

Перспективы развития автомобильно-дорожной сети Российской Федерации до 2030 г.

О. В. БЕЛОЗЕРОВ, зам. министра транспорта Российской Федерации



Развитие сети автомобильных дорог осуществляется согласно транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г., Федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)» и проекту государственной программы «Развитие транспортной системы». Минтранс России продолжает работу над нормативным правовым обеспечением организации дорожного движения, над совершенствованием технического регулирования и механизма взаимодействия заказчика и подрядчика в области дорожного строительства.

Протяженность автомобильных дорог РФ составляет 824,7 тыс. км, в том числе общего пользования — 664,3 тыс. км, из них федерального значения — 50,4, регионального — 450,1, местного — 163,9 тыс. км. По состоянию на 1 января 2012 г. протяженность федеральной дорожной сети, соответствующей транспортно-эксплуатационным нормативам, достигает 20,1 тыс. км (39,4 %); работающей в режиме перегрузки — 13,8 тыс. км, или 27,1 %.

Стратегия развития автомобильно-дорожной сети

Дорожная отрасль является неотъемлемой частью транспортного комплекса страны, поэтому основные задачи ее развития и функционирования определены распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 г.».

В свою очередь задачи транспортной стратегии детализируются Федеральной целевой программой «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)» и проектом государственной программы РФ «Развитие транспортной системы» (подпрограмм «Дорожное хозяйство» и «Развитие скоростных автомобильных дорог на условиях государственно-частного партнерства»).

Цели подпрограмм — ускорение товародвижения и снижение транспортных издержек.

Задачи подпрограмм:

- сокращение протяженности автомобильных дорог, работающих в режиме перегрузки, увеличение доли автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям;
- организация развития скоростных автомобильных дорог на условиях государственно-частного партнерства;
- повышение эффективности реализации программы.

Целевые показатели и индикаторы подпрограмм:

- доведение доли автомобильных дорог общего пользования федерального значения, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям, до 85–87 %;
- доведение доли автомобильных дорог федерального значения, обслуживающих движение в режиме перегрузки, до 20–25 %;
- увеличение объема частного финансирования мероприятий госкомпании «Автодор» с 20,8–32,0 млрд руб. в 2011–2012 гг. до 75 млрд руб. к 2019 г.

Подпрограмма реализуется в 2012–2019 гг. в один этап.

Ожидаемые результаты реализации подпрограмм:

- повышение доступности транспортных услуг для населения за счет уменьшения протяженности автомобильных дорог, обслуживающих движение в режиме перегрузки (в 2012–2019 гг. будет построено и реконструировано 7,7 тыс. км федеральных автомобильных дорог);

- повышение безопасности дорожного движения (количество ДТП из-за сопутствующих дорожных условий должно снизиться с 1,392 на 1 тыс. автотранспортных средств в 2012 г. до 1,16 в 2019 г.);

- повышение конкурентоспособности отраслей экономики России на мировых рынках за счет снижения транспортной составляющей в конечной цене продукции, ускорения оборачиваемости и уменьшения товарно-материальных запасов на складах (на 2 %);

- создание новых рабочих мест, предприятий (ресторанов, мотелей, автозаправок, магазинов и др.) в результате развития сети автомобильных дорог (к 2019 г. количество рабочих мест увеличится почти на 25 %);

- создание возможности перехода на новую систему контрактных отношений, внедрения в дорожную отрасль России новых технологий и материалов, высокопроизводительных машин и оборудования;

- формирование рыночно ориентированной системы управления дорожным хозяйством, направленной на привлечение частного капитала и создание финансовых инструментов по мобилизации инвестиционных средств; увеличение объемов частного финансирования мероприятий подпрограммы в общем объеме финансирования (с 20,8–32,0 млрд руб. в 2011–2012 гг. до 75 млрд руб. к 2019 г.);

- создание многофункциональных зон дорожного сервиса исходя из прогнозируемого роста интенсивности дорожного движения на автомобильных дорогах (число таких зон увеличится с 8 в 2012 г. до 58 в 2019 г.).

