



Хорошо заплатишь – хорошо поедешь?

14 сентября в здании Федерального дорожного агентства состоялось заседание Общественного совета, которое возглавили руководитель Росавтодора Анатолий Чабунин, председатель Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве Олег Скворцов и член Общественной палаты Российской Федерации Анатолий Либет. Основной темой встречи стало обсуждение основных положений «Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года» в тех аспектах, которые касаются транспортной системы России.

В рамках заседания научный руководитель НИИТДХ Михаил Блинкин озвучил доклад, подготовленный экспертной группой № 19 «Преодоление территориальной разобщенности. Развитие транспортной системы». Первостепенной задачей этой группы стала разработка концепции Государственной программы «Развитие транспортной системы России», которая бы включала в себя несколько направлений. По мысли экспертов, современная и эффективная транспортная инфраструктура должна обеспечивать ускорение товародвижения и снижение транспортных издержек в экономике. Услуги транспортного комплекса должны стать доступными для населения, а повышение конкурентоспособности транспортной системы России будет содействовать реализации всего транзитного потенциала страны.

Как сообщил участникам заседания Михаил Блинкин, являющийся соруководителем группы № 19, эксперты, изучив разноплановые материалы по теме, пришли к следующим выводам. Во-первых, одной из главных причин заторов в крупных городах и на головных участках федеральных трасс является искусственно заниженная цена владения автомобилем. Вообще, сообщество автомобилистов – это второй после пенсионеров реципиент бюджетной помощи в государстве. Поэтому любым преобразованиям в области автомобильных дорог должна сопутствовать большая работа по изменению социально-психологических установок населения на тему дорожной сети и парковок как бесплатного общего блага.

Возможно, в недалеком будущем все транспортные сборы заменит универсальный налог за каждый километр пробега с дифференцированными тарифами для разных видов дорог. Размер платежа будет определяться в ходе обработки GPS-трека автомобиля, а наличие необходимого для такого контроля оборудования станет для всех автовладельцев обязательным. Такого рода эксперименты уже ставятся в Европе, при наличии полного покрытия спутниками территории России это станет возможным и у нас.

Второй вывод ученых ни для кого не стал новостью. Они выяснили, что российская транспортная система недоинвестирована и не обладает резервами «долговременной устойчивости». Если сейчас в России инвестиции в развитие транспортной системы составляют примерно 1,2 процентов ВВП, то в странах с развитой транспортной инфраструктурой (США, Канада, Западная Европа) – порядка 3 процентов ВВП, а в Китае даже более 6 процентов ВВП. Требуется качественное увеличение инвестиций.

Конечно, меры по снижению стоимости строительства и ремонта автодорог также необходимы.

В-третьих, автомобильным дорогам нужна жесткая и быстрая модернизация. Несмотря на стремительно меняющиеся социальные и экономические условия, всеми

силами консервируется архаичная и крайне неэффективная центростремительная конфигурация транспортной инфраструктуры, а также направлений грузового и пассажирского трафика (так называемая дорожная сетка). На московский транспортный узел замкнута вся федеральная сеть автомобильных дорог, а также основная часть грузовых логистик всех регионов страны вплоть до Урала. «Наша сетка полностью повторяет уровень 1910 года. Нормального развития регионов мы не получим и замкнем центр», – заметил по этому поводу Михаил Блинкин.

Ученые также отметили рост дефицита транспортно-доступной территории и, соответственно, дефицита земельных участков для строительства доступного жилья, в том числе – малоэтажного жилья в пригородах. Практика плотной многоэтажной застройки в пригородных зонах тяготения Москвы, Петербурга и других российских городов-миллионников не имеет современных зарубежных аналогов. Она отражает крайне неэффективную модель землепользования, и единственный рациональный мотив к ее применению – острый дефицит дорожной сети.

Следствием всего этого становится задержка развития современного рынка труда, так как транспортная подвижность большей части нашего населения находится, по выражению экспертов, «на уровне эпохи гужевого транспорта». В связи с этим ускоренное развитие дорожных сетей и сетей массового общественного транспорта на периферии крупнейших городов и в их пригородных зонах становится крайне важным. Тем самым агломерационный радиус (транспортная доступность) увеличится с нынешних 10–15 км до общедоступных в зарубежной практике 50–60 км.

