сети за счет перевода части ведомственных дорог в сеть дорог общего пользования и строительства новых дорог возрастет до 620 тыс. километров.

Всего до 2010 года необходимо построить и реконструировать 61 тыс. километров территориальных дорог. На эти цели предполагается выделить 803,3 млрд. рублей, в том числе 266,9 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета и 536,4 млрд. рублей за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Выполнение комплекса работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог является одним из важнейших условий обеспечения их сохранности повышения безопасности движения и экологической безопасности объектов долговечности и надежности автомобильных дорог и сооружений на них', эффективности обслуживания пользователей и оптимизации расходования средств, выделяемых на нужды дорожного хозяйства.

На модернизацию производственной базы дорожного хозяйства намечено израсходовать до 2010 года 14,1 млрд. рублей, из них 3,5 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета и 10,6 млрд. рублей за счет средств внебюджетных источников.

Проектом «Повышение безопасности дорожного движения и развитие дорожного сервиса» предусматривается повышение уровня безопасности движения на дорогах и общее уменьшение количества погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 15—20 процентов, а также повышение уровня комфорта для участников дорожного движения.

Всего на реализацию программного проекта предполагается израсходовать 20 млрд. рублей, в том числе 0,5 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета и 19,5 млрд. рублей за счет средств внебюджетных источников.

Проектом «Снижение отрицательного воздействия на окружающую среду» предусматривается сократить на 25—30 процентов негативное влияние автомобильных дорог на население и придорожные экосистемы.

Подпрограммой предусмотрены мероприятия по информационному, правовому и научно-техническому обеспечению деятельности дорожного комплекса.

Мероприятия по информационному обеспечению включают в себя создание и развитие отраслевой системы связи и информатизации с использованием современных технологий на важнейших федеральных дорогах, в первую очередь входящих в состав международных транспортных коридоров.

Затраты на реализацию мероприятий по информационному обеспечению дорожного комплекса составят 7,5 млрд. рублей, из них 7,45 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета.

Мероприятия по правовому обеспечению включают в себя разработку нормативных правовых актов по коммерческому использованию и развитию платных автомобильных дорог, перевозкам сверхтяжеловесных и крупных габаритных грузов, по землепользованию и др.

Объем финансирования мероприятий по правовому обеспечению составит до 2010 года 219,9 млн. рублей за счет средств федерального бюджета.

Научно-техническое обеспечение направлено на выполнение поисковых и фундаментальных исследований, прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, стандартов и нормативов.

Прикладные научно-исследовательские работы направлены на совершенствование системы управления дорожным хозяйством, повышение качества дорожных покрытий и др.

Опытно-конструкторские работы проводятся с целью создания современной техники для строительства, ремонта и содержания дорог и мостов, а также совершенствования методов и средств диагностики и контроля дорожных работ.

Предусмотрена разработка системы стандартов и норм для развития дорожной сети, проектирования дорог и мостов и на дорожно-строительные материалы.

На реализацию мероприятий по научно-техническому обеспечению предусмотрено 1,5 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета.

Подпрограмма содержит также мероприятия по подготовке кадров и совершенствованию системы управления дорожным хозяйством.

На подготовку кадров предусмотрено выделение до 2010 года 1,2 млрд. рублей, в том числе 1,1 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета.

На совершенствование системы управления дорожным хозяйством намечено выделить 4 млрд. рублей за счет средств федерального бюджета.

## **1.2 Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере дорожного строительства**

На уровне субъекта РФ и местном уровне управление в сфере дорожного строительства осуществляется органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основании законодательных актов, принимаемых представительными органами субъекта РФ и нормативных актов органов местного самоуправления.

Основные положения законодательства субъекта РФ в сфере дорожного строительства можно рассмотреть на примере Челябинской области, необходимо отметит, что на Федеральном уровне отсутствует закон об автомобильных дорогах. Закон о дорогах уже около четырех лет находится в Государственной Думе и не выносится на обсуждение. В Челябинской области закон о дорогах был принят еще в 1999 году (область вошла в пятерку регионов России, которые на своей территории приняли дорожное законодательство). Естественно, что наш закон звучит в унисон проекту Федерального закона. Но у его есть свои особенности. Цель закона – обеспечить развитие дорог, их содержание, нормальные взаимоотношения с теми юридическими, физическими лицами, которые пользуются дорогами. Например, закон регулирует вопросы размещения служб сервиса на автомобильных дорогах.

Мы видим, что количество заправок на дорогах области быстро увеличивается. Управление дорожного хозяйства области старается упорядочить этот процесс: издано ряд документов, разработаны положения. По ним застройка должна происходить с определенным набором сервисных услуг, которые в первую очередь, нужны потребителям. Одним словом, закон о дорогах работает ради того, чтобы деньги налогоплательщиков использовались рационально.

Второй, не менее важный документ, утвержденных Законодательным Собранием Челябинской области, - это Программа совершенствования сети дорог Челябинской области на период до 2010 года, с прогнозом до 2020 года. Она была утверждена в 2000 году и является хорошо проработанной специалистами Главного управления дорожного хозяйства Челябинской области совместно с проектными институтами взглядом в будущее.

В программе отражена судьба практически каждой автодороги области. Среди наиболее значимых: завершение строительства кольцевых дорог вокруг г. Челябинска (юго-восточный обход) и вокруг Магнитогорска, обход г. Кусы и поселка Медведевка Кусинского района, обход г. Касли, обход поселка Кизильское и многое, многое другое. Этой же программой предусмотрено строительство ведомственных дорог и приемка их в сеть общего пользования.

После реализации программы все населенные пункты Челябинской области должны иметь надежные, удовлетворяющие всем требованиям безопасности движения автодороги, обеспечивающие социально-экономическое развитие Челябинской области.

В соответствии с Законом Челябинской области «Об автомобильных дорогах Челябинской области»[[2]](#footnote-2), принятый Законодательным Собранием Челябинской области от 28 октября 1999 г. №663 определяется классификация автомобильных дорог.

Автомобильные дороги в соответствии с их значением, выполняемыми функциями подразделяются на автомобильные дороги общего пользования, ведомственные и частные.

Автомобильные дороги в соответствии с формой собственности подразделяются на федеральные, областные, муниципальные и частные.

Автомобильные дороги классифицируются в зависимости от функционального назначения, размеров, условий дорожного движения.

Техническая классификация автомобильных дорог отражает их потребительские свойства и геометрические параметры и устанавливается нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и органа исполнительной власти Челябинской области.

Федеральные автомобильные дороги общего пользования, являющиеся собственностью Российской Федерации, обеспечивают государственные транспортные связи Российской Федерации.

Перечень федеральных автомобильных дорог общего пользования утверждается Правительством Российской Федерации, регулируется нормативными актами Российской Федерации.

К автомобильным дорогам общего пользования, находящимися в собственности Челябинской области, относятся внегородские автомобильные дороги и дорожные сооружения, предназначенные для удовлетворения социально-экономических потребностей области и нужд населения, обеспечивающие перевозки пассажиров и грузов между городскими и сельскими населенными пунктами и соединяющие административные ценгры. города, населенные пункты, аэропорты, железнодорожные станции Челябинской области между собой и с федеральными автомобильными дорогами.

К муниципальным автомобильным дорогам относятся улицы, проезды, линии общественного транспорта, дороги местного значения и иные автомобильные дороги, относящиеся к муниципальной собственности и находящиеся в границах муниципальных образований.

К ведомственным автомобильным дорогам относятся автомобильные дороги, находящиеся в хозяйственном или оперативном управлении, ведении организаций и предназначенные для решения специальных государственных задач или обеспечения внутрихозяйственных производственных и технологических перевозок.

К частным автомобильным дорогам относятся автомобильные дороги, являющиеся собственностью граждан или юридических лиц и используемые для их собственных нужд или коммерческой деятельности.

Ведомственные дороги и частные дороги могут быть открыты для общего пользования по решению их собственников или владельцев после получения положительного заключения дорожного органа и органа, осуществляющего надзор за безопасностью дорожного движения.

Каждая автомобильная дорога должна иметь наименование, которое состоит из названий начального и конечного пунктов. являющихся главными пассажирообразующими и грузообразующими точками данного направления, а при необходимости - названий промежуточных населенных пунктов. указывающих направление автомобильной дороги.

Допускается наименование дорог по названию конечного населенного пункта, географического или иного объекта, а также с учетом исторических событий и национальных традиций.

Кроме наименования автомобильная дорога должна иметь индекс.

Индекс автомобильной дороги является ее информационным указателем на местности и на картах.

Наименование и индексация областных автомобильных дорог устанавливаются Губернатором Челябинской области.

Наименование и индексация муниципальных автомобильных дорог устанавливаются органами местного самоуправления.

Наименование и индексация ведомственных и частных автомобильных дорог устанавливаются их владельцами по согласованию с органом исполнительной власти области, осуществляющим управление дорожной деятельностью.

Исчисление расстояний на автомобильных дорогах производится между условными начальными и конечными точками отсчета. за которые принимаются для:

дорог, соединяющих населенные пункты. - почта либо государственные, общественные здания или сооружения, расположенные в центре населенного пункта;

дорог, соединяющих другие автомобильные дороги общего пользования или примыкающих к ним, - пересечения осей сопрягающихся дорог;

дорог, соединяющих географические, исторические и другие объекты, - границы этих объектов.

Государственный учет автомобильных дорог производится с целью получения данных о наличии дорог и дорожных сооружений, их протяженности, транспортно- эксплуатационном состоянии, интенсивности движения, а также оптимального выбора и реализации технически необходимых и экономически целесообразных управленческих решений при планировании развития сети автомобильных дорог.

Автомобильные дороги подлежат обязательному государственному учету в порядке, установленном Правительством Российской Федерации и Губернатором Челябинской области.

Специальный раздел закона «Об автомобильных дорогах Челябинской области» определяет основы государственного управления дорожной деятельностью.

Общее управление дорожной деятельностью в Челябинской области осуществляется Правительством Российской Федерации. Губернатором Челябинской области, органом исполнительной власти области, осуществляющим управление дорожной деятельностью, и органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией и предметами ведения.

