

Андрей Белоусов,
заместитель директора некоммерческого партнерства
дорожных проектных организаций «РОДОС»

От идеи до результата

Правовые, организационные, экономические принципы и основы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов в сфере дорожного хозяйства

Шестого апреля 2011 года Президент РФ подписал Федеральный закон № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым основной закон нашей страны, устанавливающий принципы бюджетного законодательства, организации и функционирования бюджетной системы, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений и основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений был дополнен новой статьей 1794 «Дорожные фонды».

От идеи до ее практического воплощения пройден долгий путь, на котором встречались различные, в том числе радикальные точки зрения относительно самой идеи целевого финансирования дорожного хозяйства в условиях тотального подчинения всего бюджетного процесса принципу общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов.

Прежде чем рассмотреть более детально установленную сегодня систему целевого финансирования дорожного хозяйства, которая в правовом плане приобрела необходимые и на первом этапе достаточные очертания и содержание, необходимо обратить внимание на предысторию ее воссоздания, что позволит сделать выводы и предположить на их основе предстоящие шаги по ее совершенствованию и наполнению большим смыслом и экономическим содержанием.

Характерной особенностью бюджетной политики в 2004 году и в начале 2005 года, ставшим годом упразднения закона «О дорожных фондах в Российской Федерации», была практическая реализация масштабной реформы федеративных отношений.

Реализация реформы сопровождалась изменениями законодательства, регулирующего отношения в различных сферах государственного управления, которые должны были обеспечить разграничение расходных обязательств между уровнями власти.

В те годы законодательством на долгосрочной основе были закреплены налоговые, неналоговые и иные доходы бюджетов всех уровней бюджетной системы, необходимые для выполнения этих обязательств и реализации органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления полномочий, установленных соответствующими федеральными законами от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Однако именно тогда и в период, начиная с 2000 по 2009 год включительно, на фоне общего подъема экономики России и номинального роста финансирования

Финансовое обеспечение расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в Российской Федерации в 2000–2009 годах											
(в ценах соответствующих лет)											Отношение гр. 12 от гр. 3 (разы)
2000 год	2001 год	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год		
Финансовое обеспечение расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности всего, млрд рублей	208	191,4	217,4	226,3	205,7	296,4	372,6	517,6	595,9	693	(+3,3)
Вх от валового внутреннего и валового регионального продукта	1,6	1,3	1,1	0,9	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	(-2,4)
В том числе:											
Из федерального бюджета, млрд рублей	53	55,6	68,5	85,5	86,3	121,1	136,1	255,8	262,1	368	(+6,9)
Вх от валового внутреннего продукта	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,8	0,6	0,7	(1,0)
Из бюджетов субъектов Российской Федерации, млрд рублей	154	135,8	148,9	140,7	119,4	175,3	236,6	261,8	333,8	325	(+2,1)
Вх от валового регионального продукта	2,7	1,9	1,7	1,3	0,9	1,0	1,1	0,8	0,7	0,6	(-4,5)

дорожного хозяйства в денежном выражении доля этих расходов в суммарном валовом внутреннем и валовом региональном продукте сократилась с 1,6 до 0,7%, или в 2,4 раза, а доля этих расходов на финансирование дорожного хозяйства субъектов РФ в валовом региональном продукте сократилась с 2,7 до 0,6%, или в 4,5 раза, что не могло не отразиться на транспортном эксплуатационном состоянии автомобильных дорог общего пользования, из которых около 60% находились и находятся в неудовлетворительном состоянии именно по причинам прогрессирующего недофинансирования.

Причинами такой ситуации с финансированием дорожного хозяйства стали:

- отказ от целевых источников финансирования дорожного хозяйства, сопровождавшийся отменой налога на пользователей автомобильных дорог;
- упразднение с 1 января 2005 года закона «О дорожных фондах в Российской Федерации».

Вместе с тем, восстанавливая историческую справедливость, следует отметить, что после отмены устаревшего морально, но действовавшего на тот период закона о дорожных фондах, регионам с федерального уровня были переданы компенсирующие налоговые доходы, из них только основные:

- транспортный налог — по нормативу 100%;
- налог на прибыль организаций (1,5 процентных пункта);
- акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей — по нормативу 60%.

Сегодня можно сказать, что механизм финансирования дорожного хозяйства был вынужденно изменен в свете проводимых в стране масштабных реформ, но это не означало, что на этом обязанности государства были выполнены.

Об этом могут свидетельствовать многократные поручения Президента РФ того времени о необходимости продолжения работы по совершенствованию механизма финансирования дорожного хозяйства (№ Пр-974 от 10 июня 2005 года, № Пр-2012 от 5 декабря 2005 года), а также решения Президента РФ и Правительства РФ, принятые в 2009 и 2010 годах, работа Федерального Собрания, в том числе инициативная, продолжавшаяся вплоть до принятия упомянутого выше Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ.

Следует также напомнить, что до этого момента на рассмотрении Государственной Думы находился проект федерального закона «О дорожных фондах в Российской Федерации», внесенный Советом Федерации 9 ноября 2005 года. Тогда этот проект прошел правовую экспертизу, с точки зрения его соответствия действующему законодательству получил положительную оценку правового управления Государственной Думы и предусматривал:

- установление общих правовых, организационных, экономических принципов и основ формирования доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований для осуществления текущих и капитальных расходов в сфере дорожного хозяйства;

- общий порядок исполнения бюджетных и иных расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при осуществлении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления функций по оказанию государственных и муниципальных услуг, управлению государственным и муниципальным имуществом в сфере дорожного хозяйства;

- перечень законодательства Российской Федерации о целевых бюджетных дорожных фондах и его применение;
- понятия и термины о целевых бюджетных дорожных фондах, их доходах и расходах, бюджетной и минимальной бюджетной обеспеченности в сфере дорожного хозяйства, минимально допустимых расходах;
- структуру, правовую форму и назначение целевых бюджетных дорожных фондов;
- возможные источники образования целевых бюджетных дорожных фондов;
- принципы и основы формирования, утверждения и исполнения расходов целевых бюджетных дорожных фондов;
- межбюджетные отношения при формировании доходов и осуществлении расходов целевых бюджетных дорожных фондов, условия предоставления субсидий на финансирование дорожного хозяйства;
- порядок определения долей софинансирования капитальных расходов в сфере дорожного хозяйства;
- применение показателей бюджетной и минимальной бюджетной обеспеченности в сфере дорожного хозяйства и т.д.