Приведение большей части федеральных автомобильных дорог в нормативное состояние будет осуществляться за счет их ремонта и работ по содержанию, для чего в Бюджетном кодексе с 2014 г. предусмотрено 100%-ное финансирование этих затрат в со-



Фото: СЕРГЕЙ ГЮРИН

ответствии с нормативами, утвержденными Правительством РФ. В результате расходы на ремонт и содержание федеральных автодорог возрастут с 66,5 млрд руб. в 2010 г. до 229 млрд руб. в 2015 г.

Снять перегрузки можно только путем реконструкции или строительства новых скоростных дорог. В связи с этим в ближайшей перспективе наиболее эффективным способом будет локальное выявление и реконструкция мест скопления автотранспорта.

Минтранс России в пределах предоставленных полномочий продолжает работу по нормативному правовому обеспечению организации дорожного движения (ДД). Подготовлены:

- Концепция государственной стратегии в области организации ДД;
- Концепция проекта федерального закона «Об организации дорожного движения и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации“ и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; документ направлен на введение обязательных требований к собственникам «объектов

массового тяготения» в части строительства заездов и съездов, исключая образование автомобильных заторов при присоединении таких объектов к улично-дорожной сети; сейчас находится на межведомственном согласовании;

- проект нормативного правового акта, регламентирующего требования к проектам и схемам организации ДД; он определяет состав, содержание, порядок разработки, согласования, утверждения и реализации концептуальных предложений по организации ДД, генеральной схемы организации ДД, комплексной схемы организации ДД, проектов по организации ДД; в настоящее время документ находится на внутриведомственном согласовании, направлен на рассмотрение в специализированные организации и ряд регионов Российской Федерации.

Созданы координационные советы по развитию транспортной системы Москвы и Московской области, комплексному развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

При участии Минтранса России принят Федеральный закон от 21 апреля 2011 г. № 69 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на совершенствование организации дорожного движения в населенных пунктах, обеспечение законо-

дательной основы для создания парковочного пространства, ужесточения административной ответственности за нарушения Правил дорожного движения, упорядочение деятельности, связанной с таксомоторными перевозками.

Строительство и реконструкция автодорог в регионах

Введение системы дорожных фондов в значительной степени отразится на региональной и особенно на муниципальной дорожной сети.

Объем региональных дорожных фондов составит в 2012 г. 391 млрд руб., в 2013 г. — 471 млрд руб., в 2014 г. — 531 млрд руб.

С учетом требований Бюджетного кодекса о передаче не менее 15% средств на нужды муниципальных образований на соединение сельских населенных пунктов можно будет дополнительно направить 20–25 млрд руб. в год, на капитальный ремонт и ремонт улиц и дворовых территорий — 40–50 млрд руб.

Главная задача федеральных органов власти в части региональных дорожных фондов — помочь эффективно использовать дополнительные финансовые ресурсы, обеспечив их направление в первую очередь на сохранение действующей сети дорог, т. е. на их ремонт и содержание.



Техническое регулирование в дорожном строительстве

В 2011 г. принят ряд ключевых документов, реализация которых в среднесрочной перспективе должна на новом уровне обеспечивать качество в дорожном хозяйстве, способствуя приближению его к мировым стандартам. К ним относятся:

- Технический регламент Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (ТР ТС 014/2011);
- комплекс мер, направленных на увеличение до 12 лет межремонтного срока эксплуатации автомобильных дорог с усовершенствованным типом покрытия (по поручению первого заместителя председателя Правительства РФ В. А. Зубкова от 29 декабря 2011 г. № ВЗ-П9-9283);
- Стратегия развития инновационной деятельности Федерального дорожного агентства на период 2011–2015 гг. (по распоряжению Федерального дорожного агентства от 22 ноября 2011 г. № 904-р);
- Программа по разработке национальных стандартов в сфере безопасности дорожного движения на 2011–2015 гг.

