

Точка зрения

Состояние и уровень развития автомобильных дорог является одной из наиболее критических проблем социально-экономического развития страны. Высокая доля транспортной составляющей в себестоимости товаров (до 30%), а в строительстве до 80%) обусловленная транспортно-эксплуатационным состоянием автодорог, из которых около 15 тыс. км работают в режиме перегрузки, с систематическими заторами, исключение из хозяйственного оборота почти половины территории страны, в которых 28 тыс. населенных пунктов не имеют круглогодичной транспортной связи с внешним миром по автомобильным дорогам, несут огромный ущерб экономике и безопасности страны.

При существующих темпах дорожного строительства (2 тыс. км в год) и соответствующего объема финансирования автомобильных дорог, которое в последние 8 лет сократилось с 2,8% от ВВП до 1%, сократилось за последнее десятилетие в 1,5 раза по сравнению с уровнем стран Восточной Европы, страна не сможет развивать отечественную экономику, особенно при переходе на инновационный путь развития.

В отличие от других стран при подготовке программ развития дорог у нас объем финансирования дорог определяется исходя из возможностей бюджета, а не исходя из потребности экономики и населения страны, и оценки роста доходов бюджета за счет мультипликативного эффекта от инвестиций в развитие дорог.

Если поставить скромные цели, соединение дорогами в течение 25 лет всех населенных пунктов (240 тыс. км), обеспечить финансирование ремонта и содержания дорожной сети на уровне других Европейских стран (около 8000 евро/км) приостановить рост протяженности участков дорог, работающих в заторном режиме, для чего нужно ежегодно строить или реконструировать на менее 1 тыс. км автомагистралей, то при существующих ценах на дорожные работы, которые в среднем на 15-20% ниже, чем в Европе, ежегодный объем финансирования дорог должен составлять около 18 млрд. евро, при существующем финансировании около 8 млрд. евро. Если мы захотим развивать дорожную сеть страны, то эта цифра возрастет до 22 млрд. евро. (в два раза меньше, чем в Китае).

К сожалению, в нашей стране не проводятся исследования связанные с совершенствованием финансирования автомобильных дорог, нет анализа научно-обоснованных приоритетов и зарубежного опыта.

СИСТЕМА ФИНАНСИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ

Действующая в нашей стране система финансирования автомобильных дорог является по сравнению с системой, используемой в развитых странах, не гибкой и сводится только к расходованию бюджетных средств без стимулирования через эту систему государственной политики.

В отечественной системе финансирования автомобильных дорог:

- объемы финансирования не увязаны с реальными потребностями в ремонте, содержании и развитии дорожной сети и произошедшими изменениями в классификации автомобильных дорог по административной принадлежности;

- отсутствуют взаимосвязи си-

стемы финансирования автомобильных дорог с налогами и сборами взимаемыми с пользователей дорог;

- отсутствуют возможности и механизмы привлечения дополнительных ресурсов и пополнения дорожных бюджетов в форме кредитов и займов, облигационных займов, доходов от эксплуатации платных дорог;

- нет механизмов и финансовых стимулов для реализации государственной политики направленной на улучшения безопасности дорожного движения, обеспечения сохранности дорог, повышения эффективности использо-

Олег СКВОРЦОВ,
президент саморегулируемой организации Некоммерческое
Партнёрство дорожных проектных организаций «РОДОС»

СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ В РОССИИ

вания бюджетных средств, стимулирования инноваций и активности бюджетополучателей, направленной на развитие дорожной сети и т.п. через систему финансирования и субсидирования;

- отсутствует взаимосвязь системы финансирования автомобильных дорог с налогами и сборами с пользователей дорог;

- ставки дорожных налогов не связаны с размером экологического ущерба и ущерба наносимого транспортным средством автомобильной дороге;

- система дорожных налогов и сборов не гармонизирована с системой налогообложения пользователей дорог в Европейских странах.