В процессе формирования правительством концепции новой системы дорожных фондов, которая не противоречила бы действующему бюджетному законодательству (принципам единства бюджетной системы, разграничения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов), было признано целесообразным создать федеральный дорожный фонд и в обязательном порядке дорожные фонды субъектов РФ, что являлось предметом немалых дискуссий, в том числе внутри правительства.

В этой концепции, в частности, нашли отражение положения упомянутого выше законопроекта «О дорожных фондах в Российской Федерации», но, к сожалению, не все, о чем подробнее будет сказано ниже.

Итак, в соответствии с поручениями Президента РФ (№ Пр-3368ГС от 10 декабря 2009 года, пункт 2) и Председателя Правительства РФ (№ ВП-П9-7601 от 22 декабря 2009 года, пункт 11) по итогам заседания президиума Госсовета по вопросу об инновационном развитии транспортного комплекса России 24 ноября 2009 года (г. Ульяновск) Министерство транспорта изначально предложило рассматривать следующие целевые источники финансового обеспечения строительства, реконструкции, капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог:

1. На федеральном уровне:

- плата за проезд по автомобильным дорогам автомобилями грузовых (автопоездов), максимальная (полная) масса которых превышает 12 тонн;

- налог на добавленную стоимость от реализации автомобилей, ввезенных на территорию России;
- ввозные таможенные пошлины на транспортные средства и шины;

- неналоговые доходы, предусмотренные Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2. На региональном уровне:

- транспортный налог с учетом перевода налогооблагаемой базы с лошадиных сил на 1 кг разрешенной (максимальной) массы транспортных средств (включая прицепы и полуприцепы) – по нормативу 100%;

- налог на прибыль организаций по ставке, установленной для зачисления указанного налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, – по нормативу 8,3, то есть 1,5 процентных пункта;

- акцизы на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей – по нормативу 100%;

- налог на добавленную стоимость от реализации нефтепродуктов и шин;

- налог на добавленную стоимость от реализации транспортных средств, произведенных на территории России;

- неналоговые доходы, предусмотренные Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. На местном уровне:

- земельный налог – по нормативу 50%;

- арендная плата за землю;

- средства самообложения граждан из состава платы за услуги жилищно-коммунального хозяйства, направляемые на объекты благоустройства населенных пунктов.

В итоге сегодня и в соответствии со статьей 1794 Бюджетного кодекса мы имеем следующее. Дорожный фонд определен как часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования.

К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды.

1. Федеральный дорожный фонд утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период в размере не менее 254 млрд рублей, скорректированного с учетом прогнозируемого уровня инфляции на очередной финансовый год и плановый период, а также прогнозируемого объема доходов федерального бюджета от:

- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации (далее также – акцизы на нефтепродукты), подлежащих зачислению в федеральный бюджет;

- использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- сборов за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территориях иностранных государств, по автомобильным дорогам на территории Российской Федерации;

- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;

- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;

- платы за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;

- штрафов за нарушение правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;

- штрафов за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;

- поступлений в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования федерального значения.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований федерального дорожного фонда устанавливается правительством.

Бюджетные ассигнования федерального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований фонда в очередном финансовом году.

2. Дорожный фонд субъекта РФ создается законом субъекта (за исключением закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ).

Дорожный фонд субъекта РФ утверждается законом субъекта о бюджете субъекта на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и включает доходы от:

- акцизов на нефтепродукты, производимые на территории РФ, подлежащих зачислению в бюджет субъекта;

- транспортного налога;

- иных поступлений, утвержденных законом субъекта РФ, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации устанавливается нормативным правовым актом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта в очередном финансовом году.

3. Статьей 1794 Бюджетного кодекса установлено, что решением представительного органа муниципального образования может быть предусмотрено создание муниципального дорожного фонда, а также порядок его формирования и использования.

Следует особо подчеркнуть, что с принятием Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» к дорожным фондам в равной мере и в обязательном порядке относятся федеральный дорожный фонд, сформированный уже в 2011 году, и дорожные фонды субъектов Российской Федерации, которые сформированы во всех регионах с 1 января 2012 года.

С учетом принципа самостоятельности бюджетов, установленного Бюджетным кодексом РФ, изначально предусматривалось предоставлять субъектам Федерации право выбора: формировать дорожный фонд либо сохранять действующий механизм финансового обеспечения расходов на дорожное хозяйство.

Позиция Минтранса России, основанная на принципе единства бюджетной системы, установленного Бюджетным кодексом, заключалась в обязанности формирования дорожных фондов субъектов Федерации в целях финансового обеспечения дорожной деятельности, что по смыслу вытекало из определения дорожного фонда в предложенной Минфином редакции проекта федерального закона — «К дорожным фондам относятся Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации и муниципальные дорожные фонды». Таким образом, обязательность дорожных фондов субъектов Федерации установлена, и это, как мы видим, реализовано регионами на практике. Теперь у органов государственной власти субъектов появились предусмотренные статьей 31 Бюджетного кодекса права и обязанность осуществлять бюджетный процесс с учетом предусмотренных новой статьей 1794 Бюджетного кодекса необходимости создания и определения объема бюджетных ассигнований своих дорожных фондов.

В этом же смысле важно то, что удалось нивелировать контрпродуктивные предложения Минфина России в части исключения из оснований определения объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации закона субъекта Федерации о создании дорожного фонда, что могло бы привести к разбалансированности доходов бюджетов субъектов, направляемых на финансовое обеспечение других расходных обязательств, или ограничить потенциал субъектов в части финансового обеспечения расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности.