Существующая установка на использование транзитного потенциала российской экономики все больше отрывается от транспортных реалий. Поэтому сегодня (и в обозримой перспективе) российская экономика является не продуцентом, а потребителем транзитных услуг третьих стран.

Как же решить все эти непростые задачи? Михаил Блинкин, отвечая на данный вопрос, сказал: – Ключевая развилка транспортной политики такова: либо принимается стратегическое решение об увеличении инвестиций в транспортный комплекс до 4–4,5 процентов ВВП к 2020 году, либо инвестиции в транспортный комплекс останутся в своих мизерных пределах. Исходя из этого существует всего три возможных сценария: status quo, умеренный, или мягких ограничений, и модернизационный.

Сценарий «status quo» представляет собой сохранение основных элементов текущей транспортной политики и регулирования на том уровне, который есть сейчас, без принятия каких-либо стратегических решений. Сценарий «мягких ограничений» основан на гипотетическом увеличении бюджетных расходов на транспортное хозяйство за счет имеющихся налоговых источников и/или масштабном привлечении в эту сферу частных инвестиций. Жесткий модернизационный сценарий кажется довольно жестким. Он предусматривает значительное увеличение инвестиций, резкую смену ориентиров тарифной и акцизной политики, отмену всех видов субсидий и дотаций для всех потребителей, что, по словам Михаила Блинкина, «вряд ли окажется популярным как среди политиков, так и среди простых граждан».

Как утверждают специалисты, те или иные сценарные варианты будут связаны с возложением сравнительно большей фискальной нагрузки на жителей крупных городов за счет установления парковочных сборов и, одновременно, применения более щадящих ставок акциза на бензин. Во всех вариантах фискальная компонента в цене владения автомобилем должна вырасти в среднем на 20 тыс. рублей в год: в том числе, в средних и малых городах – на 11–13 тыс. рублей, а в мегаполисах – на 45–50 тыс. рублей.

А нельзя ли обойтись только бюджетными вливаниями, без «перекладывания ноши» на итак утружденные плечи налогоплательщиков? Расчеты группы неутешительны.

Минимальные годовые затраты на ремонт и содержание автомобильных дорог, рассчитанные по нормативам, ранее утвержденным Правительством Российской Федерации, должны были бы составлять не менее 845 млрд рублей. Еще порядка 0,5 трлн. рублей (из расчета хотя бы однопроцентного прироста сети) должны составить ежегодные ассигнования на новое строительство. Таким образом, 1,35 трлн рублей (или 3,2–3,3 процента ВВП) – это ежегодный стандарт ассигнований на содержание и развитие дорожных сетей. Официальный же прогноз инвестиций до 2020 года – 8400 млрд. рублей, то есть порядка 1,2–1,3 процента ВВП в год.

В России могут появиться платные автодороги, у которых не будет бесплатной альтернативы. Речь идет не только о строительстве новых дорог, но и о реконструкции существующих магистралей. Инициативу, исходящую от первого вице-преьера Игоря Шувалова, поддерживают в Минтрансе и Минэкономразвития, ссылаясь на международный опыт. Эксперты против непопулярной меры.

Чиновники вновь предлагают строить в России платные дороги при отсутствии им бесплатной альтернативы. На этот раз с инициативой изменить законодательство выступил первый вице-премьер Игорь Шувалов. В своей речи на открытии Тихоокеанского экономического конгресса во Владивостоке Шувалов отметил, что подобная мера привлечет больше частного капитала в дорожную отрасль, чем сейчас.

«Предлагается рассмотреть возможность, что в случае, если экономическая необходимость, коммерческий интерес и спрос в появлении платной автомобильной дороги есть, то эта дорога должна быть, даже при условии отсутствия бесплатной альтернативы», – заявил вице-премьер, добавив, что пока это дискуссионная тема, передает «Интерфакс».