Вместе с тем финансирование автомобильных дорог во всех странах неразрывно связано с системой налогообложения пользователей дорог, где существует так называемая ценовая дорожная политика (road pricing) которая определяет основные принципы формирования дорожных налогов и сборов, стимулирующих снижение отрицательного воздействия на окружающую среду, обеспечение сохранности транспортных коммуникаций и повышению эффективности работы транспортной системы, в том числе путем регулирования международных перевозок.

Закрепленная законодательством Европейского Союза ценовая дорожная политика (road pricing) определила следующие пути её развития:

1. Для каждого вида транспорта транспортные налоги и сборы должны быть взаимосвязаны и соответствовать уровню загрязнения и отрицательного воздействия на окружающую среду, длины пробега и воздействию на износ дороги.

2. Принцип платы за загрязнение окружающей среды должен применяться как явное финансовое преимущество, предоставляемое для пользователей автодорог в случаях, когда достигается снижение транспортных заторов, предотвращения загрязнений, достижения баланса между всеми видами транспорта и устранения барьеров, препятствующих развитию транспорта и экономическому росту.

3. На законодательном уровне должно быть закреплено, чтобы налоги и сборы уплачиваемые пользователями, направлялись

для улучшения используемой транспортной инфраструктуры в данной местности.

4. Сборы с пользователей автомобильных дорог не должны носить дискриминационный характер.

Если исходить из международных обязательств, вытекающих из утверждённой Президентом Российской Федерации «дорожной карты» и предусматривающей гармонизацию долгосрочных транспортных стратегий России и ЕС, включая сближение где это возможно и целесообразно, соответствующего законодательства в сфере транспорта, то

Согласно опросу дорожных администраций, приемлемость платных систем и на практике в основном зависит от следующих 5 факторов:

- 1) Социально-экономические условия населения. Например, размер платы за проезд для личных автомобилей варьируется от 0,05 евро/км в Италии до менее 0,02 евро/км в Греции, около 0,06 евро/км во Франции и Испании. Плата для тяжелых грузовиков обычно в 2-3 раза больше.

- 2) Способа взимания платы, который влияет на уровень приемлемости её размера. Например, электронные способы взима-

В настоящее время наиболее широкое распространение во многих странах мира получили автоматизированные системы взимания дорожных сборов при прохождении автомобиля по платному участку дороги. Эти системы основываются как на наземных так и на спутниковых системах и имеют следующие преимущества:

- 1) Увеличение пропускной способности при равном числе полос движения.

- 2) Сокращение издержек пользователей автомобильных дорог за счет исключения потери времени на пунктах оплаты проезда. (Например по данным Федеральной дорожной администрации США после внедрения автоматизированной системы оплаты проезда с штате Нью-Джерси в 2000 году издержки пользователей сократились на 25,1 млн. долл. США, в т.ч. для владельцев легковых автомобилей на 6,1 млн. долл. США).

- 3) Экономия топлива и сокращение выбросов в атмосферу за счет сокращения или исключения времени ожидания.

- 4) Сокращение издержек оператора связанных организаций взимания сборов, улучшение системы контроля со стороны операторов и пользователей за оплатой проезда.

- 5) Сокращение затрат на сооружение и эксплуатацию объектов дорожной инфраструктуры, необходимых для взимания дорожных сборов. При этом немаловажным фактором, особенно для застроенных территорий, является сокращение площади изымаемых земель.

- 6) Снижаются выбросы от транспортных средств за счет сокращения числа ускорений и замедлений на пунктах оплаты.

Автоматизированные системы взимания платы требуют существенно меньших затрат оператора на процедуру взимания сбора. Согласно исследованиям проведенным в США при использовании автоматизированных систем затраты оператора на взимание одного сбора составляют от 0,05 до 0,10 \$ США, в то время как при обычной системе они составляют около 0,086 \$ США.

Наиболее активно в настоящее время за рубежом внедряются автоматизированные системы взимания дорожных сборов и налогов, а также оплаты проезда по платным автомобильным дорогам, которые базируются на ис-

имеет смысл оценить целесообразность указанных выше принципов для нашей страны.