Права, обязанности и ответственность органа исполнительной власти области, осуществляющего управление дорожной деятельностью, определяются в соответствии с законодательными актами Российской Федерации, настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Челябинской области.

В компетенции законодательного (представительного) органа Челябинской области в сфере управления дорожной деятельность относятся следующие вопросы:

* принятие законодательных актов Челябинской области по вопросам дорожной деятельности.
* внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов, регулирующих отношения в области дорожной деятельности;
* контроль за соблюдением законов области по вопросам регулирования дорожной деятельности;
* утверждение областных программ развития и совершенствования сети автомобильных дорог.

К компетенции органа исполнительной власти Челябинской области в сфере управления дорожной деятельностью относятся следующие вопросы:

* реализация федеральной и областной политики в сфере дорожной деятельности;
* координация деятельности органов, осуществляющих управление дорожной деятельностью всех уровней;
* принятие нормативных правовых актов по вопросам дорожной деятельности, охраны автомобильных дорог, ограничения и прекращения движения на автомобильных дорогах и иных норм и правил, регламентирующих дорожную деятельность;
* приведение норм и правил пользования автомобильными дорогами Челябинской области в соответствие с нормами и правилами Российской Федерации;
* установление особого режима хозяйственной деятельности в придорожных охранных зонах автомобильных дорог.

По вопросам дорожной деятельности к компетенции органа исполнительной власти Челябинской области могут быть отнесены другие полномочия, переданные Челябинской области федеральными органами исполнительной власти по договорам и соглашениям.

Компетенции органов исполнительной власти Челябинской области, осуществляющие управление дорожной деятельностью определяется законодательством Российской Федерации, настоящим Законом и положением об указанном органе, утверждаемым Губернатором Челябинской области.

С учетом местных особенностей могут создаваться органы местного самоуправления, осуществляющие управление дорожной деятельностью.

Органы местного самоуправления, осуществляющие управление дорожной деятельностью обеспечивают:

* разработку и исполнение местных бюджетов в части расходов на дорожную деятельность;
* управление имуществом муниципальных автомобильных дорог;
* развитие сети улиц, проездов, линий общественного транспорта и дорог местного значения;
* организацию дорожного движения по муниципальным автомобильным дорогам совместно с управлением Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления внутренних дел Челябинской области (далее - ГИБДД).

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти области и органы местного самоуправления взаимодействуют на основе договоров и соглашений о реализации программ развития сети автомобильных дорог, о разграничении собственности, об отводе земель, о приостановлении или ограничении движения по автомобильным дорогам, об осуществлении мер по обеспечению экологической безопасности автомобильных дорог.

Дорожные работы и услуги подлежат лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Материалы, приборы и оборудование, используемые при выполнении дорожных работ и услуг, подложат сертификации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

# 

# **Глава 2. Практика взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере дорожного строительства на примере Челябинской области. Пути совершенствования механизмов взаимодействия**

## **2.1 Система управления дорожным хозяйством в Челябинской области**

В таблице 1 приводятся данные официальной статистики об общей протяженности дорог и о протяженности автодорог с твердым покрытием в Челябинской области. Из этих данных следует, на первый взгляд, дорожная сеть развивается успешно, и протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием растет достаточно быстрыми темпами. Однако такие выводы делать преждевременно. Более внимательный анализ даже этих обобщенных данных заставляет задуматься над рядом вопросов. Протяженность автомобильных дорог общего пользования растет значительно быстрее, чем общая длина дорог. Это может быть связано с передачей ведомственных дорог в общую сеть. Таким образом, значительное увеличение протяженности дорог общего пользования является, по сути, статистическим обманом, поскольку обеспечивается не вводом в эксплуатацию новых дорог, а простым переносом цифр из раздела статистической отчетности в другой. В Челябинской области произошло довольно существенное сокращение протяженности дорог. Таким образом, выводы получаются отнюдь не такие радужные, как это могло бы показаться на первый взгляд.

Следует также иметь в виду, что приведенные в таблице 1 данные являются слишком обобщенными и не позволяют судить о качестве дорожной сети в Челябинской области. Полученные статистические данные о качестве территориальных автомобильных дорог (начиная с категории I «Дороги с идеальным твердым покрытием» и заканчивая категорией V «Дороги с частичным твердым покрытием») приведены в таблице 2.

Они показывают, что состояние дорожной сети ухудшается. Увеличивается доля дорог с низкокачественным покрытием и, соответственно, сокращается доля дорог с покрытием более высокого качества. Это позволяет говорить о деградации дорожной сети.

Таблица 1

Протяженность автомобильных дорог в Челябинской области с твердым покрытием (км)

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 1990 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | Изменение с 1990 по 1995 г. | Изменение с 1995 по 2002 г. |
| Протяженность автодорог с тв. покр. | 15150 | 15861 | 15132 | 15042 | 15032 | 14170 | 13971 | 4,69% | -11,92% |
| в т.ч. дорог общего пользования | 6835 | 7872 | 8000 | 8029 | 8108 | 8137 | 8065 | 15,17% | 2,45% |

Таблица 2

Протяженность и структура автомобильных дорог   
Челябинской области общего пользования по тех. категориям, 1999–2002

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели | Ед. изм. | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Протяженность по категориям: |  |  |  |  |  |
| I | км | 38 | 44 | 47 | 51 |
| II | км | 457 | 451 | 448 | 439 |
| III | км | 1491 | 1531 | 1531 | 1573 |
| IV | км | 5373 | 5414 | 5770 | 5678 |
| V | км | 18 | 18 | 222 | 403 |
| Структура по категориям: |  |  |  |  |  |
| I | % | 0,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| II | % | 6,2 | 6,0 | 5,6 | 5,4 |
| III | % | 20,2 | 20,5 | 19,1 | 19,3 |
| IV | % | 72,8 | 72,6 | 72,0 | 69,7 |
| V | % | 0,2 | 0,2 | 2,8 | 4,9 |

В приводимой ниже таблице (табл. 3) перечислены органы власти, отвечающие за состояние дорожного хозяйства в Челябинской области и входящих в ее состав других муниципалитетов.

Таблица 3

Органы власти, отвечающие за состояние дорожного хозяйства   
в Челябинской области (в том числе – по отдельным регионам)

|  |  |
| --- | --- |
|  | Орган управления |
| Челябинская область | Главное управление дорожного хозяйства |
| г. Челябинск | Управление транспорта, связи и благоустройства |
| г. Магнитогорск | Управление благоустройства |

Обращает на себя внимание тот факт, что во многих случаях отсутствует четкое разграничение полномочий и ответственности между различными организациями в секторе дорожного хозяйства.

Органы управления дорожной отраслью в регионах сохраняют за собой хозяйственные функции, в частности, это касается технического контроля качества строительных и ремонтных работ, осуществления проектно-изыскательских работы и подготовки сметной документации. Подряды на работы по содержанию, ремонту и строительству дорог распределяются на конкурсной основе, но зачастую формальные требования конкурсной документации дополняются неформальными представлениями о необходимости поддержки дорожных предприятий "советского" типа, исторически аффилиированных с органом управления дорожным хозяйством. В ряде случаев такие положения даже закреплены в нормативных актах, например Главное управление дорожного хозяйства Администрации Челябинской области может ежегодно выделять средства в размере до 10 % от сметной стоимости работ по содержанию дорог и дорожных сооружений для финансирования строительства объектов производственной базы и социальной сферы подрядчиков. Этот пример достаточно хорошо иллюстрирует сложившуюся в регионах практику, по которой предприятия с государственной или муниципальной долей в собственности получают преимущества по отношению к предприятиям с исключительно частной долей в собственности.

В целях финансирования, содержания и устойчивого развития сетей автомобильных дорог общего пользования, являющимися собственностью Челябинской области, а также затрат на управление дорожным хозяйством, в области в соответствии с Законом Челябинской области №14-30 от 31.05.2001 г. образован целевой бюджетный дорожный фонд. Законом определен источник его образования, пополнения, порядок планирования и использования средств фонда.

В Главном управлении по дорожному хозяйству Челябинской области работает 130 человек. Большинство — это инженеры, специалисты с высшим, специальным образованием. В структуру организации входит три управления. Во-первых это управление содержания дорог. Его считаем основным, так как оно обеспечивает постоянное, ежедневное содержание дорог области. Это подразделение дает диагностику состояния дорог и формирует планы по развитию всей ремонтной сети. Во-вторых, финансовое управление. Оно обеспечивает финансирование подрядчиков. В-третьих, это управление по имуществу. Оно управляет имуществом, которое находится в аренде у подрядчиков. Управление следит за тем, насколько эффективно это имущество используется подрядчиками, решает вопросы его пополнения. В состав управления кроме того, входит плановый отдел проектно-экспертный отдел, ряд иных технических служб.

Динамика и структура доходов территориального дорожного фонда за 1999-2002 гг. представлена в таблице 4.

Доходная часть бюджетов ТДФ исполнена во всех исследуемых периодах. Доходную часть бюджета ТДФ 2002года с предполагаемой долей исполнения 98 и с учетом погрешности экстраполяции также можно считать исполненной.

Таблица 4

Плановые и фактические доходы ТДФ Челябинской области (тыс. руб.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Год | Запланировано к поступлению | Фактически поступило | Факт/План |
| 1999 | 1 556 890 | 1 587 208 | 102 |
| 2000 | 2 541 908 | 2 623 547 | 103 |
| 2001 | 3 014 272 | 4 733 594 | 157 |
| 2002 | 3 286 928 | 3 223 038 | 98 |

Особенно значительное перевыполнение плана по доходам имело место в 2001 году (157).

Таблица 5

Рост фактических доходов ТДФ Челябинской области

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Года | Номинальный рост  (тыс. руб.) | Номинальный рост () | Инфляция () | Реальный рост () |
| 2000/1999 | 1 036 339 | 65 | 46 | 19 |
| 2001/2000 | 2 110 047 | 80 | 36 | 44 |
| 2002/2001 | -1 510 556 | -32 | 14 | -46 |

Номинальный и реальный рост доходов ТДФ имел место в 2000 и 2001 годах. Особенно успешным был 2001 год, в котором 80-ный номинальный рост обеспечил 44-ный реальный рост. Однако в 2002 году был отрицательный номинальный (-32) и реальный (-46) рост доходов.