Таким образом, субъекты Федерации сегодня вправе принимать решения не только о направлении акцизов на нефтепродукты и транспортного налога на финансовое обеспечение расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности, но и, например, части налога на прибыль организаций и иных поступлений, утверждаемых законом субъекта Российской Федерации, предусматривающим создание дорожного фонда субъекта.

Ожидаемые в 2013 году доходы дорожных фондов бюджетов субъектов от указанных налогов в сумме около 526 млрд рублей позволит приблизиться к минимально необходимому уровню нормативного содержания, ремонта и капитального ремонта автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (около 650 млрд рублей ежегодно), при общей потребности в докризисный период 1083 млрд рублей.

Немаловажно и то, что вопреки настойчивым предложениям Минфина России об исключении из Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» нормы о формировании расходов федерального бюджета на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения, исходя из необходимости обеспечения указанных расходов в размере 100% по нормативам финансовых затрат, удалось сохранить указанное требование, распространив его действие, начиная с 2014 года.

Для формирования всех дорожных фондов с 1 января 2011 года до 2012 года включительно увеличены ставки акцизов на нефтепродукты на 1 рубль ежегодно в расчете на 1 литр подакцизной продукции и с 1 января 2013 года на 5,4% и 1 рубль в расчете на 1 литр подакцизной продукции.

Сегодня налоговые доходы от акцизов на нефтепродукты являются одним из основных источников формирования федерального и региональных дорожных фондов, которые распределяются в определенной пропорции. При этом распределяются только дополнительные доходы от поэтапного повышения ставок акцизов на нефтепродукты в период с 2011 по 2013 год. Существующие в 2010 году акцизы на нефтепродукты, а это около 157 млрд рублей в ценах 2010 года, остались в распоряжении субъектов Российской Федерации и направляются ими на финансирование дорожного хозяйства.

В 2011 году «один рубль повышения акцизов на нефтепродукты» (83–84 млрд рублей в ценах 2010 года) был направлен в Федеральный дорожный фонд.

В 2012 году «второй рубль повышения акцизов на нефтепродукты» (87–88 млрд рублей в ценах 2010 года) направлен в бюджеты субъектов Российской Федерации для формирования их дорожных фондов.

В 2013 году «третий рубль повышения акцизов на нефтепродукты» (около 95 млрд рублей в ценах 2010 года) будет разделен между Федеральным дорожным фондом и дорожными фондами субъектов Российской Федерации 50 на 50%.

(Продолжение в следующем номере)

Андрей Белоусов,
заместитель директора некоммерческого партнерства
дорожных проектных организаций «РОДОС»

От идеи до результата

Правовые, организационные, экономические принципы и основы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов в сфере дорожного хозяйства

(Продолжение. Начало в № 7-2012 АД.)

Преимущественное значение акцизов на нефтепродукты для формирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации и система их перераспределения между конкретными субъектами Российской Федерации по нормативам вызывает сегодня целесообразность возвращения к ранее существовавшей методике их распределения, обоснованно учитывающей транспортную работу на сети автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, а также факторы, влияющие на ее износ.

Начиная с 2004 года по 2009 год включительно главным показателем для расчета нормативов распределения акцизов на нефтепродукты был определен показатель количества транспортных средств, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

Указанный показатель в наибольшей степени отражает объемы транспортной работы на автомобильных дорогах общего пользования регионального или межмуниципального значения, для финансирования которой предназначались/предназначаются акцизы на нефтепродукты:

- объемы внутрирегиональных перевозок;
- в социальной сфере – передвижение населения на личных автомобилях;
- в сфере выполнения государством своих функций – безопасность, здравоохранение, правоохранительная деятельность.

В соответствии с выбранным главным показателем нормативы распределения акцизов на нефтепродукты рассчитывались как удельный вес количества транспортных средств, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, в общем количестве транспортных средств, зарегистрированных на территории Российской Федерации.

Учитывая региональные различия в нагрузке на автомобильные дороги общего пользования регионального или межмуниципального значения

по интенсивности их использования, к главному показателю применялся поправочный коэффициент, рассчитываемый исходя из протяженности этих автомобильных дорог.

Таким образом, для расчета нормативов распределения акцизов на нефтепродукты применялись коэффициенты парной корреляции указанных показателей между собой.

Предварительные нормативы определялись по формуле:

$$H_{\Pi(i)} = A_{(i)} \times \frac{K_{1(i)} + K_{2(i)}}{2}$$

где: $H_{\Pi(i)}$ – предварительный норматив для i -го субъекта Российской Федерации;

$A_{(i)}$ – удельный вес количества зарегистрированных на территории i -го субъекта Российской Федерации транспортных средств (автомобили легковые и грузовые, автобусы, мотоциклы и мотороллеры), в общем количестве транспортных средств, зарегистрированных на территории Российской Федерации;

$K_{1(i)}$ и $K_{2(i)}$ – коэффициенты при парной корреляции показателей удельного веса i -го субъекта Российской Федерации в общем показателе по Российской Федерации: по количеству зарегистрированных транспортных средств и протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения.

$$K_{1(i)} = A_i / \Pi_i$$

$$K_{2(i)} = \Pi_i / A_i$$

где: Π_i – удельный вес протяженности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения i -го субъекта Российской Федерации в общей их протяженности на территории Российской Федерации.

Окончательные нормативы определялись посредством прямо пропорционального приведения предварительных нормативов ($H_{\Pi(i)}$) до значений, в сумме дающих 100%.

$$H_i = \frac{H_{\Pi(i)} \times 100}{\sum H_{\Pi(i)}}$$

где: H_i – норматив для i -го субъекта Российской Федерации.

Указанный метод расчета нормативов был основой для распределения акцизов на нефтепродукты на долгосрочную перспективу, то есть с 2004 года по 2009 год включительно.

На 2010 год по решению рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации порядок расчета нормативов распределения акцизов на нефтепродукты был сведен к простой пропорции по количеству зарегистрированных транспортных

средств (50% акцизов на нефтепродукты) и протяженности автомобильных дорог на территории субъекта Российской Федерации (50% акцизов на нефтепродукты).