Шувалов добавил, что речь идет не только о строительстве новых дорог, но и о реконструкции существующих магистралей, а отмена принципа обязательности альтернативной бесплатной дороги приведет к существенному притоку частных инвестиций в инфраструктуру и будет нести в себе дополнительные плюсы для экономики.

Идея строительства основных платных дорог периодически обсуждается в течение года.

В ноябре 2010 года заместитель главы Минэкономразвития Андрей Клепач предложил изменить законодательство и освободить дорожников при строительстве платных участков от обязанности дублировать их бесплатными объездами. По мнению Клепача, такая мера помогла бы сделать механизм платности автомобильных дорог более гибким.

Изменение дорожного законодательства поддерживают в Минтрансе. «Мы поддерживаем это предложение, но это не значит, что каждую ситуацию не нужно смотреть отдельно», – заявил в ноябре 2010 года глава министерства Игорь Левитин.

Председатель движения автомобилистов России Виктор Похмелкин против инициативы чиновников. «Когда вы, к примеру, летите куда-нибудь на самолете, у вас есть выбор – взять билет либо бизнес, либо экономического класса. Так же должно быть и с дорогами. Позволив строить платные участки без бесплатных дублеров, наше правительство лишит людей выбора, принудительно загонит их в бизнес-класс», – считает Похмелкин. Он уверен, что, если идея обретет форму законопроекта, раньше следующего года изменения в законодательство никто вносить не будет: «Это непопулярная мера, а скоро парламентские и президентские выборы».

С Похмелкиным согласен президент ассоциации дорожных научно-исследовательских организаций «Родос» Олег Скворцов. «Я не знаю ни одной страны, где бы использовалась такая идея. Во всем мире платные дороги – это альтернатива, которую

стараятся сделать более привлекательной. Если позволить строить только платные дороги, то сама идея вымрет», – уверен Скворцов.

В госкорпорации «Автодор», которая занимается строительством платных автодорог в России, идею Шувалова воспринимают с осторожностью. «Когда принимается решение о строительстве платного участка, создается рабочая группа, которая выясняет, как местные жители будут возить детей в школу, ездить в районную больницу, и другие подобные моменты. Поэтому мы не представляем платных безальтернативных дорог. Такая практика вызовет ряд сложностей, в первую очередь социального характера», – сообщили «Газете.Ru» в пресс-службе компании.

Чиновники, поддерживающие идею безальтернативного строительства платных дорог, ссылаются на международный опыт. Подобная схема применяется в Китае и Казахстане, где соответствующие нормы прописаны в законодательстве. В США и странах Европы, где есть платные дороги (в Бельгии, Германии, Люксембурге и Финляндии их нет), имеются объездные маршруты. Исключение составляют мосты и тоннели, за проезд по которым придется платить в любом случае.

Есть дороги, где надо платить за проезд только в одном направлении – это оправдывает себя в случаях, когда бесплатный объезд слишком длинный.

Например, в Великобритании, в месте, где трасса М4 пересекает реку Северн, по любому из двух мостов можно проехать из Уэльса в Англию бесплатно, но на обратном пути требуется заплатить. Чтобы не платить, придется сделать крюк в 40 миль.

В России платные дороги строят с 1999 года. На сегодняшний день открыт один участок платной дороги на федеральной трассе М-4 «Дон» (с 414 по 464 км в обход Задонска Липецкой области) и несколько участков на региональных автодорогах. На трассе Печоры – Старый Изборск – Палкино – Остров (19,32 км), Нестрино – Остров до границы с Латвийской республикой (62,11 км), Опочка – Полоцк (82,1 км) и Ольша – Велиж – Усвяты – Невель (58,7 км). Стоимость проезда колеблется от 150 до 300 рублей для легковых автомобилей до 560 – 1130 рублей для автобусов с числом мест более 30, грузовых а/м грузоподъемностью свыше 8,5 т и трейлеров свыше 8,8 т.

В Алтайском крае действуют две платные дороги. Это участок автомагистрали Алтай – Кузбасс протяженностью в 137 километров и мостовой переход через реку Обь в Барнауле.