Таблица 6

Фактические доходы ТДФ Челябинской области в 2000-2002 годах (отсортировано по убыванию последней графы)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Наименование доходной статьи | 2000 | 2001 | 2002 | |
| тыс. руб. | тыс. руб. | тыс. руб. | доля () |
| 1 | Налоги в ТДФ | 1 349 801 | 2 329 404 | 4 108 145 | 96 |
| 2 | Аренда государственного имущества |  |  | 108 000 | 3 |
| 3 | Прочие доходы | 61 611 | 120 760 | 70 219 | 2 |
| 4 | Средства за провоз тяж. и круп. грузов |  |  | 648 | 0 |
| 5 | Субвенции и дотации из Федерального бюджета и ФДФ | 45 206 | 5 210 |  | 0 |
|  | Итого | 1 456 618 | 2 455 374 | 4 287 012 | 100 |

Самым значительным источником доходов ТДФ являются налоги (96 в 2002 году). Причем имеет место стабильный рост этой доли в исследуемых периодах (93 в 2000 году и 95 в 2001 году).

Вторым по величине источником ТДФ является арендная плата за использование государственного имущества (3 в 2002 году). Однако этот источник имел место только в 2002 году.

Остальные источники доходов ТДФ Челябинской области не имеет определяющего значения.

Таблица 7

Поступление налогов в ТДФ Челябинской области 1998 - 2000 годах

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование доходной статьи | 2000 | | 2001 | | 2002 | |
| тыс. руб. | доля () | тыс. руб. | доля () | тыс. руб. | доля () |
| Налоги в ТДФ, всего | 1 349 801 | 100 | 2 329 404 | 100 | 4 108 145 | 100 |
| * Налог на пользователей а/дорог | 1219384 | 90,3 | 2174077 | 93,3 | 3 895 784 | 94,8 |
| * Налог с владельцев транспортных средств | 85943 | 6,3 | 89934 | 3,9 | 90583 | 2,2 |
| * Налог на приобретение транспортных средств | 44474 | 3,4 | 64271 | 2,7 | 119 876 | 2,9 |
| * Единый налог на вмененный доход | - | - | 1122 | 0,1 | 1902 | 0,1 |

За анализируемый период объем налогов, поступающих в ТДФ Челябинской области, увеличился. Наибольшие темпы роста объемов налоговых поступлений отмечены по налогу на пользователей автомобильных дорог (объемы поступлений выросли в 3,2 раза). Это основной источник налоговых поступлений в ТДФ области - его доля в структуре всех налоговых поступлений достигла в 2002 году практически 95.

Доли остальных налогов в структуре налоговых поступлений в ТДФ, несмотря на рост их абсолютной величины, имеют устойчивую тенденцию к сокращению и составляют в общей структуре налоговых поступлений менее чем по 3, а по поступлениям от налога на единый вмененный доход – менее 1.

Вторым по величине налоговым источником формирования ТДФ является налог на приобретение транспортных средств (к 2001 году объемы выросли в 2,7 раза). Рост абсолютной величины объемов налоговых поступлений по Налогу с владельцев транспортных средств и Единому налогу на вмененный доход в 2000-2002 гг. был незначительным.

Представление о финансовом состоянии ТДФ Челябинской области можно составить на основе баланса Главного управления дорожного хозяйства Челябинской области за 2002 год. Хотя отождествление Главного управления и ТДФ было бы не совсем правомерным. Далее будет идти речь о финансовом состоянии Главного управления на 31.12.2002 и динамике показателей в течение 2002 года.

Общая сумма активов Главного управления – 16,7 млн. руб.

Активы Главного управления на 85 формируются за счет основных средств. В течение года эта доля увеличилась на 3. Вторым по значению активом являются объекты незавершенного строительства – 8, доля которых в течение года увеличилась также на 3.

Доля дебиторской задолженности в валюте баланса, напротив, сократилась в течение года на 4 и составила в конце года 4.

Таким образом, структура активов характеризуется преобладанием наименее ликвидных активов, а именно – внеоборотных активов, доля которых составила на конец года 93.

Структура пассивов интересна тем, что значение строки «Добавочный капитал» точно соответствует значению строки «Основные средства» на начало и конец года. Соответственно доля добавочного капитала в пассивах равна доле основных средств. Вторым по значению пассивом являются целевые финансирование и поступления – 13, доля которых уменьшилась в течение года на 4.

Доля кредиторской задолженности составляет 2. В течение года кредиторская задолженность увеличилась в два раза.

Таким образом, структура пассивов характеризуется абсолютным преобладанием собственного капитала – 2000-2001. Практически полное отсутствие обязательств обусловливает безрисковое существование активов в наименее ликвидной форме.

Сведения о расходах бюджета г. Челябинска на дорожное хозяйство сведены в таблицу.

Наглядным примером финансирования дорожного хозяйства в муниципальных образованиях области являются сведения о расходах бюджета города Челябинска.

Таблица 8

Расходы на дороги г. Челябинск в период 1999-2002 годы (млн. руб.)

| Виды работ | 1999 | 2000 | 2001 | 9 мес. 2002 |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1. Строительство дорог | 44,8 | 41,3 | 203,8 | 78,7 |
| 2. Капитальный ремонт дорог | 16,2 | 49,7 | 125,4 | 45,7 |
| 3. Содержание дорог | 38,6 | 40,8 | 68,0 | 108,9 |
| 4. Приобретение дорожной техники | 5,2 | 3,9 | 19,6 | 19,7 |
| 5.Проектно-изыскательские работы | 0,1 | 0,8 | 2,9 | 2,0 |
| Итого | 104,9 | 136,5 | 419,7 | 255,0 |

Как видно из таблицы, расходы на дорожное хозяйство г. Челябинска характеризуются устойчивым ростом. Причем, в 2001 году этот рост особенно заметен и составляет 307. Такой рост был обеспечен увеличением всех составляющих расходов на дорожное хозяйство. Динамика доли расходов на строительство в общей сумме дорожных расходов имеет колебательный характер в исследуемом периоде: 42 в 1999 году, потом уменьшение до 30 в 2000 году и рост до 49 в 2001 году.

Доля дорожных расходов в общей сумме расходов бюджета также растет: от 6 в 1999 году до 11 в 2001 году.

На территории муниципального образования «Усть-Багарякский Сельсовет» насчитывается 220 км дорог, эти дороги соединяют между собой деревни. Это те дороги, по которым регулярно движется транспорт. Они в щебеночном исполнении, эти дороги не переданы в сеть дорог общего пользования и поэтому на содержание этих дорог финансовые средства не выделяются.

Таким образом, для территорий местного самоуправления проблема источников бюджетного финансирования является несравненно более острой – здесь последние налоговые меры так и не создали никаких «специализированных» налоговых источников для осуществления расходов на дорожное хозяйство. Поэтому в обеспечении финансов для поддержания и развития дорожной инфраструктуры большинство муниципалитетов полагаются на общее субсидирование субъектами РФ и лишь отчасти – на собственные доходы.

Для исправления такого положения, реформа финансирования дорожного хозяйства в отношении источников налоговых доходов должна обеспечить, помимо дальнейшей оптимизации существующих налогов и сборов, о которой было сказано выше, ввести дополнительные источники, увязанные с использованием дорог для субъектов РФ и, в первую очередь, для муниципалитетов.

Одним из таких важных источников могли бы стать сборы с большегрузного грузового транспорта, дифференцированные по показателям грузоподъемности транспортных средств или другим подобным показателям и, если удастся, разработать соответствующую эффективную систему контроля, зависящие от объемов перевозок такими средствами по данному региону.

В настоящее время плата владельцев или пользователей транспортных средств за перевозку тяжеловесных и крупногабаритных грузов введена в отношении федеральных дорог и только в отдельных регионах – в отношении территориальных дорог общего пользования. Хотя введение такой платы и соответствующие методики расчета рекомендованы для субъектов федерации федеральными органами исполнительной власти[[3]](#footnote-3), такая плата либо вовсе не взимается, либо (по данным доходов ТДФ) составляет ничтожную долю в средствах ТДФ, что, по всей видимости, объясняется непроработанностью вопросов организации ее сбора и незначительностью базы таких платежей. Поэтому требуется пересмотр системы применяемых сборов в следующих направлениях:

- существенного расширения базы сборов, – типов и видов , нагрузок и габаритов грузового транспорта, с которого взимаются сборы,

- установления измененных размеров платежей, по возможности увязанных с пробегом транспортных средств,

- введения эффективной системы сбора платежей,

- определения критериев и направлений расходования полученных средств;

- распространения системы данного вида сборов на муниципальные образования,

- определения условий, при которых целесообразно вводить такие сборы.

Право на введение сборов и установление их конкретных размеров следует оставить за администрациями регионов и муниципалитетов.

Принципы и пределы взимания рассматриваемых сборов целесообразно установить на уровне федерального законодательства, чтобы исключить значительные расхождения в размерах сборов по регионам и муниципалитетам. Такие сборы могли бы стать видом региональных и (или) местных налогов либо быть распределены между регионами и муниципалитетами по признаку грузоподъемности транспортных средств или другому признаку.

Привязка размера сборов с большегрузного и крупногабаритного грузового транспорта к фактическому пробегу транспортных средств представляет значительные трудности, и в настоящее время в странах ЕС такая привязка пока не осуществляется, хотя и ведутся работы в этом направлении. Поэтому при подготовке реформы целесообразно изучить опыт таких стран в разработке систем сборов привязанных к показателям пробега или другим подобным факторам.

Незначительная величина отклонений доходов от расходов за счет отсутствия существенных дефицитов (профицитов) и остатков неиспользованных средств делает одинаковыми общие тенденции роста доходов и расходов.