На 2012 год в расчет нормативов внесены некоторые коррективы, но сохранен прямо пропорциональный подход их определения исходя из протяженности автомобильных дорог (35% акцизов на нефтепродукты), количества автомототранспортных средств (35%) и среднегодовой розничной продажи бензина автомобильного (30%).

В 2013 году акцизы на нефтепродукты будут распределяться между бюджетами субъектов Российской Федерации исходя из протяженности автомобильных дорог (30% акцизов на нефтепродукты), количества автомототранспортных средств (30% акцизов на нефтепродукты) и среднегодовой розничной продажи бензина автомобильного (40% акцизов на нефтепродукты).

Изменения налогового законодательства коснулись и транспортного налога.

Минтранс России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации был подготовлен и принят соответствующий Федеральный закон по корректировке транспортного налога в сторону его уменьшения в связи с принятыми решениями о поэтапной индексации ставок акцизов на нефтепродукты.

Начиная с 2011 года базовые федеральные ставки транспортного налога были уменьшены в два раза в отношении:

- автомобилей легковых;
- автомобилей грузовых;
- автобусов;
- мотоциклов и мотороллеров;
- других самоходных транспортных средств, машин и механизмов на пневматическом и гусеничном ходу;
- снегоходов, мотосаней;
- катеров, моторных лодок и других водных транспортных средств.

Кроме того, в настоящее время предусматривается право субъектов Российской Федерации уменьшать налоговые ставки с каждой лошадиной силы в отношении автомобилей легковых с мощностью двигателя до 150 л.с. (до 110,33 кВт) включительно более чем в десять раз или до нуля рублей.

В целом следует отметить, что для формирования дорожных фондов, как на федеральном, так и на региональном уровнях, были определены наиболее оптимальные, с точки зрения пользователей автомобильными дорогами, налоговые и неналоговые источники из имеющегося в нашем законодательстве арсенала так называемых пользовательских платежей.

В первую очередь это относится к акцизам на нефтепродукты и региональному транспортному налогу, который является источником формирования дорожных фондов субъектов Российской Федерации. В целях поддержания нормативного транспортного эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения на законодательном уровне принято решение о взимании платы в счет возмещения вреда,

причиняемого этим автомобильным дорогам транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн.

Можно констатировать, что такой комплекс мер по целевому финансовому обеспечению дорожной деятельности адекватно воспринимался и воспринимается не только дорожным сообществом, ответственным за состояние автомобильных дорог, но и пользователями автомобильными дорогами, которые некогда задавали риторические вопросы о судьбе уплачиваемых ими пользовательских налогов в цене приобретаемых нефтепродуктов и по факту владения транспортными средствами.

В отношении транспортного налога в настоящее время имеется альтернативный подход к его дальнейшему реформированию, суть которого заключается в том, чтобы налогооблагаемую базу для грузовых транспортных средств заменить на разрешенную максимальную массу транспортного средства.

Это позволит:

1. Гармонизировать наше налоговое законодательство с Директивой Европейского Парламента и Совета от 17 июня 1999 года № 1999/62/ЕС (в редакции Директивы Европейского Парламента и Совета от 17 мая 2006 года № 2006/38/ЕС) «по сборам с тяжелых грузовых транспортных средств, используемых на некоторых инфраструктурах», в соответствии с которой предусматривается стремление к введению налогов, сборов или платы в отношении отдельных категорий транспортных средств, используемых для коммерческой перевозки грузов по автомобильным дорогам, с одновременной минимизацией ставок налогов в отношении других транспортных средств;

2. Устанавливать минимальные ставки транспортного налога в отношении других транспортных средств;

3. Вовлечь в налогооблагаемый оборот прицепы и полуприцепы, которые сегодня не являются объектом налогообложения, но при этом являются главным источником преждевременного износа автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, спроектированных и построенных под наименьшие нагрузки;

4. Отказаться от дальнейшей (после 2013 года) компенсирующей индексации ставок акцизов на нефтепродукты, предлагаемой в случае отмены транспортного налога.

Сама идея замены лошадиных сил на разрешенную максимальную массу (применительно к грузовым транспортным средствам) прорабатывалась с Министерством промышленности и торговли в рамках исполнения пункта 13 раздела I протокола заседания Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период от 28 июля 2010 года № 1, в котором давалось поручение по проработке вопроса о снижении ставок транспортного налога с учетом налогообложения грузовых автомобилей и увеличения ставок акцизов на нефтепродукты, а также экологических требований к автомобильному транспорту.

С Минпромторгом России эту идею удалось согласовать, что подтверждается письмом Минпромторга России в адрес Минфина России от 13 августа 2010 года № АД-8966/20, в котором говорится, в частности, что «Минпромторг России считает целесообразным при подготовке

изменений в нормативно-правовую базу, регулирующую вопросы взимания транспортного налога, исходить из дифференциации налоговых ставок с каждой лошадиной силы в отношении автомобилей легковых, автобусов, мотоциклов и мотороллеров, а также с каждого килограмма разрешенной максимальной массы в отношении грузовых автомобилей, прицепов и полуприцепов».

В этом смысле не лишним будет дать комментарий предлагаемой ранее Ассоциацией международных автомобильных перевозчиков отмене транспортного налога для автобусов и грузовых автомобилей.

Необходимо еще раз отметить, что в случае отмены транспортного налога только для грузовых автомобилей и автобусов с компенсацией выпадающих доходов субъектов Российской Федерации за счет увеличения ставок акцизов на нефтепродукты произойдет неэквивалентный налоговый обмен.

В итоге компенсировать транспортный налог, уплачиваемый в цене нефтепродуктов владельцами и пользователями грузовых автомобилей и автобусов, используемых в коммерческой деятельности и являющихся главными источниками преждевременного износа автомобильных дорог, придется всем без исключения владельцам транспортных средств и предприятиям общественного транспорта, в том числе общественному автобусному транспорту и отдельным категориям граждан, имеющим льготы по уплате транспортного налога, а также сельхозпроизводителям, бюджетным учреждениям, военным.