Кроме того, в феврале 2010 года правительство утвердило программу деятельности госкомпании «Автодор», строящей платные дороги в России до 2015 года. В ближайшие пять лет на нее потратят полтора триллиона рублей, построят 537 км новых дорог и отремонтируют еще тысячу километров – за проезд по этим участкам потом будут брать плату. В распоряжение государственной компании уже переданы первые федеральные трассы общей протяженностью в 2,5 тысячи километров. В целом в ближайшие десятилетия в ведение Государственной компании «Автодор» планируется передать 18 тысяч километров автодорог. Общая сумма расходов на программу составит 1,57 трлн. рублей.

Как отметил Олег Скворцов, председатель Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве Министерства транспорта Российской Федерации, вероятность попасть в автомобильную аварию на плохой дороге регионального уровня гораздо выше, чем на отремонтированной трассе, особенно учитывая то, что местные дороги не реконструируются годами из-за отсутствия средств у городских и сельских властей. При этом число таких дорог в России составляет 2/3 от всех трасс.

О. Скворцов уверен, что необходимо подсчитать, сколько таких дорог в стране, так как, по его словам, свыше половины ДТП происходят на муниципальных дорогах, где шансы попасть в автокатастрофу в 10 раз выше, чем на дорогах федерального уровня.

Особенно это касается происшествий с пешеходами, отметил чиновник, ведь сельские трассы зачастую не оборудованы пешеходными дорожками, пишут «Вести». В результате людям приходится выходить на самую автотрассу, представляющую потенциальную опасность.

Глава совета выразил сожаление, что федеральные власти стремятся строить дороги с твердым покрытием, что делает их производство намного дороже. Можно строить существенно больше трасс, но с другим покрытием, полагает Скворцов. Это касается, именно сельской местности, где по одному участку дороги проезжают всего 50 автомобилей в день.

«В России сейчас более 90 процентов дорог делают из твердого покрытия. Тогда как в США процент таких трасс всего 58,8 процента, а в Китае и того меньше – 22 процента. Только мы стремимся укладывать асфальт и делать, таким образом, дорогу дольше и дороже. Нужно уходить от этих схем», - резюмировал Скворцов.

Напомним, примерно 20 процентов дорожно-транспортных происшествий в нашей стране происходит из-за того, что автотрассы и улицы городов страны нуждаются в срочных восстановительных работах. К этому выводу пришла после анализа всех ДТП Генпрокуратура РФ.

«Статистика дорожно-транспортных происшествий свидетельствует о том, что каждое пятое ДТП происходит из-за неудовлетворительного состояния улиц и дорог», - говорится в сообщении на официальном сайте надзорного ведомства.

Наибольший рост количества ДТП из-за состояния дорожного полотна зафиксирован в Москве и Подмосковье, Амурской, Калужской, Тульской и Ульяновской областях, в Чувашии и Красноярском крае.

Станет ли водитель стрелочником?

Бурную дискуссию вызвал вопрос, рассмотренный на днях на очередном заседании Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве. Вниманию участников были представлены предложения экспертной группы № 19, сформированной, наряду с другими, по распоряжению Правительства Российской Федерации для корректировки Стратегии социально-экономического развития страны до 2020 года с учетом реалий сегодняшнего дня. Выводы 19-й группы, вызвавшие неоднозначную реакцию членов Общественного совета Росавтодора, касались дальнейшего развития транспортной системы, а точнее, дорожного хозяйства страны. В работе заседания принял участие руководитель Федерального дорожного агентства Анатолий Чабунин.

