*Проект*

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет по федеративному устройству и вопросам
местного самоуправления

КРУГЛЫЙ СТОЛ

на тему "Автомобильные дороги местного значения: вопросы строительства, реконструкции, ремонта и содержания"

Государственная Дума 11 декабря 2017 года

(зал 830 нового здания) 10.30 часов

# Р е к о м е н д а ц и и

Участники "круглого стола" отмечают, что обеспечить инвестиционную привлекательность муниципальных образований, а также модернизацию их рыночной инфраструктуры, то есть возможность
их дальнейшего развития как населенных пунктов и территорий, а также обеспечить полноценную инфраструктуру жизнедеятельности граждан, невозможно без создания в соответствующем муниципальном образовании развитой дорожной сети автомобильных дорог общего пользования местного значения. Она должна отвечать современным потребностям граждан
и бизнеса. То есть, автомобильные дороги местного значения должны соединять между собой не только населенные пункты муниципалитетов,
но и обеспечивать круглогодичную и беспрепятственную связь
с федеральными и региональными автомобильными дорогами.

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации установлены правовые основы, регулирующие отношения, возникающие
в связи с использованием автомобильных дорог местного значения, а также
их проектированием, строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом, ремонтом, содержанием и финансовым обеспечением. Данные правовые основы определены положениями Федерального закона
от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 257-ФЗ), Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", рядом других нормативных правовых актов.

Нормами Федерального закона № 257-ФЗ установлена детальная классификация автомобильных дорог местного значения, включающая
в себя:

- автомобильные дороги общего пользования местного значения городского и сельского поселений;

- автомобильные дороги общего пользования местного значения муниципального района;

- автомобильные дороги общего пользования местного значения городского округа.

Положениями Федерального закона № 257-ФЗ определены полномочия органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов в области использования автомобильных дорог
и осуществления дорожной деятельности. При этом данные полномочия
в области дорожной деятельности реализуются органами местного самоуправления сельских поселений в случае закрепления законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями вопроса осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов сельских поселений, а в случае отсутствия такого закрепления – реализуются органами местного самоуправления муниципальных районов.

В настоящее время численность парка автотранспортных средств
в Российской Федерации составляет 51,8 млн. единиц и продолжает расти. Данные транспортные средства по большей части концентрируются, обслуживаются и эксплуатируются на территории муниципальных образований, оказывая существенное воздействие на местные дороги, что требует существенных затрат в развитие и эксплуатацию местных дорог.
В то же время деятельность предприятий по обслуживанию автомобилей, дорожного сервиса обеспечивает существенные поступления в региональные и местные бюджеты, вносит вклад в повышение занятости населения. Так,
по данным Росстата на автомобильных дорогах и улицах муниципальных образований только автозаправочных станций имеется 14,6 тыс. единиц.
На предприятиях по обслуживанию автомобилей и дорожного сервиса
по консервативным оценкам имеется более 150 тыс. рабочих мест,
а с учетом работников других отраслей, связанных с функционированием этих объектов, – 750 – 900 тыс. рабочих мест.

Поэтому одной из важнейших задач является приведение
в нормативное состояние местных автомобильных дорог и улиц населенных пунктов в муниципальных образованиях.

Вместе с тем необходимо отметить, что на сегодняшний день состояние и уровень развития и использования автомобильных дорог местного значения и осуществления в отношении них дорожной деятельности не соответствуют потребностям социально-экономического развития муниципальных образований в связи с наличием следующих обстоятельств:

1. Общая протяженность автомобильных дорог местного значения
по состоянию на 1 января 2017 года составляет 934,3 тыс. км. Вместе с тем
из указанной протяженности 404,0 тыс. км, или 43,2% составляют грунтовые дороги. При этом в 2 субъектах Российской Федерации (Республика Тыва
и Ярославская область) твердое покрытие не имеют более 70% общей протяженности местных автомобильных дорог. Усовершенствованную капитальную дорожную одежду проезжей части, способную пропускать потоки грузовых автомобилей независимо от погодно-климатических условий, имеют только 51,9% местных автомобильных дорог.

2. Не имеют связи с сетью автомобильных дорог по дорогам с твердым покрытием 43,9 тыс. населенных пунктов. Из них 185 населенных пунктов имеют население более 1000 человек.

3. Не отвечают нормативным требованиям 46,5% общей протяженности дорог местного значения. При этом в 4 субъектах
Российской Федерации (Архангельской, Ярославской, Кировской областях, Ненецком автономном округе) доля дорог местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, превышает 80%. Вместе с тем, указанные сведения вызывают сомнения, поскольку в значительной части муниципальных образований отсутствуют системы диагностики состояния автомобильных дорог местного значения и оборудование для ее проведения. В местных бюджетах не имеется средств для привлечения к выполнению
и ведению указанной диагностики специализированных организаций.

Наличие указанных проблем связано с отсутствием в муниципальных образованиях финансовых, кадровых, организационных и материально-технических ресурсов. Кроме того, необходимо учитывать особенности природно-климатических условий и географического положения отдельных районов нашей страны (например, Крайнего Севера), а также труднодоступных и малонаселенных местностей, что требует установления особенностей правового регулирования и финансового обеспечения
их дорожного хозяйства.