Следует также отметить, что транспортный налог выполняет не только фискальную, но и регулирующую функцию. Так, в соответствии с частью 3 статьи 361 Налогового кодекса Российской Федерации допускается установление дифференцированных налоговых ставок в отношении каждой категории транспортных средств, а также с учетом количества лет, прошедших с года выпуска транспортных средств, и их экологического класса. В результате отмена транспортного налога для грузовых автомобилей и автобусов приведет к отсутствию возможности стимулирования процесса обновления парка грузовых автомобилей и автобусов, в том числе подвижного состава международных автоперевозчиков, напрямую связанного с их конкурентоспособностью.

В 2011–2013 годах из средств Федерального дорожного фонда бюджетам субъектов Российской Федерации предусмотрены субсидии на софинансирование объектов, направленных на прирост количества сельских населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием, в сумме до 5, 6 и 7 млрд рублей в 2011, 2012 и 2013 году соответственно.

Вместе с тем, принятая Методика расчета размера субсидий, предоставляемых бюджету субъекта Российской Федерации на софинансирование объектов, направленных на прирост количества населенных пунктов, обеспеченных постоянной круглогодичной связью с сетью автомобильных дорог общего пользования по дорогам с твердым покрытием, имеет существенные недостатки, поскольку принимает во внимание или учитывает только населенные пункты с численностью населения свыше

125 человек при их удалении по кратчайшему расстоянию от автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием не более чем на 5 километров.

Для решения данной проблемы на перспективу необходимо учитывать, что таких населенных пунктов на территории Российской Федерации насчитывается чуть более 2 тыс. из 41 тыс. всего, в которых проживает почти 3 млн наших граждан, по-прежнему остающихся заложниками методологических допущений, ограничивающих их конституционные права.

Человек, его права и свободы в социально ориентированном государстве должны являться высшей ценностью. Такое признание прав человека определено Конституцией Российской Федерации, которая гарантирует их соблюдение и защиту.

Население России разнообразно по концентрации мест его проживания, сложившихся с учетом этнических, исторических, геополитических и других особенностей, которые не должны умалять права каждого конкретного человека.

Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, и т.д., — равноправных субъектов Российской Федерации, и граждане, проживающие в той или иной местности, имеют гарантированное равноправие в свободе передвижения, перемещения товаров и услуг, что является одной из основ федеративного устройства. В свою очередь, социальная политика России должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие всего населения.

В этом смысле развитость транспортной инфраструктуры играет далеко не последнюю роль и антагонизмом является то, что при общей политике развития Российской Федерации, направленной на вовлечения всех

ее граждан в социально-экономические отношения страны, обеспечение жителей населенных пунктов постоянной круглогодичной связью по автомобильным дорогам с твердым покрытием поставлено в зависимость не от числа таких нуждающихся, а от протяженности транспортных разрывов, что ставит население, проживающее в отдаленных местностях и с низкой плотностью населения, в явно дискриминационное положение.

Кроме того, необходимо учитывать природно-климатические особенности субъектов Российской Федерации при ценообразовании на дорожно-строительные работы.

С учетом изложенного, предлагается пересмотреть цели и задачи подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)» при распределении соответствующих субсидий и переориентировать их на сокращение количества жителей населенных пунктов, не имеющих постоянной круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием, по кратчайшему расстоянию до автомобильных дорог общего пользования или до транспортных узлов регионального значения (морских или речных портов (пристаней), аэропортов и железнодорожных станций, обеспечивающих круглогодичное транспортное обслуживание жителей населенных пунктов), или до административных центров городских или сельских поселений, что естественно даст

прирост количества населенных пунктов, жители которых не имеют круглогодичную связь до указанных объектов транспортной инфраструктуры и (или) административных центров городских или сельских поселений.

Право определения конкретных населенных пунктов с точки зрения соблюдения условия «кратчайшее расстояние» целесообразно предоставить субъектам Российской Федерации.

Общий размер субсидий предлагается принять на уровне его нормирования, принятого подпрограммой «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)», а именно 10% от всех межбюджетных субсидий.

Субсидию бюджету i -ого субъекта Российской Федерации для достижения значения целевого показателя сокращения количества жителей населенных пунктов, не имеющих постоянной круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием, предлагается определять по формуле:

$$C_{(2)i} = \Sigma C_{(2)i} \times (N_{(тр)i} / \Sigma N_{(тр)i} + P_{(тр)i} / \Sigma P_{(тр)i}) / 2 \times ИБР_i,$$

где: $C_{(2)i}$ – субсидия бюджету i -ого субъекта Российской Федерации для достижения значения целевого показателя сокращения количества жителей населенных пунктов, не имеющих постоянной круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием;

$\Sigma C_{(2)i}$ – сумма субсидий бюджетам всех субъектов Российской Федерации $\Sigma C_{(2)i}$, принятая в размере около 10% от всех межбюджетных субсидий;

$N_{(тр)i}$ – численность постоянного населения i -ого субъекта Российской Федерации, не имеющего постоянной круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием;

$\Sigma N_{(тр)i}$ – общая численность постоянного населения всех субъектов Российской Федерации $\Sigma N_{(тр)i}$;

$P_{(тр)i}$ – протяженность транспортного разрыва населенных пунктов по автомобильным дорогам с твердым покрытием по кратчайшему направлению i -ого субъекта Российской Федерации, жители которых не имеют постоянную круглогодичную связь до объектов транспортной инфраструктуры и (или) административных центров городских или сельских поселений;

$\Sigma P_{(тр)i}$ – протяженность транспортного разрыва населенных пунктов по автомобильным дорогам с твердым покрытием по кратчайшему направлению всех субъектов Российской Федерации $\Sigma P_{(тр)i}$;

$ИБР_i$ – индекс бюджетных расходов i -ого субъекта Российской Федерации, нормированный в диапазоне от 0,8 до 1,2, рассчитанный в соответствии с Методикой распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670 «О распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации» (относительная (по сравнению со средним по Российской Федерации уровнем) оценка расходов консолидированного бюджета i -ого субъекта Российской Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения,

определяемая с учетом объективных региональных факторов и условий).