ПЛАТНЫЕ ДОРОГИ

При огромной потребности в строительстве автомобильных дорог Россия не сможет решить эту проблему без привлечения частного сектора к финансированию автомобильных дорог на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) и строительства платных автомобильных дорог.

Основным преимуществом платных автомобильных дорог является возможность привлечения дополнительных финансовых ресурсов. Например, во Франции за последние 25 лет расходы государственного бюджета на финансирование национальной дорожной сети сократились с 56 до 22% в то время как доходы от платных дорог возросли с 32 до 57%. В настоящее время в Норвегии доходы от платных дорог составляют 32% от дорожного бюджета, в Испании около 46%. Вторым преимуществом следует считать реализацию принципа пользователь платит.

Одним из основных недостатков платных дорог является снижение социально-экономического и мультипликативного эффекта от реализации проекта. Если проект платной дороги решает проблемы ликвидации заторов, снижение социально-экономического эффекта будет минимальным.

В остальных случаях при назначении размера платы за проезд следует руководствоваться рекомендациями международных финансовых институтов назначая её в пределах 0,6-0,7 от разницы между стоимостью поездки по альтернативному бесплатному маршруту и по проектируемой платной дороге.

Стоимость строительства платной дороги как правило на 10% дороже обычной из-за дополнительных затрат на обустройство пунктов взимания платы за проезд.

Частью проблемы следует считать приемлемость платы за проезд. Проблема социальной приемлемости платных дорог должна быть оценена с точки зрения их местоположения и условий эксплуатации, уровня социально-экономического развития региона.

ния платы снижают влияние на приемлемость т.к. пользователь не осознает в полной мере услугу оказываемую системой электронной оплаты и стоимость оплаты и технология оплаты не создают для него дополнительных трудностей.

- 3) Наличие бесплатного маршрута параллельно платному участку дороги.

- 4) Наглядность преимуществ для пользователя платной дороги по сравнению с бесплатной за счет более высоких скоростей, безопасности и удобства движения.

- 5) Наличие близости платных объектов взаимосвязанных с автомобильной дорогой, например платных паркомов.

СПОСОБЫ ВЗИМАНИЯ СБОРОВ

В настоящее время используемые в проектах платных дорог в нашей стране способы взимания дорожных сборов и оплаты проезда по платным автомобильным дорогам базируются на технологиях прошлого века и не учитывают последних мировых достижений в этой области.



1. Традиционный пункт взимания платы применяемый в России



2. Конструкция для автоматизированного взимания платы за проезд

пользовании глобальных спутниковых навигационных систем.

Концепция для спутниковых автоматических дорожных сборов основана на сочетании мобильных коммуникационных технологий (GSM) и спутниковой системы глобального позиционирования (GPS) передающих данные в центр обработки информации, в котором автоматически производятся расчеты размеров сумм оплат проезда. Система позволяет определять размеры платы дифференцированно для различных классов транспортных средств, фактического пробега. Эти системы позволяют одновременно рассчитывать размеры экологического ущерба.

Автоматизированные системы взимания дорожных сборов являются частью Интеллектуальных транспортных систем (ITS) и используют одну и ту же электронную аппаратуру и средства передачи данных, которые используются в системах управления дорожным движением, системах информирования пользователей, спутниковых системах охранной сигнализации.

Такая система:

1) идентифицирует маршрутную сеть автодорог, по которым движется транспортное средство и вычисляет суммы сборов в зависимости от пробега по автомагам;

2) учитывает класс и количество осей на грузовике, количество выбросов в атмосферу, при расчете размера платы позволяет вычислять размеры сборов без остановки или снижения скорости транспортных средств;

3) обеспечивает «ручную» (обычную) и автоматизированную процедуры сбора возможности оплаты сборов водителями других стран желающих воспользоваться платным маршрутом.

Автоматизированные системы взимания платы за проезд должны соответствовать правовым и техническим критериям. Правовые критерии включают все регламентации юридических и процессуальных норм и учет требований, которые связаны с допустимостью доказательств в суде в случаях когда пользователь намерен оспаривать предъявленную ему к оплате сумму.