В нижеследующем исследовании расходов областного ТДФ капитальными расходами понимается совокупность трех расходных статей: «Строительство и реконструкция автодорог», «Приобретение дорожно-строительной техники» и «Проектно-изыскательские работы». Можно предположить, что некоторые капитальные расходы включены в другие статьи расходов, экономический смысл которых неочевиден без дополнительных комментариев и подтверждающих документов.

Таблица «Фактические расходы ТДФ Челябинской области в 2000-2002 годах»показывает состав расходов ТДФ Челябинской области (без учета остатков материальных и денежных средств на конец каждого исследуемого периода).

Таблица 9

Фактические расходы ТДФ Челябинской области в 2000-2002 годах (отсортировано по убыванию последней графы)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Наименование расходной статьи | 2000 | 2001 | 2002 | |
| тыс. руб. | тыс. руб. | тыс. руб. | доля () |
| 1 | Содержание и ремонт областных и отдельных федеральных автодорог и сооружений на них | 525 679 | 1 193 259 | 1 630 547 | 37 |
| 2 | Реконструкция и строительство автодорог | 278 103 | 299 523 | 852 932 | 19 |
| 3 | Финансирование дорожных работ по транзитным дорогам (временные дороги общего пользования) | 376 038 | 285 571 | 772 239 | 17 |
| 4 | Приобретение дорожно-эксплуатационной техники |  | 251 258 | 537 847 | 12 |
| 5 | Развитие производственной базы дорожного хозяйства области |  | 81 833 | 456 540 | 10 |
| 6 | Управление дорожным хозяйством | 33 361 | 41 127 | 83 605 | 2 |
| 7 | Прочие расходы | 40 | 500 | 48 864 | 1 |
| 8 | Отчисления в отраслевой фонд развития дорожного машиностроения | 7 700 | 23 294 | 41 081 | 1 |
| 9 | Прирост оборотных средств государственных унитарных предприятий | 1 825 | 600 | 1 100 | 0 |
|  | Итого: | 1 222 746 | 2 176 965 | 4 424 755 | 100 |

Наибольшие расходы осуществлялись на содержание и ремонт автодорог. По характеру расходов к этой статье можно также отнести расходы, показанные в статье «Финансирование дорожных работ по транзитным дорогам (временные дороги общего пользования)». Расходы по этим двум статьям составили в 2002 году 2 402 786 т.р. Доля этих двух статей имеет устойчивую отрицательную динамику в исследуемых периодах – от 74 в 1998 году до 54 в 2002 году.

Вторую по величине долю составляли расходы на реконструкцию и строительство автодорог. Доля этих расходов была неустойчива в исследуемых периодах: 23 в 2000 году, 14 в 2001 году и 19 в 2002 году.

Существенную долю составили расходы на развитие производственной базы дорожного хозяйства области. Доля этих расходов имела устойчивую положительную динамику в исследуемых периодах – от 0 в 2000 году до 10 в 2002 году.

Официальные документы об исполнении бюджета ТДФ не содержит расшифровки экономического смысла расходов по статьям «Прирост оборотных средств государственных унитарных предприятий».

Остальные статьи расходов не имеют определяющего значения.

Капитальные расходы в целом составили в 2002 году 1 390 779 т.р. Имеет место устойчивая положительная динамика роста доли этих расходов – от 23 в 2000 году до 31 в 2002 году.

В соответствии с Законом Челябинской области «Об областном бюджете на 2003 г.» постановлением Губернатора области утвержден порядок финансирования работ по строительству, реконструкции и ремонту проезжей части улично-дорожной сети городов и других населенных пунктов Челябинской области для проезда транзитного транспорта за счет средств областного целевого бюджетного дорожного фонда и перечень объектов строительства, реконструкции и ремонта.

Порядок финансирования работ по строительству, реконструкции и ремонта проезжей части улично-дорожной сети городов и других населенных пунктов Челябинской области для проезда транзитного транспорта за счет средств областного целевого бюджетного дорожного фонда.

Финансирование работ по строительству, реконструкции и ремонту проезжей части улично-дорожной сети для проезды транзитного транспорта осуществляется главным управлением дорожного хозяйства Челябинской области в соответствии с Перечнем объектов строительства, реконструкции и ремонта проезжей части улично-дорожной сети городов и других населенных пунктов Челябинской области для проезда транзитного транспорта, финансируемых за счет средств областного целевого бюджетного дорожного фонда.

Средства областного целевого бюджетного дорожного фонда на финансирование работ по строительству, реконструкции и ремонту проезжей части улично-дорожной сети для проезда транзитного транспорта направляются бюджетам муниципальных образований при наличии договора между главным управлением дорожного хозяйства Челябинской области и муниципальным образованием об организации работ, финансируемых за счет средств областного целевого бюджетного дорожного фонда, отчета о выполнении работ по строительству, реконструкции и ремонту проезжей части улично-дорожной сети, подписанного главой муниципального образования, справок формы КС-3 о стоимости выполненных работ и затрат.

Средства, выделяемые из областного целевого бюджетного дорожного фонда, имеют целевое назначение и не могут быть направлены на финансирование текущих расходов, возмещение убытков муниципальных образований, на финансирование работ, не предусмотренных договором об организации работ.

При нецелевом использовании средств перечисление приостанавливается, полученные бюджетом муниципального образования суммы средств подлежат возврату в 10-дневный срок в областной целевой бюджетный дорожный фонд.

На основании вышеизложенного, можно сформулировать следующие рекомендации по совершенствованию системы управления:

* Для повышения информационной прозрачности следует сформулировать и официально принять требования к опубликованию данных о состоянии дорог с достаточной степенью детализации, по возможности совместимые с используемыми в мировой практике;
* Необходимо четко разделить административные и хозяйственные функции, а также устранить дублирование функций между различными организациями.
* Органы управления дорожным хозяйством должны выполнять узкоспециализированные функции по стратегическому планированию в дорожной отрасли, регулированию рынка услуг и установке норм классификации дорог, стандартов строительства и содержания объектов дорожной инфраструктуры.
* Непосредственное выполнение дорожных работ (строительство, ремонт и содержание) должно быть передано частному сектору. Следует всячески способствовать усилению конкуренции между частными подрядчикам. Распределение подрядов должно происходить на открытых конкурсных торгах, причем информация о них, включая и их результаты, должна публиковаться.
* Для создания действительно конкурентного рынка, необходимо сократить долю бюджетных учреждений и организаций, путем их приватизации, и возможно, выделить из состава крупных фирм более мелкие подразделения. Только после этого будут созданы условия, позволяющие проводить эффективные конкурсные торги на проведение дорожных работ;
* Опыт Всемирного Банка показывает, что стоимость заключенных контрактов снижается по мере увеличения числа поданных конкурсных заявок.

## **2.2 Предложения по усовершенствованию механизмов государственного и муниципального управления дорожным хозяйством**

Для эффективного усовершенствования институтов и механизмов государственного и муниципального управления дорожным хозяйством необходимо использовать комплекс мер, который можно условно разбить на две описанные ниже группы:

1. Меры по отделению экономической деятельности в отрасли от государственного (муниципального) управления и финансирования дорожного хозяйства.

2. Меры по разделению уровней стратегического и текущего управления и планирования дорожного хозяйства.

3. Меры по реформированию подходов к созданию и структуры дорожных фондов.

4. Меры по повышению эффективности методов управления дорожным хозяйством.

Важно отметить, что разделение мер по реформированию на группы, приведенное выше, достаточно условно, и мероприятия по усовершенствованию системы управления дорожным хозяйством должны проводиться в комплексе, как единая система мер. Ниже подробно описанные конкретные меры по усовершенствованию системы управления дорожным хозяйством.

1. Меры по отделению экономической деятельности в отрасли от государственного (муниципального) управления и финансирования дорожного хозяйства.[[4]](#footnote-4)

1) Принятие федеральных норм и норм регионального законодательства, создающих правовую основу для отделения хозяйственной деятельности по развитию и поддержанию дорожной инфраструктуры от деятельности по государственному (муниципальному) регулированию, финансированию отрасли и управлению развитием и поддержанием дорожной инфраструктуры.

Принятие таких норм потребует внесения в федеральные законы «Об основах государственной политики в дорожном хозяйстве», «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности», а также в соответствующие законы субъектов РФ положений, которые:

* Вводят запрет на вмешательство со стороны органов государственного (муниципального) управления отраслью в хозяйственную деятельность государственных (муниципальных) предприятий отрасли;
* Прямо ограничивают задачи такого государственного (муниципального) управления регулированием, финансированием дорожного хозяйства и управлением дорожной инфраструктурой, относящейся к ведению органов государственной власти (местного самоуправления), вводя для всех других случаев запрет на совмещение функций управления с хозяйственными функциями;
* Подтверждают статус государственных (муниципальных) предприятий отрасли как равноправных хозяйствующих субъектов, не обладающих какими бы то ни было привилегиями по сравнению с частными предприятиями, осуществляющих операции с целью получения прибыли и управляемых со стороны государства (муниципалитета) исключительно посредством участия его представителей в органах управления данным предприятием.

2) Мероприятия по выведению ГУП и МУП из подчинения региональным и муниципальным органам отраслевого управления в регионах, где они находятся в таком подчинении, и упразднению функций по осуществлению дорожных работ и услуг отраслевыми органами региональных и местных администраций (кроме функций, связанных с управлением дорожной инфраструктурой), в том числе принятие соответствующих нормативных актов органами исполнительной власти субъектов РФ и местными администрациями.

2. Меры по разделению уровней стратегического (долгосрочного и среднесрочного) и текущего управления и планирования дорожного хозяйства регионов и крупных муниципалитетов.

