

## Поедет ли тот, кто платит?

*В Первом чтении принят закон о создании дорожных фондов. Идея не нова, а для России это уже вторая за два десятилетия попытка решить одну из двух извечных проблем. Главное, чтобы вторая не помешала.*

Решение о создании в России дорожных фондов было принято еще в 2010 году, и вот, кажется, идея уже близка к практическому претворению в жизнь. В связи с этим интересно проанализировать имеющийся законопроект и попытаться оценить его сильные и слабые стороны. По сути, у проблемы дорожных фондов есть несколько сторон: бюджетно-правовая (как фонд вписывается в бюджетную и бюрократическую систему), идеолого-экономическая (как фонд наполняется и используется и насколько это справедливо) и организационно-институциональная (кто и как будет всем этим управлять, и будет ли это работать).

### Краткий экскурс в отечественную историю

В предшествующем варианте дорожный фонд просуществовал в России десять лет (с 1991 по 2001 г.) и был упразднен аккурат десять лет назад<sup>12</sup>(магия цифр!). Основным сторонником и идеологом упразднения фондов тогда было Министерство финансов во главе с новым министром, которого звали Алексей Кудрин. Поводом к ликвидации послужили обвинения руководителей фонда в коррупции, но еще более серьезной причиной было стремление нового министра к максимальной консолидации доходов ослабевшего после кризиса бюджета (рост цен на нефть уже начался, но был очень слабым). Финансируемые за счет целевых налогов фонды совершенно не вписывались в обновленную бюджетную систему, построенную в соответствии с рядом принципов, среди которых принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов<sup>13</sup>, а также сформулированный чуть позже принцип единства кассы<sup>14</sup>. Дорожные фонды 1990-х финансировались за счет поступлений от акцизов на нефтепродукты, налогов на

<sup>12</sup> Если быть точными, с 2001 г. перестал существовать Федеральный дорожный фонд, а территориальные дорожные фонды были окончательно ликвидированы только в 2004 г.

<sup>13</sup> «означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета» (ст.35 БК).

<sup>14</sup> «означает зачисление всех кассовых поступлений и осуществление всех кассовых выплат с единого счета бюджета» (ст. 38.2 БК).

приобретение и владение автомобилями и налога на пользователей автомобильных дорог. Последним налогом в размере 2,5% от выручки облагались все юридические лица (за исключением сельхозпроизводителей) и он составлял основу доходов фондов. Таким образом, каждый предприниматель «поддерживал» дорожное хозяйство, независимо от того, насколько активно он пользовался дорожной сетью. Подобная система идеологически противоречила принципу, признанному большинством стран, серьезно занимающихся управлением дорожным хозяйством: *highway users pay their way* (кто ездит, тот и платит). Таким образом, дорожные фонды 90-х были в чем-то неудачны по всем трем критериям. Справедливости ради стоит отметить, что существование фондов все-таки способствовало обеспечению дорожного хозяйства средствами даже в непростые 90-е (после их ликвидации к 2004 году объем финансирования дорожного хозяйства сократился почти в два раза по сравнению с 2000 годом).

### Что нового?

Согласно новому законопроекту, положение о дорожных фондах дополнит 179 статью Бюджетного кодекса еще одним пунктом вслед за федеральной адресной инвестиционной программой, Инвестиционным фондом и ведомственными целевыми программами. То есть теперь дорожные фонды будут формально составной частью соответствующих бюджетов, чтобы не дай Бог не поступиться основополагающими бюджетными принципами.

В составе Федерального бюджета формируется Федеральный дорожный фонд, а решения о создании дорожных фондов субъектов РФ должны быть приняты отдельными региональными законами не позднее 1 января 2012 года. Федеральный фонд состоит из «базовых» 254 млрд. руб. (ранее предназначенных на дорожное строительство в федеральном бюджете на 2011–2013 годы) и в дальнейшем будет наполняться за счет следующих источников:

- акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей, подлежащих зачислению в федеральный бюджет (в 2011 г. – 30% всего объема акциза, в 2012 г. – 23%, с 2013 г. – 28%);
- доходов от использования инфраструктуры автомобильных дорог федерального значения (использования имущества, входящего в состав автодорог, передачи в аренду земельных участков в полосе отвода автодорог, платы за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автодорогам);

- сборов за проезд иностранных автомобилей по автомобильным дорогам на территории РФ;
- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам федерального значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов, и транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн;
- штрафов за несоблюдение правил перевозки грузов и требований о внесении платы в счет возмещения вреда.