Свое выступление руководитель экспертной группы № 19 Михаил Блинкин предварил оговоркой: выводы, которые последуют ниже, можно назвать лишь предварительными, поскольку по многим позициям нет консенсуса даже внутри самой группы. Эксперт вскользь напомнил о бедах дорожной отрасли – деградации региональных и местных дорог и, как следствие, низком уровне мобильности населения, острой нехватке средств на коренное переустройство дорожной сети и других проблемах. Конфигурация сети дорог до сих пор в основном повторяет сеть гужевых дорог дореволюционной России. Но сделать рывок в дорожном строительстве, который в свое время совершили США (середина 50-х годов прошлого века) и Китай (90-е годы), России мешает скудость инвестиций в дорожное хозяйство. Сейчас отрасль получает в год примерно 1,2 процента от валового внутреннего продукта Российской Федерации, а для реализации амбициозных планов необходимы ежегодные финансовые вливания, тождественные 2,8–3 процента ВВП. Где взять недостающие средства? Из кармана пользователей дорог! – убежден Михаил Блинкин. Он приводит в пример США, где в свое время пользователи заплатили за программу строительства хайвеев.

По мнению Михаила Блинкина, ассигнования, необходимые для нормального развития дорожной сети, не могут быть получены за счет постатейного перераспределения бюджетных средств в пользу дорожной отрасли, поскольку расходы на оборону, здравоохранение и образование всегда будут рассматриваться как более приоритетные. Расчет на частные инвестиции тоже не оправдывает себя. Остается пользователь дорог, владелец автомобиля, он и должен платить сполна. Плата за дороги может взиматься в виде целевых дорожных налогов. Только если воссоздание дорожных фондов потребовало увеличить цену бензина на три акцизных рубля, то, по Блинкину, целевой дорожный налог в стоимости моторного топлива должен составить более 12 рублей. То есть прибавка еще девяти целковых! (Предвижу волну возмущения водителей, которые прочитают эти строки.– С.О.)

Но Михаил Блинкин невозмутим: другого источника получения недостающих денег для дорожной отрасли просто не существует. Конечно, обычному автовладельцу придется умерить аппетиты своих поездок. Из Апрелевки, к примеру, он не будет ездить в центр мегаполиса на своем автомобиле, а оставит его на перехватывающей стоянке у въезда в столицу и дальше воспользуется городским транспортом. Что касается профессиональных перевозчиков, то резко возросшая финансовая нагрузка, безусловно, скажется на себестоимости товаров и услуг. Но другого пути эксперт просто не видит. Впрочем, он не исключает и инерционный сценарий развития дорожного хозяйства. Но если все оставить так, как есть (финансирование в рамках 1,2–1,4 процента ВВП), рывка в дорожном строительстве сделать не удастся, а региональная сеть продолжит деградацию.

Лидер движения автомобилистов «Свобода выбора» Вячеслав Лысаков категорически не согласен с концепцией, разработанной экспертной группой № 19. Основной тезис Михаила Блинкина – увеличить акцизы на литр бензина еще на 9 рублей – он считает неприемлемым. У нас и так до 70 процентов в цене топлива составляют налоги общего типа, и в первую очередь – НДС. У тех же американцев таких пропорций никогда не было и нет, там всего 20–30 процентов. Если пойти по предлагаемому «реформаторскому» пути, очень скоро товары и пассажиров в России будут перевозить велорикши, утрирует Вячеслав Лысаков.

Сколько же денег, по расчетам экспертной группы № 19, ежегодно необходимо на содержание и развитие автодорожной сети страны? – интересуется президент Общероссийского отраслевого объединения работодателей в дорожном хозяйстве «АСПОР» Александр Малов. Чтобы выполнить постановление Правительства Российской Федерации № 539 от 23 августа 2007 года о нормативах денежных затрат на содержание и ремонт автодорог, необходимо 0,9 трлн. рублей, приводит расчетную цифру Михаил Блинкин. И это по самым скромным требованиям. Еще полтриллиона в год требуется для наращивания дорожной сети. Итого, в ценах текущего года финансовая потребность отрасли достигает 1,4 трлн. рублей. Это как раз и составляет 3 процента ВВП.