Данные меры должны включать:

1) Принятие федеральных норм и норм регионального законодательства, создающих правовую основу для выделения дорожных служб (агентств) в качестве автономных подразделений, наделенных правами самостоятельного принятия решений в соответствующих областях, из состава региональных (муниципальных) органов государственного управления отраслью – департаментов, управлений, комитетов и т.п. – и формирование таких дорожных служб (агентств) в регионах и отдельных крупных муниципальных образованиях с большим объемом расходов на дорожное хозяйство;

2) Пересмотр функциональной структуры управления отраслью с установлением следующего примерного распределения основных функций (полномочий) между органами государственного управления дорожным хозяйством субъектов РФ (крупных МО) и региональными (муниципальными) службами дорожного хозяйства:

Отраслевые органы управления дорожным хозяйством:

* Совершенствование законодательной базы регулирования и финансирования дорожного хозяйства в регионе (муниципалитете);
* Разработка стратегии, программ развития дорожного хозяйства в регионе (муниципалитете), перспективных планов финансирования отрасли, привлечения внебюджетных и коммерческих бюджетных источников финансирования создания и поддержания автодорог;
* Разработка системы конкретных долгосрочных и среднесрочных направлений и мероприятий по регулированию и финансированию дорожного хозяйства, обеспечивающих достижение намеченных в программах и перспективных планах целей;
* Согласование и контроль соблюдения основных регулируемых параметров эксплуатации, содержания и расширения дорожной инфраструктуры (стандартов, норм и т.п.);
* Контроль за соответствием текущего планирования и регулирования принятой стратегии, программам, перспективным планам и направлениям регулирования и финансирования, намеченной системе долгосрочных и среднесрочных мер по повышению эффективности дорожных работ и услуг.

Службы дорожного хозяйства:

* Определение и уточнение текущих объемов расширения и содержания (ремонта) дорожной инфраструктуры, размеров финансирования дорожного хозяйства;
* Разработка текущих планов финансирования заказов на дорожные работы и услуги и предложений по перспективному планированию этих показателей;
* Разработка предложений по основным регулируемым параметрам эксплуатации дорожной инфраструктуры;
* Разработка и реализация комплекса мероприятий по развитию конкуренции на рынке дорожных работ и услуг;
* Выполнение функций заказчика; организация конкурсных торгов на размещение заказа на дорожные работы и услуги;
* Организация непосредственного финансирования проектов строительства, работ по содержанию и ремонту дорожной инфраструктуры;
* Контроль за соблюдением условий и норм эксплуатации, строительства и содержания дорожной инфраструктуры;
* Организация эксплуатации дорог на платной основе и проектов по использованию доходов от коммерческого использования объектов дорожной сети.

3) Создание (в регионах и крупных муниципалитетах, где таких подразделений нет) или реорганизация одной или нескольких дорожных служб, в зависимости от размеров территории и объемов работ в регионе (муниципалитете). Наиболее эффективной формой дорожных служб, по мировому опыту, являются небольшие организации с численностью 3-5 человек

3. Меры по реформированию подходов к созданию и структуры дорожных фондов

Данные меры должны включать:

1) Проведение регионами и крупными муниципалитетами оценки целесообразности создания (сохранения) формы дорожных фондов для финансирования дорожного хозяйства и принятие ими решений об использовании формы фондов нового поколения, в соответствии с принятыми на федеральном уровне нормами, предоставляющими региональным и местным администрациям право выбора между дорожными фондами и другими методами обеспечения целевой увязки бюджетных доходов и расходов на цели отрасли.

Такая оценка должна проводиться с учетом мирового опыта по использованию формы дорожных фондов. В частности, должен быть учтен вариант двойного механизма финансирования отрасли, предполагающего сочетание финансирования капитальных расходов на расширение дорожной инфраструктуры через общий бюджет с финансированием расходов по содержанию и ремонту дорог через дорожный фонд.

Дорожные фонды не являются обязательной формой управления бюджетными финансами отрасли дорожного хозяйства. Тем не менее, в условиях распространенной в регионах и муниципалитетах практики отвлечения средств на цели, не соответствующие установленным направлениям расходов, предпочтительным является целевое направление поступлений от доходных источников, увязанных с использованием дорожной инфраструктуры, на финансирование этой отрасли, причем наилучшей формой такого целевого формирования бюджетных средств дорожного хозяйства для регионального уровня являются территориальные дорожные фонды (ТДФ). Такой подход существенно ограничивает возможности нецелевого отвлечения бюджетных средств, при соблюдении ряда принципов управления такими фондами. Следует так же отметить, что на сегодняшний день в Западной Европе дорожные фонды не являются наиболее распространенной практикой. Когда-то дорожные фонды существовали во многих странах, но впоследствии были упразднены. В настоящее время наиболее распространенным способом финансирования дорожной инфраструктуры является финансирование в рамках общего бюджетного процесса.

Однако, в Центральной и Восточной Европе дорожные фонды существуют во многих странах с переходной экономикой. В частности, Латвия создала дорожный фонд на основе принципов дорожных фондов второго поколения. Дорожные фонды других стран также внедряют у себя принципы дорожных фондов второго поколения, например, путем изменения существующей структуры доходов.[[5]](#footnote-5)

2) Внедрение территориальных (муниципальных) дорожных фондов нового поколения в регионах (муниципалитетах), принявших решения о создании таких фондов на базе существующих ТДФ или взамен системы финансирования отрасли из общих средств бюджета. Внедрение нового поколения фондов должно включать:

* Разработку и принятие положений о дорожном фонде нового типа, включающих описание функций, структуры и системы управления такого фонда, построенных на принципах, описанных в п. 2.2.3. (принцип 23);
* Мероприятия по организации фондов нового типа, включая привлечение к управлению фондом представителей пользователей автодорогами;
* Разработку механизма и методов формирования доходов и осуществления расходов дорожного фонда;
* Разработку системы взаимодействия дорожного фонда с органами управления отраслью и дорожными службами.

Система функционирования дорожных фондов должны быть учреждена на уровне законодательной (представительной) власти посредством принятия регионом поправок в существующий закон о ТДФ или нового закона о ТДФ, а муниципалитетом – соответствующего акта представительного органа самоуправления. Положения указанных нормативных актов должны закреплять указанные ниже примерные основные принципы организации и работы фонда нового типа, применяемые в мировой практике:

* ТДФ должны являться самостоятельными подразделениями в системе управления дорожным хозяйством;
* Дорожные фонды, если они финансируют деятельность только одной дорожной службы, могут быть самостоятельными подразделениями такой службы; в противном случае, (если региональный ТДФ финансирует, например, также работу муниципальных дорожных служб) они должны быть самостоятельными организациями во избежание конфликта интересов;
* Основной задачей ТДФ должно являться составление программ и планов финансирования отрасли и их реализация через дорожные службы. Кроме того, ТДФ могут участвовать в аудите выполнения программ финансирования;
* ТДФ должны в обязательном порядке управляться советами директоров, в состав которых входят, помимо представителей финансовых, дорожных и транспортных департаментов администрации, представители пользователей дорог с правом решающего голоса. Мировая практика показывает, что в составе совета должно быть минимум 9 и максимум 12 членов. Если количество членов больше 12, то совет может стать неуправляемым, если же в нем менее 9 членов, то он вряд ли сможет обеспечить достаточную представительность для всех важнейших заинтересованных сторон;
* В состав совета должны входить представители важнейших групп «избирателей», кровно заинтересованных в эффективном управлении дорожной сетью и ее надлежащем финансировании. Центральные органы власти обычно бывают представлены в совете представителями министерств труда, транспорта, финансов, сельского хозяйства и местных властей. Члены совета из негосударственных структур – это, как правило, представители торговой палаты, автомобильной отрасли, фермерских хозяйств (как крупных, так и мелких) и профессиональных организаций (например, Института инженеров). Местные органы власти также должны быть представлены в совете, если дорожный фонд планирует направлять им средства. В некоторых случаях желательно, чтобы крупные (метрополии) и малые (муниципальные) территориальные образования были представлены отдельными членами-представителями администраций таких образований. В идеале половина или более половины членов должны быть из числа представителей негосударственных организаций или местного самоуправления. Управляющий дорожным хозяйством не должен быть членом совета, но должен посещать его заседания (что позволит избежать возникновения конфликтов интересов в случаях, когда совет захочет выступить с критикой в адрес управляющего). Целесообразно также предусмотреть одно специальное место для заинтересованных сторон, которые оказались не представленными в совете (например, для представителя «общественных интересов»). Чтобы члены совета уделяли достаточно времени и внимания работе в совете, они должны получать за это плату;
* Совет директоров ТДФ должен иметь следующие основные полномочия:
* рекомендовать финансовой администрации уровень сборов с пользователей дорог
* согласовывать систему организации сборов и меры по предотвращению уклонения от их уплаты
* устанавливать и публиковать критерии распределения финансирования между дорожными службами и направлениями работ
* принимать бюджет фонда, разработанный на основе предложений дорожных служб
* устанавливать подходы к координации и планированию программ дорожных работ
* определять порядок размещения средств по видам работ
* Деятельность дорожных фондов и дорожных служб должна быть максимально прозрачной, что обеспечивается открытым обсуждением программ и бюджетов фонда, публикацией подробных данных о доходах и расходах, присуждении подрядов, независимым аудитом деятельности дорожных агентств и фондов. Периодически должны составляться аудиторские заключения;
* Помимо периодических ревизий, описанных выше, необходимо также осуществлять периодический мониторинг способности дорожного фонда добавлять стоимость дорожной отрасли;
* ТДФ должны осуществлять свою деятельность в тесном взаимодействии с финансовыми органами региональных администраций и предоставлять этим органам полную информацию об этой деятельности.

4. Меры по повышению эффективности методов управления дорожным хозяйством

Помимо организации эффективной институциональной и функциональной структуры управления, повышение эффективности управления дорожным хозяйством требует внедрения в систему управления отраслью современных эффективных подходов, обеспечивающих:

(1) плодотворное взаимодействие между органами управления, решающими задачи регулирования и финансирования отрасли, управления дорожной инфраструктурой;

(2) контроль за деятельностью органов отраслевого управления как со стороны органов государственной власти (местного самоуправления), так и со стороны общественности; (3) применение эффективных методов и моделей управления планирования и управления дорожной инфраструктурой. Для этого программа реформ отрасли должна предусматривать следующие меры:

1) Внедрение на уровне исполнительной власти регионов, муниципалитетов схем взаимодействия между управленческими структурами органов финансирования и органов отраслевого управления и финансирования дорожного хозяйства, которые позволят этим органам получать полную информацию о деятельности друг друга в области, относящейся к управлению отраслью, оперативно согласовывать принимаемые планы и меры регулирования, совместно принимать важные решения в сфере управления и финансирования, взаимно контролировать выполнение принятых решений и планов.