Минимальное значение целевого показателя прироста количества населенных пунктов, жители которых не имеют постоянной круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием для i -ого субъекта Российской Федерации за счет субсидии бюджету i -ого субъекта Российской Федерации $C_{(2)i}$, определяется по формуле:

$$НП_{(мин)i} = \Sigma НП_{(тр)i} \times C_{(2)i} / \Sigma C_{(2)i},$$

где: $НП_{(мин)i}$ – минимальное количество населенных пунктов для i -ого субъекта Российской Федерации, жители которых должны быть обеспечены постоянной круглогодичной связью по автомобильным дорогам с твердым покрытием за счет субсидии бюджету i -ого субъекта Российской Федерации $C_{(2)i}$;

$\Sigma НП_{(тр)i}$ – общее количество населенных пунктов всех субъектов Российской Федерации, жители которых не имеют постоянной круглогодичной связи по автомобильным дорогам с твердым покрытием.

В заключение следует сказать об основном, над чем в перспективе предстоит работать, – это межбюджетные отношения при формировании доходов и осуществлении расходов дорожных фондов, а также связанные с ними порядок определения долей финансирования капитальных расходов в сфере дорожного хозяйства и применение показателей бюджетной и минимальной бюджетной обеспеченности в сфере дорожного хозяйства.

В настоящее время имеется Концепция межбюджетных отношений по выравниванию обеспеченности субъектов Российской Федерации при реализации ими расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (далее также – концепция), подготовленная в инициативном порядке для регулирования отношений, которые могут возникнуть между субъектами бюджетных правоотношений при осуществлении дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Статьей 129 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлены следующие основные формы межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета:

- дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;
- субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации.

Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, которые предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования, образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, которые предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в целях со-

финансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и расходных обязательств по выполнению полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения, образуют Федеральный фонд софинансирования расходов.

В составе федерального бюджета могут предусматриваться субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств.

Субвенции бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, которые предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке, образуют Федеральный фонд компенсаций.

Сегодня межбюджетные отношения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации при реализации расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения осуществляются посредством предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации только в рамках реализации подпрограммы «Автомобильные дороги» федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)».

Следует отметить, что все указанные субсидии предоставляются субъектам Российской Федерации на софинансирование расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации только по строительству и реконструкции автомобильных дорог.

Частью 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится, в том числе, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

В соответствии с пунктом 6 статьи 3 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон) под дорожной деятельностью понимается деятельность не только по строительству,

реконструкции автомобильных дорог, но и их капитальному ремонту, ремонту и содержанию.

Согласно статьи 33 Федерального закона формирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения осуществляется на основании нормативов финансовых затрат, которые утверждаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время органы государственной власти субъектов Российской Федерации проводят мероприятия (принимают меры) по переходу на нормативное финансирование затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения с учетом необходимости приведения их транспортно-эксплуатационных характеристик в соответствие с нормативными требованиями. Однако в связи с низкой и неравномерной бюджетной обеспеченностью субъектов Российской Федерации может возникнуть потребность в дополнительных ассигнованиях федерального бюджета на выравнивание указанной обеспеченности при реализации органами государственной власти полномочий по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог на основании нормативов финансовых затрат.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 34 Федерального закона, формирование расходов местных бюджетов на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения также должно осуществляться на основании нормативов финансовых затрат, которые утверждаются органами местного самоуправления.

По итогам доклада Минтранса России на заседании Правительства Российской Федерации по вопросу о результатах работы Министерства транспорта Российской Федерации в 2005 году и основных направлениях деятельности на 2006–2008 годы Минтрансу России совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации и Минфином России было поручено осуществить для целей бюджетного планирования разработку методики формирования затрат на содержание федеральных автомобильных дорог и сооружений на них.

В последующем и по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 13 октября 2006 года Правительству Российской Федерации было поручено утвердить план мероприятий, по переходу начиная с 2008 года к финансированию автомобильных дорог федерального значения по утвержденным нормативам на ремонт и содержание автомобильных дорог, а также утвердить нормативы денежных затрат на ремонт и содержание автомобильных дорог федерального значения, предусматривающие ускоренное развитие отрасли на период реформы дорожной отрасли, рекомендовав их к применению на региональном уровне¹.

(Продолжение следует.)

¹ Пункт 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 30 октября 2006 года № Пр-1878.

Андрей Белоусов,
заместитель директора некоммерческого партнерства
дорожных проектных организаций «РОДОС»

От идеи до результата

Правовые, организационные, экономические принципы и основы формирования доходов и осуществления расходов бюджетов в сфере дорожного хозяйства

(Окончание. Начало в №№ 7-8 2012 АД.)

В соответствии с указанными поручениями Правительство Российской Федерации:

- установило нормативы денежных затрат на содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог федерального значения V категории (в ценах 2007 года) соответственно 695 тыс. рублей/км — на содержание, 2715 тыс. рублей/км — на ремонт, 8580 тыс. рублей/км — на капитальный ремонт;

- утвердило Правила расчета денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения при определении размера ассигнований из федерального бюджета, предусматриваемых на эти цели;

- утвердило План мероприятий по переходу с 2008 года к финансированию автомобильных дорог федерального значения по установленным на их содержание и ремонт нормативам денежных затрат;

- рекомендовало субъектам Российской Федерации применять нормативы денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, установленные в отношении автомобильных дорог федерального значения, на региональном уровне.

В правилах расчета денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения при определении размера ассигнований из федерального бюджета, предусматриваемых на эти цели, применены коэффициенты, учитывающие дифференциацию стоимости работ по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог по соответствующим категориям (I, II, III, IV и V), исходя из установленных нормативов денежных затрат на содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог федерального значения для V категории.

Категория автомобильной дороги, независимо от того, является ли она дорогой федерального, регионального или межмуниципального значения, определяется техническими характеристиками классификационных признаков автомобильной дороги¹, а именно:

- общее количество полос движения;
- ширина полосы движения;
- наличие центральной разделительной полосы;

- наличие пересечений с автомобильными дорогами, велосипедными и пешеходными дорожками, а также с железными дорогами и трамвайными путями;

- допустимость доступа на автомобильную дорогу с примыканиями в одном уровне.