Технические требования связаны с точностью вычисления размеров оплаты и размеров нарушений оплаты. В США в таких системах вероятность ошибки может составлять одну сотысячную.

В настоящее время для определения размера сборов используется от четырех до десяти классов транспортных средств

Создание электронной системы оплаты за проезд позволило при реализации проектов частного государственного партнерства ввести принципиально новые системы оплаты проезда по платным автомобильным дорогам, получившим название «теневых сборов» (Shadow Toll).

ВИДЫ ГЧП ПРИМЕНЯЕМЫЕ ЗА РУБЕЖОМ

Реализация проектов платных автомобильных дорог в нашей стране столкнулась с целым рядом трудностей, связанных с переходным периодом нашей экономики. Вместе тем в международной практике применяется ещё целый ряд видов концессионных соглашений, которые в условиях нашей страны так же могли бы применяться (Таблица 1).

Кроме этих форм ГЧП в проектах инфраструктуры используются прочие формы ГЧП, наиболее распространенной из которых является строительство автомобильных дорог за счет средств компаний, занимающихся разработкой полезных ископаемых.

У нас в стране схемы реализации проектов пока основываются только на одном виде ГЧП BOT (Build – Operate – Transfer) («Строительство-управление-передача»), при этом не рассматриваются другие формы государственно-частного партнерства, которые в условиях нашей страны могут оказаться более приемлемыми.

А за рубежом в последние годы наибольшее распространение получили проекты, реализуемые по схеме Design-Build-Finance-Operate (DBFO) «Проектирование-строительство-финансирование – управление» с использованием принципиально новой системы оплаты проезда по платным автомобильным дорогам, получившей название «теневых сборов» (Shadow Toll). Смысл такой системы заключается в том, что плату концессионеру за проезд по платной дороге вносит не водитель, а государство, в зависимости от интенсивности и состава движения по платной автомобильной дороге. Такие системы используются в настоящее время в США, Финляндии, Норвегии, Испании, Португалии и ряде других стран.

Контракты, основанные на «теневых» сборах (shadow toll contract) позволяют государству делегировать финансирование и строительство автодороги концеденту, который затем осуществляет эксплуатацию автомобильной дороги получая плату за проезд по ней не от пользователя, а от государства.

Плата за проезд во многих случаях производится с использованием дифференцированной шкалы. Например, за первые 10000 транспортных средств выплачивается \$ 2,00, за вторые 10000 автомобилей – \$ 1,00, за третьи 10000 – \$ 0,50, а за любые дополнительные транспортные средства, использующие объект, плата не производится.

Преимуществами «теневых» сборов по сравнению с традиционными концессионными соглашениями являются:

1) отсутствие тенденции перемещения транспортных потоков на другие дороги;

2) снижение расходов на обустройство пунктов взимания платы (около 10% от стоимости дороги);

3) снижение расходов связанных с взиманием сборов (10-15% от суммы собираемых средств).

Эта система существенно снижает риски инвестора, что увеличивает их инвестиционную привлекательность и приемлемость для пользователей дорог.

ПЛАТА С ТЯЖЕЛЫХ ГРУЗОВИКОВ

У нас в стране взимается плата с тяжеловесных транспортных средств с массами и габаритами, превышающими нормы. Эти сборы имеют незначительные доходы.

В европейских странах используются различные системы сбора платы с грузовых автомобилей за проезд по сети магистральных дорог. К ним относятся:

- система «Евровиньетт»,
- немецкая система сбора дорожных пошлин с грузовых автомобилей, с использованием навигационных спутниковых средств позиционирования, позволяющая рассчитывать размер платы в зависимости от пройденного расстояния.

Последняя фактически стала первой технологией, позволяющей внедрить метод предельных затрат на системном уровне.

Система «Евровиньетт» предусматривает сборы с большегрузного транспорта в зависимости от продолжительности его нахождения на сети автодорог (сутки, неделя, месяц или год). Сборы взимаются как с отечественных, так и с иностранных автомобилей. Существующий размер ставок зависит от количества осей транспортного средства и соответствия его двигателя экологическому стандарту (класс EURO) и составляет для трехосного автомобиля от 797 до 1132, а для автомобиля с четырьмя и более осей от 1329 до 2233 евро в год.