Принятие таких схем взаимодействия на уровне регионов и муниципалитетов должно закрепляться соответствующими нормативными актами региональной (местной) администрации. Для обеспечения единства принятых схем, на федеральном уровне целесообразно принять совместные рекомендации Минфина и Минтранса по организации взаимодействия финансовых и отраслевых органов управления и финансирования субъектов РФ и муниципальных образований, включающие примерную схему взаимодействия, а также соответствующие инструктивные документы Минтранса в адрес подчиненным ему отраслевым органам управления и финансирования регионов.

2) Внедрение системы распространения и передачи информации о деятельности региональных и муниципальных органов управления и финансирования дорожного хозяйства, обеспечивающей:

* Полную прозрачность всех текущих и сводных данных о деятельности отраслевых региональных (муниципальных) органов управления и финансирования дорожного хозяйства, данных о развитии и состоянии подведомственной им дорожной инфраструктуры, имеющихся у отраслевых органов данных о хозяйственной деятельности предприятий дорожного хозяйства региона (муниципалитета), для органов законодательной и исполнительной власти регионов (органов местного самоуправления;
* Обязательную публикацию в общедоступных средствах информации регионов и муниципалитетов исчерпывающей основной информации о текущей и перспективной деятельности отраслевых региональных (муниципальных) органов управления и финансирования дорожного хозяйства, развитии и состоянии дорожной инфраструктуры, хозяйственной деятельности предприятий дорожного хозяйства. Состав такой информации должен быть установлен в соответствии с принятыми в развитых странах требованиями к обеспечению прозрачности информации о дорожном хозяйстве.

Решение указанных задач требует в первом случае принятия соответствующих нормативных документов Минтрансом РФ в адрес региональных отраслевых органов управления и финансирования дорожного хозяйства и нормативных документов региональных и местных администраций, устанавливающих систему передачи информации для органов власти (самоуправления). Во втором случае объем и состав подлежащей обязательной публикации информации должен быть разработан на основе международного опыта и установлен Минтрансом РФ, по согласованию с Госкомстатом, в соответствующих нормативных отраслевых актах, а также подтвержден необходимыми актами региональных и местных администраций.

3) Адаптация к российским условиям и внедрение в практику регионального и местного управления дорожным хозяйством следующих основных методов и моделей планирования и управления отраслью:

* моделей долгосрочного и среднесрочного планирования
* моделей учета приоритетов
* методов многокритериального анализа
* моделей развития транспорта
* методов бюджетного прогнозирования
* систем управления дорогами и мостами

Под долгосрочным планированием в данном контексте понимаются стратегические программы, которые используются в ряде стран ЕС. Такие стратегические программы охватывают длительный период времени (от 10 до 15 лет) и представляют собой основу для разработки среднесрочных (до 5 лет) планов и программ. В последнее время долгосрочные и среднесрочные программы в основном сфокусированы на проблемах финансирования, взаимодействия государственного и частного сектора в развитии экономической инфраструктуры и приватизации.[[6]](#footnote-6)

Модели учета приоритетов были разработаны в ряде стран ЕС в течение последнего десятилетия, в них используются экономические (и другие) критерии, помимо традиционных технических. Во-первых, использование экономических параметров напрямую связано использованием методики анализа затрат и выгод при ранжировании проектов в экономике транспорта. Выгоды в первую очередь обосновываются снижением операционных затрат на эксплуатацию транспортных средств и сокращении времени перевозок.

Многокритериальный анализ используется для учета других, зачастую качественных элементов, связанных в первую очередь с экологией, безопасностью, региональным развитием и т.д. в системах приоритетов. В ряде стран ЕС были разработаны специализированные пакеты программного обеспечения, которые используются органами управления дорожным хозяйством для распределения бюджетных средств на строительство и содержание дорожной сети при краткосрочном (один год) и среднесрочном (до пяти лет) планировании.

Транспортные модели используются во всех странах ЕС. Эти модели позволяют осуществлять прогнозирование спроса с учетом макроэкономических параметров и региональных особенностей и уровня развития транспортной системы. Транспортные модели являются основой для создания долгосрочных программ и позволяют оценить различные возможности развития транспортных сетей. В нескольких странах, например в Нидерландах, такие модели используются на национальном уровне для всех видов транспорта, как пассажирского, так и грузового. По имеющимся у консультантов сведениям, в Российской Федерации моделирования транспорта не применяются ни на федеральном, ни на региональном уровне. Разработка и использование достаточно функциональных моделей прогнозирования может занять от пяти до десяти лет.

Бюджетное прогнозирование в сфере управления дорожным хозяйством Российской Федерации практически не применяется. Органы управления дорожным хозяйством являются бюджетными организациями, не имеющими возможности воздействовать на распределение бюджетных средств с более высоких структур управления бюджетом. Их деятельность целиком зависит от того объема средств, которые они получают каждый год и который может достаточно сильно варьироваться год от года. Подготовка бюджетов на среднесрочную перспективу в связи с этим представляется им бессмысленной.[[7]](#footnote-7)

При подготовке планов работ по содержанию и ремонту дорог и дорожных сооружений важною роль играют системы управления дорогами и мостами.

Основой большинства этих систем, таких как система HDM Всемирного Банка, являются существующие модели или на другие системы управления дорогами, например система Bellman в Дании. Некоторые страны разработали собственные специализированные системы, в качестве примера тут можно привести модель DAVASEMA в Литве или модель SUN в Польше.

Адаптация и применение указанных методов и моделей потребует разработки Минтрансом РФ методических рекомендаций по их применению для регионов и муниципальных образований, а также нормативных актов Минтранса, региональных и местных администраций, предусматривающих применение данных моделей и методик в управлении дорожным хозяйством.

5. Обеспечение эффективности использования бюджетных средств посредством развития конкуренции в отрасли.

Мероприятия реформы в области развития конкуренции включают следующие основные группы:

1) Мероприятия, направленные на сведение к минимуму вмешательства государственных и муниципальных органов в деятельность предприятий дорожного хозяйства всех форм собственности и устранение дискриминационного характера экономической политики в отношении частных подрядчиков;

2) Мероприятия по совершенствованию механизма и расширению сферы применения контролируемой конкуренции (конкурсных торгов) при размещении государственных и муниципальных заказов на дорожные работы и услуги;

3) Мероприятия по обеспечению максимально возможного уровня конкуренции между предприятиями отрасли дорожного хозяйства.

1) Мероприятия по минимизации государственного (муниципального) вмешательства и ликвидации дискриминационного характера экономической политики.

Данная группа мероприятий должна включать:

Пересмотр норм и требований (правил) к проведению дорожных работ и оказанию услуг в сторону существенного сокращения числа и укрупнения таких норм и требований.

В конечном итоге, устанавливаемые нормы и требования должны быть сведены к стандартам и нормативам технического уровня, качества и безопасности дорожной инфраструктуры, подлежащей созданию, содержанию и ремонту, и не должны устанавливать для строительных предприятий удельные объемы потребляемых сырья и материалов, нормативы трудозатрат или расценки на отдельные виды работ: формирование последних должно быть предоставлено рынку и происходить через механизм конкурсных торгов.

На федеральном уровне, такой пересмотр предполагает существенную переработку, в указанном направлении, ГОСТов, СНИП и другой нормативно-технической документации, относящейся к дорожному хозяйству. При этом вновь принимаемые федеральные законы в области дорожного хозяйства и поправки к действующему федеральному законодательству должны предусматривать, что на региональном и местном уровнях обязательными для применения при создании и поддержании дорожной инфраструктуры являются только основные укрупненные предельно допустимые федеральные нормы и требования в области безопасности, качества и технического уровня; более детальные нормативы должны разрабатываться самими регионами – в отношении дорог общего пользования в ведении субъектов РФ – и местными органами власти – в отношении муниципальных дорог.

На региональном и муниципальном уровнях, указанный пересмотр нормативов строительства, содержания и ремонта дорог, будет сводиться к принятию собственных норм взамен упраздняемых федеральных на основе подхода, изложенного выше. Поэтому проведение мероприятий региональной реформы дорожного хозяйства в этой области будет решающим образом зависеть от скорости и последовательности пересмотра и отмены излишних федеральных норм.

В целом, процесс пересмотра норм и требований дорожных работ может занять период 3-5 лет, в зависимости от темпа и последовательности федеральных преобразований.

Отказ от мер селективной государственной и муниципальной помощи ГУП и МУП, работающих в области дорожного хозяйства, включая:

* Бюджетное финансирование оборотного капитала таких предприятий;
* Инвестиции в капитал предприятий на более благоприятных, чем рыночные, условиях;
* Закупку, передачу во временное пользование таких предприятий за счет бюджетных средств на льготной или безвозмездной основе дорожной техники и оборудования;
* Предоставление бюджетных кредитов на закупку дорожной техники и другие цели на более льготных, чем для частных подрядчиков, основаниях;
* Совмещение одной государственной (муниципальной) компанией или ее структурными подразделениями (афилированными лицами) функций заказчика и подрядчика по выполнению дорожных работ;
* Другие меры финансовой или иной материальной поддержки ГУП и МУП, приватизированных крупных строительных и проектных организаций отрасли, если аналогичные меры не распространяются на все иные фирмы отрасли.

Итогом реформирования в данном направлении должно быть создание равных условий для работы на основе государственного (муниципального) заказа для государственных (муниципальных) и частных подрядных фирм; превращение государственных и муниципальных подрядных фирм в самостоятельных хозяйствующих субъектов, работающих на единых условиях с частными предприятиями.