Как отмечалось ранее, в соответствии со статьей 33 Федерального закона формирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения должно осуществляться на основании нормативов финансовых затрат, которые утверждаются высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, рекомендованные субъектам Российской Федерации к применению на региональном уровне нормативы денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог, установленные в отношении автомобильных дорог федерального значения и рассчитанные в зависимости от указанных технических характеристик классификационных признаков автомобильной дороги, а не от ее значения и отношения к собственности, могут быть утверждены высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что не применение на региональном уровне рассчитанных и установленных для автомобильных дорог федерального значения соответствующих категорий нормативов денежных затрат в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения может привести к неэффективной дорожной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, поскольку такие показатели эффективности их деятельности², как доля автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям, а также смертность населения в результате дорожно-транспортных происшествий, будут неизменно велики или снижаться недопустимо малыми, не отвечающими потребности в ускоренном развитии дорожного хозяйства, темпами.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539.

² ГОСТ Р 52398-2005 «Классификация автомобильных дорог. Основные параметры и требования» с датой введения в действие с 1 мая 2006 года, утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 ноября 2005 года № 296-ст.

Другими словами, для соблюдения требований статьи 33 Федерального закона высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации не могут принимать «не нормативные» нормативы денежных затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения с учетом необходимости приведения их транспортно-эксплуатационных характеристик в соответствие с нормативными требованиями.

Для оценки обеспеченности субъектов Российской Федерации при реализации ими расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (за исключением строительства и реконструкции автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения) были применены следующие сопоставимые исходные данные:

протяженность автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения с твердым покрытием (в том числе по классификационным характеристикам категории автомобильной дороги);

суммы денежных средств, направленных субъектами Российской Федерации в 2007 и 2008 докризисных годах на финансовое обеспечение всех расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;

все расходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в 2007 году;

нормативы денежных затрат на содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог федерального значения V категории (в ценах 2008 года), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539;

Правила расчета денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539.

По результатам произведенных расчетов минимальная ежегодная сумма денежных средств, которая была бы необходима бюджетам субъектов Российской Федерации в 2008 году на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по нормативам денежных затрат, составила 1083,4 млрд рублей, в том числе:

- на содержание — 310,9 млрд рублей;
- на ремонт — 180,7 млрд рублей;
- на капитальный ремонт — 591,8 млрд рублей.

Следует отметить, что указанная оценка является исключительно минимальной, поскольку не учитывает долю автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям. Протяженность этой сети составляла 56,9%. В настоящее время этот показатель находится примерно на том же уровне.

Следовательно, указанные суммы денежных средств могут возрасти и скорее возрастут с учетом необходимости приведения транспортного эксплуатационного

состояния автомобильных дорог в соответствие с нормативными требованиями.

На основании подтвержденных субъектами Российской Федерации данных и расчета 2008 докризисного года регионами направлялось на финансовое обеспечение всех расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (с учетом расходов на реконструкцию и строительство) около 20,7% от минимально необходимой суммы денежных средств на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по нормативам денежных затрат.

С учетом того, что Правилами расчета денежных затрат на содержание и ремонт автомобильных дорог федерального значения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539, предусмотрено при установлении норматива денежных затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог на соответствующий год применение коэффициента Клеф (индекс-дефлятор инвестиций в основной капитал и (или) индекс потребительских цен), ранее озвученная сумма 526 млрд рублей — совокупный объем средств всех дорожных фондов субъектов Российской Федерации к 2013 году, ситуацию принципиально не изменит.

Более того, сумма денежных средств бюджетов субъектов Российской Федерации в 2008 докризисном году минимально необходимая на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог по нормативам денежных затрат составляла около 24,1 всех расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, что, по сути, делает задачу и необходимость нормативного содержания и ремонта автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения исключительно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации не выполнимой.

Задача эта тем более не выполнима потому, что из 86 субъектов Российской Федерации в 2008 году бюджетную обеспеченность имели:

- свыше 100% — 16 регионов;
- от 85 до 100% — 5 регионов;
- от 10 до 85% — 65 регионов.

Из всех субъектов Российской Федерации могли бы перейти на стопроцентное нормативное финансирование затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог только города федерального значения Москва и Санкт-Петербург и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, а такие регионы, как Смоленская, Псковская и Новгородская области должны отдать от 100,6 до 113,2% своих бюджетов для обеспечения этих расходов.

В связи с такой бюджетной обеспеченностью субъектов Российской Федерации объективно возникает дополнительная потребность ассигнований консолидированным бюджетам субъектов Российской Федерации на выравнивание указанной обеспеченности при ре-

лизации ими полномочий по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

Также следует отметить, что по результатам дополнительно произведенных расчетов минимальная ежегодная сумма денежных средств, которая была бы необходима местным бюджетам на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог местного значения по нормативам денежных затрат, составила 700,9 млрд рублей, в том числе:

- на содержание — 208,7 млрд рублей;
- на ремонт — 112,7 млрд рублей;
- на капитальный ремонт — 379,5 млрд рублей.

Сегодня общая обеспеченность/бюджетная субъектов Российской Федерации при реализации ими всех полномочий выравнивается дотациями из федерального бюджета исходя из необходимости достижения минимального расчетного уровня. Совокупность этих дотаций образует Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации.

Методика распределения указанных дотаций, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2004 года № 670, в некоторой степени учитывает дорожную составляющую посредством коэффициента транспортной доступности Ктд, определяемого исходя из суммарной плотности железных и автомобильных дорог постоянного действия с учетом удельного веса населения. Однако этот коэффициент используется в Методике при определении коэффициента уровня цен, который в свою очередь применяется к расчетному удельному весу прочих расходов.

Таким образом, возможность исчисления дорожной составляющей из общей суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в рамках указанной Методики отсутствует.