Принятие этих документов, которые будут способствовать повышению транспортно-эксплуатационных качеств дорожной сети, не было предусмотрено действующей подпрограммой «Автомобильные дороги» ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2015 годы)».

Кроме того, 18 октября 2011 г. комиссия Таможенного союза утвердила технический регламент Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог», который вступит в силу с 15 февраля 2015 г. Ведется разработка ведомственной целевой программы по обеспечению качества в дорожном хозяйстве.

Утвержден приказ Минтранса России от 20 июня 2011 г. № 165 «Об утверждении отраслевых сметных нормативов, применяемых при проведении работ по содержанию автомобильных дорог федерального значения и дорожных сооружений, являющихся технологической частью этих дорог» в части элементных сметных норм на содержание автомобильных дорог. Указанные нормативы в настоящее время используются для определения начальной (максимальной) цены при размещении государственных заказов на выполнение работ (оказание услуг) для федеральных государственных нужд по содержанию автомобильных дорог федерального значения.

Реализация полномочий Минтранса России в части утверждения отраслевых сметных нормативов позволит оперативно внедрять новые современные технические и технологические разработки для повышения эффективности использования бюджетных средств и качества работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог федерального значения и дорожных сооружений, являющихся технологической частью этих дорог.

Кроме вышеуказанной нормативной базы, на наш взгляд, решающую роль в повышении качества сыграет внедрение контрактов жизненного цикла (КЖЦ).

Если сейчас осуществляется поэтапный контроль качества, то КЖЦ значительно упростят схему контроля: соответствует дорога потребительским свойствам, определенным концессионным соглашением, — государство оплатит концессионеру определенную этим соглашением сумму, не соответствует — предъявит неустойку. То есть фактически качество будет регулироваться экономическим путем.

В настоящее время Минтранс создает профессиональное объединение производителей битумных материалов — некоммерческую организацию с участием государства (ГЧП) для обеспечения внедрения инновационных технологий, повышения контроля качества при производстве, перевозке и применении битумных материалов.

Совершенствование схемы работы заказчика и подрядчика

Подготовлен проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в состав разделов проектной документации и требованиях к их содержанию». Проект предлагает изменить законодательные и иные нормативные правовые акты так, чтобы предусмотреть отдельный учет затрат, включая бухгалтерский учет, на подготовку территории для

последующего строительства или реконструкции автомобильных дорог и затрат непосредственно на строительство или реконструкцию автомобильных дорог. Проект направлен в том числе на обеспечение прозрачности процедур при строительстве и реконструкции автомобильных дорог в части анализа распределения средств по отдельным главам сводного сметного расчета. Это является важным элементом контроля удельных затрат по конструктивным элементам, а также оценки степени готовности строящегося объекта.

Комплексные долгосрочные контракты

В соответствии с поручениями Президента РФ Д. А. Медведева, касающихся совершенствования практики применения концессионных соглашений в целях развития транспортной инфраструктуры и расширения возможных форм заключения подобного рода соглашений в соответствии с мировым опытом, Государственная дума Федерального собрания РФ разработала и приняла в первом чтении проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам применения долгосрочных комплексных контрактов на проектирование, строительство и последующее содержание объектов транспортной инфраструктуры».

Долгосрочные комплексные контракты имеют ряд преимуществ:

- дают возможность оптимизации проектных решений и снижения затрат в течение всего цикла проекта в связи с тем, что данный вид договора предусматривает заключение единого контракта на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта;
- позволяют снизить нагрузку на бюджет, так как строительство объекта полностью или частично финансируется частным сектором;
- частный сектор получает гарантированный стабильный доход, при этом возврат частных инвестиций осуществляется за счет доходов от сбора платы в течение всего срока эксплуатации объекта, а также выплаты эксплуатационных платежей государством;
- появляется мотивация повышения качества эксплуатации и обслуживания в связи с тем, что объем выплат частному сектору привязан к соблюдению технических и эксплуатационных требований, определенных в договоре.