Целесообразно, чтобы запрет на государственную (муниципальную) помощь ГУП, МУП и отдельным приватизированным организациям дорожного хозяйства, на другие виды поддержки дискриминационного характера в адрес предприятий дорожного хозяйства, основывался на нормах общего федерального законодательства о государственной (муниципальной) помощи, которое в настоящее время находится в процессе разработки; при этом федеральные законы и региональное законодательство в области дорожного хозяйства должны конкретизировать федеральные нормы о государственной помощи в применении к отрасли. Тем не менее, поскольку в настоящее время принятие федерального законодательства о государственной помощи затягивается, соответствующие положения о запрете на рассмотренные виды помощи дискриминационного характера в дорожном хозяйстве могут быть предусмотрены отраслевыми федеральными законами или даже законами субъектов РФ, на основе норм статьи 7 и других соответствующих статей Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках».

Тем не менее, следует иметь в виду, что вариант законодательного оформления запрета на государственную помощь ГУП и МУП нормативными актами регионов и муниципалитетов, без введения соответствующих федеральных норм, является наименее оптимальным, так как будут иметь место существенные различия между отдельными регионами в интерпретации такого запрета.

2) Мероприятия по совершенствованию механизма и расширению сферы применения контролируемой конкуренции (конкурсных торгов).

Реформирование системы конкурсных торгов как метода размещения государственных (муниципальных) заказов на дорожные работы и услуги должно включать следующие основные преобразования:

Распространение системы открытых конкурсных торгов на получение заказов на ограниченный срок на все виды работ и услуг в дорожном хозяйстве и на все уровни государственного (муниципального) заказа, совершенствование механизма конкурсных торгов.

Во-первых, федеральное законодательство о конкурсах на поставку продукции (работ, услуг) для государственных нужд должно быть переработано с целью распространить его основные положения на поставки (работы, услуги) для государственных нужд субъектов РФ и муниципальных образований и усовершенствовать эти положения, исключив возможности необоснованного проведения конкурсов в закрытой форме и дискриминации претендентов по различным признакам – формы собственности, организационно правового статуса, производственных возможностей и др.

Параллельно, соответствующие изменения (новые положения) должны быть внесены в региональные законы о конкурсах на поставку продукции (работ, услуг) для государственных нужд и в акты органов представительной власти муниципальных образований о конкурсах на поставки для муниципальных нужд.

Во-вторых, новые федеральные законы в области дорожного хозяйства и соответствующие законы субъектов РФ должны предусмотреть, что исключительно на основе конкурсных торгов распределяются заказы на все виды дорожных работ и услуг, включая изыскательские, предпроектные и проектные работы, технический надзор, работы по содержанию и ремонту дорожной инфраструктуры и даже определенную часть субподрядных дорожных работ и услуг. При этом в законодательстве должен быть предусмотрен запрет на совмещение дорожными организациями и их структурными подразделениями (афилированными лицами) функций заказчика и подрядчика по выполнению дорожных работ (услуг).

В-третьих, на федеральном уровне целесообразно установить предельные сроки, на которые размещаются государственные (муниципальные) заказы на содержание и ремонт дорожной инфраструктуры, а также показатели предельных объемов работ (размеров дорожной инфраструктуры), которые могут быть предоставлены одному подрядчику. На региональном уровне законодательство должно конкретизировать указанные сроки и размеры в зависимости от категорий дорожных работ и характера инфраструктуры.

3) Мероприятия по обеспечению максимально возможного уровня конкуренции между предприятиями отрасли дорожного хозяйства.

Данная группа мероприятий в области развития конкуренции во многом сходна с мерами, предложенными в отношении реформирования в отрасли общественного транспорта. Она включает (1) меры по демонополизации рынка дорожных работ (услуг) и (2) меры по стимулированию выхода на рынок дорожных работ регионов и муниципалитетов средних и мелких дорожных подрядчиков, а также подрядчиков из других регионов (муниципалитетов).

Демонополизация рынка дорожных работ является одним из основных направлений реформы управления и финансирования отраслью, так как без обеспечения выхода на рынок значительного числа независимых частных подрядчиков развитие процессов конкуренции в отрасли невозможно. В России задача демонополизации стоит особенно остро, особенно в тех многочисленных регионах, где большая часть рынка дорожных работ и услуг традиционно поделена между крупными государственными и муниципальными унитарными предприятиями либо бывшими государственными приватизированными компаниями, для которых характерна низкая эффективность работ, высокие затраты на их производство, неоптимальная структура расходов с высоким удельным весом непроизводственных затрат, а также традиционно низкий технический уровень и качество дорожной «продукции». «Местные» дорожные ГУП и МУП, получая за счет средств территориальных дорожных фондов или муниципалитетов дорожную технику и инструмент, занимают заведомо привилегированное на своих региональных или муниципальных рынках и, несмотря на развитие в последние годы конкурсных форм привлечения подрядчиков, из года в год получают заказы на строительство и содержание (ремонт) дорог в регионах. Зачастую они совмещают функции заказчиков и подрядчиков по производству дорожных работ, являясь подразделениями региональных или местных органов управления отраслью. Хотя такие организации привлекают в качестве субподрядчиков более мелкие дорожные фирмы, нередко предоставляя им в пользование дорожную технику, они не оставляют этим фирмам возможностей по выходу на рынок в качестве самостоятельных подрядчиков. Кроме того, крупные местные ГУП и МУП зачастую пользуются покровительством владеющих ими региональных и местных администраций, а потому чаще всего получают неявные привилегии в конкуренции с предприятиями дорожного хозяйства из других регионов (муниципалитетов).

Меры по внедрению размещения заказов на дорожные работы через механизм открытых конкурсов могут оказаться лишь формальными мероприятиями, мало что дающими для роста эффективности финансирования отрасли, если они не сопровождаются реальной политикой стимулирования выхода на рынок дорожных работ (услуг) достаточно значительного числа конкурирующих подрядных фирм, и в первую очередь малых и средних фирм.

В российских регионах в настоящее время наблюдается серьезный недостаток мелких и средних дорожных подрядных фирм, и даже крупных частных дорожно-строительных компаний, инжиниринговых и проектных фирм, обладающих достаточным техническим оснащением и способных самостоятельно на современном техническом и качественном уровне самостоятельно осуществлять работы по проектированию, строительству, содержанию и ремонту дорог. Отсюда – незначительное среднее число участников конкурсных торгов в отрасли, препятствующее воздействию формы конкурсных торгов на понижение затрат на дорожные работы и услуги.

Для преодоления этой ситуации необходимо принятие на уровне регионов и муниципальных образований следующих мер по стимулированию выхода на рынок частных дорожных подрядчиков и развитию их производственного потенциала:

- Внедрение системы предоставления в аренду мелким и средним дорожным подрядчикам дорожно-строительной техники и иного оборудования под участие в конкурсах на производство дорожных работ. Для этих целей может использоваться дорожная техника и оборудование, имеющиеся в распоряжении государственных (муниципальных) заказчиков или контролируемых ими государственных и муниципальных дорожных предприятий, в первую очередь предприятий, подлежащих разукрупнению и частичному или полному упразднению. При этом должна быть предусмотрена постепенная передача части такого оборудования в собственность этих подрядчиков через механизм лизинга.

С этой целью в регионах должно быть предусмотрено создание специализированных лизинговых компаний (там, где такие компании не существуют) с предоставлением им на льготных условиях соответствующей дорожной техники и бюджетных кредитов (кредитных гарантий) под лизинговые операции.

Привлечение мелких и средних подрядных фирм к конкурсам на выполнение дорожных работ на условиях аренды и лизинга оборудования должно быть законодательно подкреплено соответствующими положениями регионального и местного законодательства о конкурсах и бюджетного законодательства, а также соответствующими положениями и методическими документами органов государственного (муниципального) управления отраслью.

- Внедрение практики размещения заказов малого и среднего объема на проведение работ по содержанию и ремонту отдельных участков дорожной инфраструктуры, выполнение которых было бы по силам небольшим и средним дорожным подрядчикам, а также размещение мелких и средних заказов на строительство новых и капитальный ремонт существующих дорог (участков дорог), в случаях, когда это не противоречит соображениям экономической и технической целесообразности. С этой целью необходимо осуществить пересмотр существующих планов по размещению заказа на дорожные работы в направлении разукрупнения размеров единичных заказов, выставляемых на конкурсные торги.

Объекты такого малого и среднего бизнеса в дорожном хозяйстве должны быть предусмотрены в региональных и муниципальных программах демонополизации и развития конкуренции в отрасли и включаться в соответствующие планы бюджетного финансирования строительства и содержания дорог.

- Разработка на региональном и муниципальном уровнях мероприятий по привлечению на местный рынок дорожных подрядчиков из других регионов (муниципалитетов), с включением их в программы демонополизации и развития конкуренции в отрасли. В число таких мероприятий может входить предоставление временных налоговых льгот (налоговых кредитов) малым предприятиям, обеспечение льготных условий приобретения в лизинг дорожной техники, предоставление кредитов и кредитных гарантий под расширение деятельности.

# **Заключение**

В заключение хотелось бы отметить, что институциональная система и организация управления дорожным хозяйством как на федеральном, так и на уровне регионов и территорий местного самоуправления не соответствуют задаче восполнения «провала» рыночного регулирования отрасли.

Международная практика показывает, что для обеспечения эффективности институциональной структуры и организации управления и финансирования отраслью необходимо соблюдение следующих принципов:

* Дорожные службы (агентства) должны быть отделены от соответствующих органов государственного управления отраслью – департаментов, управлений, комитетов и т.п. – и иметь автономию в принятии решений. Последние должны заниматься в основном стратегическим планированием и решать общие задачи выработки правовых норм, регулирования и контроля. Дорожные службы – как правило, небольшие организации с численностью 3-5 человек – занимаются непосредственным управлением дорогами, размещением заказов на рынке дорожных услуг, контролем за стандартами и нормами работ. Все виды дорожных работ и услуг размещаются посредством заказа между независимыми предприятиями;
* Дорожные фонды, если они финансируют деятельность только одной дорожной службы, могут быть самостоятельными подразделениями такой службы; в противном случае (если региональный ТДФ финансирует, например, также работу муниципальных дорожных служб) они должны быть самостоятельными организациями для избежания конфликта интересов;
* Основная задача ТДФ – составление программ финансирования и их реализация через дорожные службы. Кроме тог, ТДФ может участвовать в аудите выполнения программ финансирования. Для небольших и средних стран требуется не более пяти человек персонала для решения всех задач фонда;
* В отличие от доказавших свою неэффективность ДФ первого поколения, фонды нового поколения в обязательном порядке управляются советами директоров, в состав которых входят, помимо представителей финансовых, дорожных и транспортных департаментов администрации, представители пользователей дорог с правом решающего голоса.