Эксплуатация системы «Евровиньетт» требует существенных затрат на установку и администрирование и наиболее пригодна для использования на автомагистралях, где более легко управлять транспортными потоками. Однако эта система позволяет гармонизировать налоги и боры на большегрузный транспорт на территории ряда стран ЕС.

Наиболее совершенной является успешно внедряемая в Германии автоматизированная си-

стема дорожных сборов на основе навигационных систем GPS, которая предусматривает сборы с грузовых автомобилей массой от 12 тонн при пробеге по немецким автомагам.

Размер платы составляет от 0,09 до 0,14 евро за 1 км пробега в зависимости от класса эмиссии и количество осей.

Эта система:

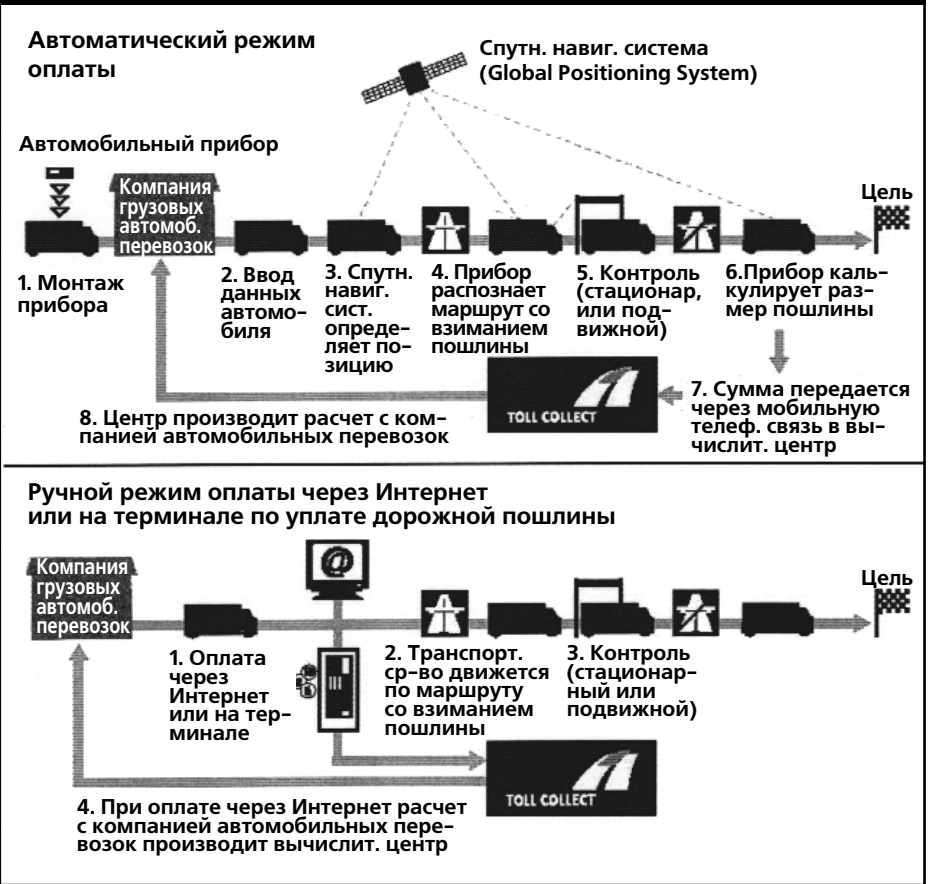
- идентифицирует маршруты движения транспортных средств по автомагистралям, на которых установлена эта плата;
- идентифицирует экологический класс и количество осей транспортного средства;
- рассчитывает подлежащие уплате каждым транспортным средством дорожные сборы;

стемы для всей Европы, и она уже сейчас включает в себя технические требования для поддержки другой будущей европейской системы.

Участие Российских международных перевозчиков в использовании этой системы не имеет альтернативы и требует ускоренной разработки отечественного аналога на базе системы ГАЛОНАС.