Кроме того, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации дотации предоставляются без установления направлений и условий их использования.

Говоря о необходимости дополнительных ассигнований федерального бюджета на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации при реализации ими установленных полномочий по осуществлению дорожной деятельности с точки зрения бюджетного законодательства можно правомерно поставить вопрос о субсидиях в составе Федерального фонда софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на эти цели.

В соответствии с частью 1 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации под субсидиями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования их расходных обязательств.

Совокупность субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета образуют Федеральный фонд софинансирования расходов.

Сегодня в отношении расходных обязательств субъектов Российской Федерации по осуществлению дорож-

ной деятельности эти субсидии предоставляются на софинансирование объектов капитального строительства.

Частью 3 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации могут предусматриваться на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации в целях реализации ими их отдельных расходных обязательств (обусловленные законом и (или) иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации обязанности, предоставить средства из соответствующего бюджета).

Как указывалось ранее, частью 2 статьи 263 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится, в том числе, дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения. Финансовое обеспечение этой деятельности является расходными обязательствами субъектов Российской Федерации и в соответствии с частью 1 статьи 33 Федерального закона может осуществляться за счет иных предусмотренных законодательством Российской Федерации источников финансирования.

Таким образом, ограничений по софинансированию из федерального бюджета таких направлений расходов, как на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог, бюджетным и иным законодательством не установлено.

Определение общей суммы субсидий из федерального бюджета на очередной финансовый год и ее распределение между бюджетами субъектов Российской Федерации на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации при реализации ими расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (за исключением строительства и реконструкции автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения) целесообразно осуществлять в следующем порядке:

Этап 1: Из минимальной ежегодной суммы денежных средств, необходимой бюджетам субъектов Российской Федерации в текущем финансовом году на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по нормативам денежных затрат, вычесть соответствующие суммы, предусматриваемые субъектами Российской Федерации на эти цели также в текущем финансовом году (отдельно на содержание, ремонт и капитальный ремонт автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения).

Этап 2: Полученную в соответствии с пунктом 1 сумму денежных средств в отношении каждого субъекта Российской Федерации и применительно к финансовому обеспечению расходных обязательств по капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципаль-

ного значения умножить на коэффициент, определяемый отношением протяженности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям, к общей протяженности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения по состоянию на 1 января года, предшествующего очередному финансовому году.

Этап 3: Полученную в соответствии с пунктами 1 и 2 сумму денежных средств в отношении каждого субъекта Российской Федерации и применительно к финансовому обеспечению расходных обязательств в сумме по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, умножить на коэффициент, определяемый отношением суммы денежных средств, предусматриваемой в текущем финансовом году на финансовое обеспечение расходных обязательств Российской Федерации по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог федерального значения, к сумме этих средств по нормативам денежных затрат, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 августа 2007 года № 539 (с учетом коэффициента Кдеф (индекс-дефлятор инвестиций в основной капитал и (или) индекс потребительских цен).

Этап 4: Полученную в соответствии с пунктами 1, 2 и 3 сумму денежных средств в отношении каждого субъекта Российской Федерации умножить на средневзвешенный показатель расчетной бюджетной обеспеченности $K_{(БОК)}$ i -го субъекта Российской Федерации, определяемый по формуле:

$$K_{(БОК)i} = (BO_i + K_{(6)i})/2$$

где: BO_i – показатель фактической бюджетной обеспеченности i -го субъекта Российской Федерации в текущем финансовом году;

$K_{(6)i}$ – коэффициент приоритетности в сфере дорожного хозяйства i -го субъекта Российской Федерации, который определяется отношением доли суммы денежных средств, направленных i -ым субъектом Российской Федерации на финансовое обеспечение расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, в расходах консолидированного бюджета i -ого субъекта Российской Федерации к средней по Российской Федерации доле суммы денежных средств, направленных на финансовое обеспечение расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, в общей сумме расходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, по состоянию на 1 января года, предшествующего очередному финансовому году.

Если значение средневзвешенного показателя расчетной бюджетной обеспеченности i -ого субъекта Российской Федерации ($K_{(БОК)i}$) больше или равно 2,0, то оно принимается равным значению коэффициента приоритетности в сфере дорожного хозяйства i -ого субъекта Российской Федерации ($K_{(6)i}$), но не более 2,0.

Если значение средневзвешенного показателя расчетной бюджетной обеспеченности i -ого субъекта Российской

кой Федерации ($K_{(БОК)i}$) меньше 0,5, то оно принимается равным значению 0,5.

Предложенный подход позволит укрепить финансовую самостоятельность субъектов Российской Федерации, создаст стимулы для увеличения поступлений доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации, последовательно в течение 10–12 лет существенно снизит долю автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям, а также позволит исполнить обязательные минимальные требования, установленные в федеральном законодательстве.

В случае принятия данной Концепции и получения необходимых исходных данных расчет бюджетных последствий перехода к финансовому обеспечению расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения регионального или межмуниципального значения по нормативам денежных затрат может быть представлен на рассмотрение рабочей (трехсторонней) группы по совершенствованию межбюджетных отношений в Российской Федерации.

В соответствии с частью 3 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации цели и условия предоставления и расходования субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета, критерии отбора субъектов Российской Федерации для предоставления указанных межбюджетных субсидий и их распределения между субъектами Российской Федерации устанавливаются федеральными законами и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Выделение субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на цели и (или) в соответствии с условиями, не предусмотренными федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, не допускается.

Частью 4 статьи 132 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации устанавливается федеральными законами о федеральном бюджете и (или) принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации.

Таким образом, и в случае принятия настоящей Концепции потребуются разработка и принятие в установленном порядке постановления Правительства Российской Федерации «О распределении субсидий в составе Федерального фонда софинансирования расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на выравнивание обеспеченности субъектов Российской Федерации при реализации ими расходных обязательств по осуществлению дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (за исключением строительства и реконструкции автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения)».

Указанным постановлением Правительства Российской Федерации необходимо также утвердить методику распределения указанных субсидий. ◀