Совет директоров ТДФ должен иметь следующие основные полномочия:

* Рекомендовать финансовой администрации повышать или понижать уровень сборов с пользователей автомобильных дорог;
* Согласовывать систему организации сборов и меры по предотвращению уклонения от их уплаты;
* Устанавливать и публиковать критерии распределения финансирования между дорожными службами и направлениями работ;
* Принимать бюджет фонда, разработанный на основе предложений дорожных служб;
* Устанавливать подходы к координации и планированию программ дорожных работ определять порядок размещения средств по видам работ;
* Деятельность дорожных фондов и дорожных служб должна быть максимально прозрачной, что обеспечивается открытым обсуждением программ и бюджетов фонда, публикацией подробных данных о доходах и расходах, присуждении подрядов, независимым аудитом деятельности дорожных агентств и фондов.

Как свидетельствует анализ институциональной и организационной структуры органов управления и финансирования дорожного хозяйства субъектов РФ и муниципалитетов, многие из указанных принципов там не выполняются. Это в особенности касается участия представителей пользователей автодорог в советах директоров ТДФ, функций совета, организации фондов, а также отделения дорожных служб от дорожных подразделений администрации. Особенно серьезной проблемой является непрозрачность деятельности дорожных фондов, департаментов и служб, отсутствие публикаций и других форм доступа к данным о финансировании дорожного хозяйства, а в некоторых регионах – даже трудности получения такой информации со стороны финансовых органов региона без согласия вышестоящих отраслевых органов. Данная проблема проявилась также при сборе данных для целей данного проекта.

Наиболее серьезным пробелом рынка, который требует мер со стороны государственных органов власти и органов местного самоуправления, является низкий уровень конкуренции между предприятиями и организациями дорожного хозяйства, оказывающими различные виды услуг, начиная от управления эксплуатацией дорог, проектно-изыскательских работ и заканчивая строительством, ремонтом, надзором за работами и информационным обеспечением.

Как подтверждает мировой опыт, существует очень тесная зависимость между уровнем конкуренции и уровнем издержек на строительные работы, следовательно – и экономией бюджетных финансов на цели дорожного хозяйства. В первую очередь это относится к степени охвата рынка тендерной формой размещения заказов и числу участников торгов.

Обеспечение контролируемой конкуренции прежде всего предполагает, чтобы практически все виды услуг в дорожном хозяйстве предоставлялись по результатам открытых торгов, предусматривающих заключение подрядного договора на ограниченный срок и возобновление его также на тендерной основе.

Хотя в большинстве обследованных субъектов РФ действуют законы или иные нормативные акты, предусматривающие конкурсную форму (торги) размещения заказов на поставку товаров (работ, услуг) для государственных нужд, как некоторые положения этих актов, так и практика их применения существенно расходятся с указанными требованиями конкуренции. Так, в ряде регионов практикуются преимущественно закрытые конкурсы (тендеры). Такие виды услуг, как предпроектные работы, проектирование, надзор, и особенно управление дорогами контрактируются без торгов или только формально контрактируются на основании торгов, но реально на постоянной основе выполняются одними и теми же государственными организациями.

В большинстве Челябинской области заказы на дорожные работы по строительству, и особенно по содержанию автодорог, как правило, достаются одному или нескольким крупным государственным или муниципальным унитарным предприятиям, крупным приватизированным компаниям. Такое положение нередко оправдывается региональными и местными администрациями отсутствием соответствующих поставщиков, что, в частности, служит предлогом для проведения закрытых торгов.

Число поставщиков дорожных работ в субъектах РФ действительно сильно ограничено. Но это в первую очередь объясняется отсутствием системы государственных (муниципальных) мер поддержки и программ по стимулированию выхода мелких и средних частных компаний на рынке дорожных услуг. В частности, ни в одном регионе администрации не занимаются последовательной поддержкой лизинга строительного дорожного оборудования. Не существует системы кредитования или гарантирования кредитов под вложения частных дорожных подрядчиков в основной капитал, без чего они не в состоянии осуществлять достаточные объемы дорожных работ на соответствующем техническом и качественном уровне, а потому не могут участвовать в торгах.

Условием поддержания нормального уровня конкуренции в отрасли является отказ государства и муниципалитетов от вмешательства в формирование издержек дорожных подрядчиков и цен на дорожные работы – функции «нормирования» затрат должен выполнять рынок через механизм открытых торгов с достаточным числом конкурентов на таких торгах. Как свидетельствует опыт стран с рыночной экономикой, несоблюдение этого принципа ведет к завышению подрядчиками своих затрат и расценок на работы и делает неэффективным бюджетное финансирование дорожного хозяйства.

В Челябинской области наблюдается «провал» рынка в этой области, который объясняется подменой рынка централизованным регулированием и контролем издержек и цен. Дорожные работы «зарегулированы» большим количеством устанавливаемых даже не на региональном, а на федеральном уровне нормативов затрат, строительных норм, нормативов потребностей в материалах и оборудовании, в рамках которых должны действовать дорожные подрядчики.

Развитие платной сети автодорог в регионах и муниципалитетах может являться одним из методов уменьшения вмешательства органов власти и самоуправления в отрасль, обеспечения в подотрасли платных дорог близкого к нормальному уровня конкуренции. В результате будет иметь место повышение эффективности государственного и муниципального финансирования общей дорожной сети территорий, так как высвобождаются бюджетные ресурсы, которые иначе были бы направлены на строительство и (или) эксплуатацию тех дорог, которые теперь эксплуатируются на основе самофинансирования.

Кроме того, в результате такого дополнительного расширения сети происходит общий рост экономической активности, товарооборота и доходов – следовательно, расширяется налоговая база доходов бюджетов. Вместе с тем следует учитывать, что платные автодороги, как свидетельствует мировой опыт, могут быть рентабельными только при очень высоких уровнях транспортных потоков и могут эффективно эксплуатироваться, как правило, только в случаях автотрасс с ограниченным числом точек контролируемого въезда и выезда, а также при соблюдении целого ряда других ограничительных условий. Как правило, доля платных автодорог не может превышать 10% протяженности всех дорог.

# **Список использованных источников и литературы**

1. Нормативно-правовые акты

# Федеральный закон №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» в Российской Федерации (с изменениями на 12 августа 2004 года)

1. О дорожных фондах в Российской Федерации: Федеральный закон от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 3580.
2. О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового Кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 110-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 3580.
3. Об автомобильных дорогах Челябинской области: Закон Челябинской области от 29 октября 1999 г. № 663 // Южноуральская панорама. 1999. 15 января.
4. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта РФ: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. №1038 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 5. Ст. 6070.

2. Справочно-статистические материалы

1. Регионы России. Статистический сборник. Том 1,2. М.: Государственный комитет РФ по статистике, 2002. 84 с.
2. Российский статистический ежегодник. М.: Государственный комитет РФ по статистике, 2002. 103 с.
3. Социально-экономическое положение России в 2002 году. М.: Государственный комитет РФ по статистике, 2002. 147 с.
4. Транспорт и связь. М.: Государственный комитет РФ по статистике, 2002. 135 с.
5. Челябинская область в цифрах. Челябинск: Челябинский областной комитет государственной статистики, 2002. 76 с.

3. Монографии, брошюры, статьи, выступления

1. Авдашева С.Б., Астапович А.З., Аузан А.А. и др. Обзор экономической политики в России за 2002 год. Бюро экономического анализа. М.: ТЕИС, 2002. 536 с.
2. Гасилов В.В. Формирование конкурентных отношений в дорожном хозяйстве. М.: Экономика, 2002. 280 с.
3. Денисов А.Ю., Соломович В.Г. Бюджетные организации. Учет и налоги. М.: Дело и Сервис, 2001. 342 с.
4. Камаев В.Д. и др. Учебник по основам экономической теории (экономика). М., ВЛАДОС, 2001. 570 с.
5. Мазикин Ю.Н., Пирогов В.И. Реформирование общественного пассажирского транспорта: Трамвайно-троллейбусного и автобусного. М.: ООО ИКК «ДеКА», 2002. 233 с.
6. Родионов А.Ю. Организация транспортного обслуживания городского населения. М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. 194 с.
7. Романовский М.В. и др. Бюджетная система Российской Федерации / Под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. М.: Юрайт, 2002. 429 с.

1. См.: Об утверждении Положения о Министерстве транспорта РФ: Постановление от 30 декабря 2000 г. №1038 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 5. Ст. 6070. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: Об автомобильных дорогах Челябинской области: Закон Челябинской области от 29 октября 1999 г. № 663 // Южноуральская панорама. 1999. 15 января. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 г. N 962 «О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования», постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1996 г. N 1211 «Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы», Порядок расчета платы за проезд по территориальным дорогам тяжеловесных и крупногабаритных автотранспортных средств, рекомендованный Федеральным дорожным департаментом Министерства транспорта Российской Федерации 21 марта 1996 г. N ОС-17/93, в качестве методики при установлении ставок платы за проезд транспортных средств, перевозящих тяжеловесные грузы, по республиканским автомобильным дорогам общего пользования. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Гасилов В.В. Формирование конкурентных отношений в дорожном хозяйстве. М., 2002. С. 128. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Гасилов В.В. Формирование конкурентных отношений в дорожном хозяйстве. М., 2002. С. 204. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: Родионов А.Ю. Организация транспортного обслуживания населения. М., 2002. С. 227. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: Родионов А.Ю. Организация транспортного обслуживания населения. М., 2002. С. 230. [↑](#footnote-ref-7)