Дорожные фонды субъектов федерации наполняются за счет оставшейся части акцизов на нефтепродукты (в 2011 г. – по нормативу 70%, в 2012 г. – 77%, с 2013 г. – 72%) и всех поступлений от транспортного налога.

### Взгляд со стороны

На основе международного опыта и изучения последних тенденций в области управления дорожным хозяйством Всемирным банком были выделены основные типы дорожных фондов и сформулированы принципы их эффективной организации<sup>15</sup>. В исследованиях обобщен опыт как пионеров в деле организации дорожных фондов (Япония, Новая Зеландия и США учредили свои дорожные фонды в середине 1950-х), так и новичков (множество фондов в восточноевропейских, латиноамериканских и африканских стран было образовано в 1990-е).

Выделяется три основных вида финансирования дорожного хозяйства с бюджетно-правовой точки зрения:

- традиционное финансирование – расходы на дорожное строительство и поддержание дорожной сети включены в бюджет наряду с остальными статьями расходов;
- дорожные фонды «первого поколения» – внебюджетные организации, финансирующие расходы на дорожное хозяйство и получающие доходы за счет перечисления адресных налогов;
- дорожные фонды «второго поколения» – организации, объединяющие в себе функции финансирования проектов и эффективного управления дорожным хозяйством,

<sup>15</sup> Краткие выводы со ссылками на исследования приведены на [http://www.worldbank.org/transport/roads/rd\\_fnds.htm#putting](http://www.worldbank.org/transport/roads/rd_fnds.htm#putting).

получающие доходы от целевых сборов и внедряющие коммерческие принципы (например, получение доходов от использования частных дорог).

Очень важной чертой эффективного дорожного фонда является его идеолого-экономическая составляющая. Адресные налоги<sup>16</sup> фондов "первого поколения" обладают такой негативной чертой, как несоответствие налогоплательщика и получателя услуги, на предоставление которой этот налог направляется. В случае с дорогами, вопрос в том платит ли действительно тот, кто ездит? При высоких издержках (в том числе социальных) введения прямой платы за предоставление услуги (пользование участком дороги) выделены виды косвенных методов взимания платы, которые лучше всего способны отразить интенсивность использования дорожного полотна<sup>17</sup>. Среди них:

- акциз на бензин,
- сбор за лицензирование транспортного средства,
- сборы за транзит по территории государства,
- плата за проезд большегрузных транспортных средств,
- штрафы за перегрузку,
- сборы, взимаемые за услуги, предоставляемые дорожным фондом.

Очевидно, что старый налог на пользователей автомобильных дорог полностью попадал под определение «плохого» адресного налога, а источники пополнения вновь создаваемых дорожных фондов вполне соответствуют международным представлениям об идеологии формирования дорожного фонда. В этом плане новые российские фонды выглядят весьма разумно устроенными.

Но есть еще один пункт. Большинство дорожных фондов 1990-х годов Всемирным банком отнесены к фондам «первого поколения» (в принципе, российский фонд 1991 года не исключение), а новые (инновационные) принципы организации должны устранить недостатки. В рекомендациях по созданию дорожных фондов «второго поколения» помимо обсуждения организационных вопросов, авторы Всемирного банка перечисляют необходимые условия работы такого фонда. Среди них:

<sup>16</sup> так называемые earmarked taxes.

<sup>17</sup> так называемые user fees.

- Институциональная структура и способность управления фондом,
- Грамотная оценка потребностей в ресурсах,
- Прозрачные процедуры заключения контрактов,
- Действующие процессы технического и финансового аудита,
- Постоянный источник минимальных доходов (целевые налоги).

Из 14 страниц законопроекта 6 посвящены описанию источников формирования доходов, еще 4 – санкциям за неуплату целевых налогов, остальное – вписанию новых структур в существующую бюджетную систему. И ни слова о том, как именно будет организована работа новых фондов, на что можно и нельзя тратить таким правильным способом собранные деньги граждан (например, можно ли построить платные дороги на бюджетные деньги и собрать плату два раза – и прямо, и косвенно?), кто и перед кем отчитается за их использование. Будут ли выполнены необходимые условия процветания позитивного в целом начинания?

Нам остается только верить, что при реализации этого закона та часть российских бюрократов, которая активно участвует в создании второй традиционной российской проблемы, не будет к этому допущена.

***Наталья Ивликова***