Внедрение такой системы у нас в России кроме гармонизации дорожных сборов позволит получить дополнительные поступления в бюджет, которые по экспертной оценке могут составить около 4,5 млрд. евро из расчета ежегодного пробега около 20000 км 2,5 млн. грузовых автомобилей.

СИСТЕМА ВЗИМАНИЯ ДОРОЖНОЙ ПОШЛИНЫ С ГРУЗОВЫХ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ В ГЕРМАНИИ



ВЫВОДЫ

– обеспечивает возможность автоматизированной и ручной оплаты для водителей грузовиков иностранных государств.

Сумма ежегодных сборов по итогам 2008 года в Германии составила около 4 млрд. евро, из которых около 1,5 млрд. евро составляют сборы с иностранных автомобилей.

Ввиду существенных преимуществ, эта система решением Европейского Совета и ЕЭК ООН признана в качестве базовой си-

Дальнейшее развитие системы финансирования автомобильных дорог страны должно базироваться на перечисленных выше способах реализации дорожных проектов и совершенствования системы налогов и сборов с пользователей автомобильных дорог. Сдерживающим фактором реализации таких проектов будут отсутствие адекватной законодательной базы регулирующей отношения возникающие при введении системы автоматизированного взимания дорожных сборов, особенности концессионных отношений при ГЧП в виде ВТО, ВОО, ВООТ, ВВО, DBFO, LTLA, реализация которых невозможно в рамках действующего законодательства. Однако в любом случае развитие автомобильных дорог страны не возможно без существенного увеличения бюджетного финансирования, что может быть достигнуто за счет гармонизации основных принципов ценовой дорожной политики (road pricing) и дорожных налогов и сборов с ЕС, что сможет обеспечить дополнительные бюджетные доходы, получаемые от взимания платы с грузовиков (опыт Германии), пересмотр ставок акцизов на ГСМ (у нас ставка акциза составляет соответственно около 20 и 5% в стоимости бензина и дизельного топлива при среднем показателе в Европе 45-65%), а также внедрение других налоговых новаций не оказывающих существенного влияния на увеличение стоимости автомобильных перевозок.

Таблица 1. Виды ГЧП применяемые за рубежом при реализации проектов автомобильных дорог

№№ п.п.	Основные Виды ГЧП	Реализация	Использование в России
1	BOT (Build – Operate – Transfer) «Строительство-управление-передача».	Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном — на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству;	да
2	BTO (Build - Transfer -Operate) «Строительство передача-управление».	Концессионер строит объект, который передается государству в собственность сразу после завершения строительства, после чего он передается в эксплуатацию концессионера;	нет
3	BOO (Build - Own -Operate) «Строительство-владение-управление».	Концессионер строит объект и осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается;	нет
4	BOOT (Build- Own- Operate -Transfer) «Строительство-владение-управление-передача».	Владение и пользование построенным объектом на праве частной собственности осуществляется в течение определенного срока, по истечении которого объект переходит в собственность государства;	нет
5	BBO (Buy Build Operate) «Покупка-строительство-управление».	форма продажи, которая включает восстановление или расширение существующего объекта. Государство продаёт объект частному сектору, который делает необходимые усовершенствования для эффективного управления.	нет
6	Design-Build-Finance-Operate (DBFO) Проектирование-строительство-финансирование управление.	Частная компания осуществляет проектирование, строительство и финансирование автомобильной дороги и получает право на управление ей с взимание платы за проезд с пользователем дороги.	нет
7		Частная компания осуществляет проектирование, строительство и финансирование автомобильной дороги и получает от государства ежегодную плату за проезд (теневые сборы-shadow tolls)	нет
8		Государственная не коммерческая компания имеющая льготы осуществляет проектирование, строительство и финансирование автомобильной дороги и получает доходы от взимания платы за проезд	нет
	Long Term Lease Agreements (LTLA)- «Долгосрочная аренда»-	Аренда существующих платных дорог частной компанией, которая должна улучшить (реконструировать) эту дорогу и уплачивать арендные платежи государству,	нет