Объем дорожных фондов в 2012–2014 гг., млрд руб.

Дорожный фонд	Всего	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего	2 714,0	783,3	921,6	1009,1
Федеральный	1 319,9	392,0	450,1	477,8
Субъектов РФ	1 394,1	391,3	471,5	531,3

При этом по закону, предусматривающему возможность заключения долгосрочных комплексных контрактов, работа концессионера будет оцениваться не по объему выполненных работ, а по готовности объекта к эксплуатации по оговоренным параметрам, что позволит внедрить не столько административные, сколько экономические стимулы обеспечения качества выполняемых работ.

Таким образом, качество достигается с помощью экономических рычагов, мы переходим к оплате по результату состояния дороги, ее потребительским свойствам.

Платные дороги

В 2010 и 2011 гг. государственной компании «Автодор» переданы в доверительное управление автомобильные дороги М-4 «Дон», М-1 «Беларусь» и М-3 «Украина». Эти важнейшие для России транспортные магистрали входят в состав международных транспортных коридоров и характеризуются наиболее высокой интенсивностью движения. Они обеспечивают значительную часть экспортно-импортных и межрегиональных грузоперевозок. В настоящее время протяженность автомобильных дорог, находящихся в доверительном управлении компании, составляет 2642,4 км.

В 2010–2011 гг. компания заложила хорошую базу для достижения основной цели — создания в Российской Федерации сети скоростных автомобильных дорог:

- введено в эксплуатацию 188,6 км дорог;
- на трассе «Дон» введен первый платный участок протяженностью 52,4 км;
- заключено 23 инвестиционных договора на создание многофункциональных зон дорожного сервиса, общий объем инвестиций составил порядка 3,4 млрд руб.;
- разработана программа инновационного развития госкомпании «Автодор» на 2011–2019 гг.;
- завершен ремонт и капитальный ремонт 490 км автомобильных дорог;
- протяженность автомобильных дорог, на которых устранены ограничения по пропускной способности, увеличена на 319,2 км;

- прирост протяженности автомобильных дорог, обеспечивающих пропуск транспортных средств с нагрузкой на наиболее загруженную ось 11,5 т составляет 249 км;

- прирост протяженности линий искусственного электроосвещения составляет 155,6 км.

Для привлечения внебюджетного финансирования «Автодор» уже реализует два концессионных соглашения. В дальнейшем будут использоваться преимущественно новые формы контрактов, содержащие инвестиционную составляющую.

Это нашло отражение в новой долгосрочной программе развития госкомпании. В программе заложен проектный подход, согласно которому планируется завершить строительство и реконструкцию первых скоростных дорог.

Реализация программы позволит компании к 2020 г.:

- завершить реконструкцию автомобильной дороги М-4 «Дон»;
- завершить строительство скоростной автомобильной дороги Москва — Санкт-Петербург;
- завершить реконструкцию наиболее важных участков автомобильных дорог М-1 «Беларусь» и М-3 «Украина»;
- построить северный и восточный участки центральной кольцевой автодороги в Московской области;
- ввести в эксплуатацию 1623 км платных участков дорог;
- создать 58 многофункциональных зон дорожного сервиса.

Конечная цель, на достижение которой направлена программа, — создание в Российской Федерации сети автомагистралей и скоростных автодорог, обеспечивающих скоростное движение транспортных потоков с высоким уровнем безопасности и комфорта для пользователей.

Строить и реконструировать автодороги компания будет по проектам, что позволит достичь запланированных показателей качества дорожной сети и эффективного использования выделяемых ресурсов.

По материалам доклада, сделанного 15 марта 2012 г. на конференции «Дорожная сеть России» Евразийского транспортно-логистического форума