Но и этих средств, по мнению генерального директора Российской Ассоциации территориальных органов управления автомобильными дорогами «РАДОР» Игоря Старыгина, недостаточно. Половину всех дорог России составляют региональные – 493 тыс. км. Так вот, только на их нормативное содержание и ремонт требуется 1 трлн. 136 млрд. рублей. Следовательно, и 3 процента ВВП для поддержания и развития дорожной сети России мало. Конечно, легче всего всю финансовую нагрузку взвалить на плечи пользователей автодорог под тем предлогом, что правительство денег не дает. А почему бы не использовать комбинированный подход? – предлагает член генерального совета общероссийской общественной организации «Деловая Россия» Сергей Фахретдинов. То есть воспользоваться двумя источниками финансирования. Надо учитывать, что

каждый рубль, вложенный в дорожную отрасль, со временем принесет несколько рублей дополнительных доходов (мультипликативный эффект). Поэтому к финансированию дорожной сети надо относиться как к проекту эффективного вложения государственных средств, подчеркнул Сергей Фахретдинов.

Рецепт, предложенный экспертной группой № 19, чреват нарушением социальной стабильности в стране, считает президент Союза малых городов РФ Евгений Марков. Сравните доходы и возможности населения в России и США, странах Евросоюза, и все станет ясно. По мнению Евгения Маркова, транспортный комплекс – важная, но только часть народнохозяйственного комплекса страны. Поэтому его проблемы нельзя рассматривать в отрыве от социально–экономической, демографической ситуации. В основу рассуждений Михаила Блинкина положен незыблемый постулат: возможности федерального бюджета исчерпаны. Поэтому остается увеличить налогообложение населения. Но с такими же заявлениями сегодня, между прочим, выступает и Минфин России. По убеждению президента Союза малых городов РФ, бремя дополнительной финансовой нагрузки должны понести не граждане, а хозяйствующие субъекты, которые и являются основными пользователями автодорог.

В предложениях Михаила Блинкина заложены очень правильные концептуальные подходы, подытожил ход дискуссии председатель Общественного совета при Федеральном дорожном агентстве Олег Скворцов. Действительно, пользователь платит, это неизбежный факт. Правильно поставлен вопрос о том, что надо значительно увеличить объем финансирования дорожной отрасли. Но здесь, подчеркнул Олег Скворцов, очень важно учесть нашу сермяжную специфику. Способен ли российский пользователь оплатить эти расходы? Судите сами, в России плотность населения составляет 8 человек на квадратный километр, а в странах Евросоюза – 113. Вот и представьте, какую налоговую нагрузку должны нести эти граждане РФ, чтобы развивалась отечественная дорожная сеть. По словам председателя Общественного совета при ФДА, не совсем верно утверждение, что американцы полностью перешли на систему оплаты дорог пользователями. «Я много раз бывал в Америке, – рассказал Олег Скворцов, – и знаю, как там трепетно относятся к транспорту. Американцы говорят: «США – страна с огромной территорией, и если мы не будем принимать меры господдержки по снижению стоимости перевозок, то разоримся». Конечно, мы тоже должны учитывать размеры территории России.

Что касается Европы, то несколько месяцев назад там был утвержден Меморандум транспортной стратегии стран ЕС. Так вот, один из его главных разделов называется «Транспорт с человеческим лицом». Вся стратегия Евросоюза ориентирована на пользователя дорог. И знаете, какая тенденция там обозначена? К 2050 году среднее расстояние перевозки пассажиров автомобильным транспортом должно составлять не более 300 км. И еще: к 2030 году дальность перевозок 30% грузов по автодорогам не должна превышать 300 км. Европа идет на усиленное сокращение автоперевозок с переключением их на железные дороги. Если эту тенденцию учесть экспертной группе № 19 при разработке концепции, получатся несколько иные результаты.

Цель транспортной политики любого государства в итоге должна сводиться

к сокращению транспортных издержек. Если мы сейчас резко повысим налоговую нагрузку (мультипликативный эффект может быть получен только через 6–10 лет), то попадем в тупик. А финансовые резервы у России есть, подчеркнул Олег Скворцов. Ни одна страна в мире не складывает деньги в коробочку (как поступаем мы с доходами от продажи нефти), а пускает их в оборот и приумножает. Это наглядно доказано опытом Китая. Поэтому, возможно, нам надо больше опираться на китайский опыт, заключил Олег Скворцов.