В этой связи в качестве одного из главных оснований создания дорожных фондов послужило Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29 июня 2010 г. "О бюджетной политике в 2011 – 2013 годах", в котором в качестве приоритетных направлений бюджетной политики указывалось на необходимость создания условий для устойчивого финансового обеспечения содержания и развития автомобильных дорог.

Правовые основы для формирования в Российской Федерации системы дорожных фондов были определены в статье 1794 БК РФ. Её положения предусматривают создание дорожных фондов на трех уровнях бюджетной системы Российской Федерации – Федерального дорожного фонда, дорожных фондов субъектов Российской Федерации, муниципальных дорожных фондов, а также порядок их формирования в составе соответствующих бюджетов и расходования из них бюджетных средств.

Следует отметить, что ранее действовавшие Федеральный дорожный фонд Российской Федерации и дорожные фонды субъектов Российской Федерации (территориальные дорожные фонды), созданные в начале
90-х годов прошлого века, были уже давно ликвидированы. При этом
Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1759-1 "О дорожных фондах в Российской Федерации" определявший общие правовые основы создания дорожных фондов соответствующих органов государственной власти, назначение и использование этих фондов, источники средств, поступающих в них, утратил свою силу с 1 января 2005 года.

В то же время ликвидация указанных дорожных фондов привела
к недофинансированию дорожного хозяйства и проблемам, возникающим при строительстве новых автомобильных дорог общего пользования. Так, если в 2000 году на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования государством выделялись бюджетные средства
в размере 2,9% ВВП, то в 2005 году – всего 1,1% ВВП. В 2009 году
на строительство и содержание автомобильных дорог общего пользования
из федерального бюджета было выделено 328 млрд. рублей, а в 2010 году расходы федерального бюджета на указанные цели сократились
до 274 млрд. рублей.

Следует отметить, что прошлый опыт функционирования в Российской Федерации дорожных фондов не свидетельствует о достаточной эффективности расходования из них бюджетных средств на дорожное хозяйство. При этом многочисленные факты указывали на то, что
часть средств действовавших ранее дорожных фондов либо тратились
не по целевому назначению, либо расходовались неэффективно.

Вместе с тем, по мнению ряда экспертов и специалистов в сфере дорожного хозяйства, если созданные в 90-х гг. прошлого века дорожные фонды оказались дискредитированы, то это совсем не означает, что
их создание и функционирование в современных условиях окажется неприемлемым, а расходование их финансовых средств окажется неэффективным. Многое зависит не только от объемов финансовых средств, но и от качества планирования их расходования, эффективности реализации дорожных работ с использованием современных технологий, привлечения квалифицированных и ответственных кадров в дорожное хозяйство, а также выстраивания оптимальной системы контроля за качеством и стоимостью производимых дорожных работ.

Согласно нормам статьи 1794 БК РФ под дорожным фондом понимается часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта
и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов
к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

Нормами статьи 1794 БК РФ установлено, что муниципальный дорожный фонд создается решением представительного органа муниципального образования (за исключением решения о местном бюджете). Данный орган устанавливает порядок формирования и использования бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда. В целях повышения эффективности использования средств на дорожных работах, качество которых в значительной степени зависит от погодно-климатических условий, предусмотрено, что бюджетные ассигнования муниципального дорожного фонда, не использованные в текущем финансовом году, направляются на увеличение бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда в очередном финансовом году. В связи с этим важнейшую роль приобретает качество планирования дорожных работ органами местного самоуправления с заблаговременным установлением графиков работ по контрактам на строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения, не предусматривающих выполнение работ, зависящих
от температуры воздуха и влажности, в осенний и зимний периоды года.

Объем бюджетных ассигнований муниципального дорожного фонда утверждается решением о местном бюджете на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период) и формируется за счет следующих источников:

1. Части поступлений от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных
и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые
на территории Российской Федерации, подлежащих зачислению в местный бюджет (далее – акцизы на нефтепродукты). Согласно статье 58 БК РФ субъекты Российской Федерации обязаны установить дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от акцизов на нефтепродукты, производимые на территории Российской Федерации, исходя из зачисления
в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации от указанного налога. При этом законодательством 8 субъектов Российской Федерации (Республики Калмыкия и Саха (Якутия), Забайкальский край, Иркутская, Саратовская, Липецкая, Сахалинская, Тульская области) установлены нормативы отчислений от данных акцизов в бюджеты муниципальных образований
в размере, превышающем 10% указанных доходов.

В соответствии с бюджетной отчетностью Федерального казначейства за 2016 год в местные бюджеты поступили акцизы на нефтепродукты
в общем объеме 39,7 млрд. рублей.

Размеры указанных дифференцированных нормативов отчислений
в местные бюджеты устанавливаются исходя из протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения соответствующих муниципальных образований, органы местного самоуправления которых решают вопросы местного значения в сфере дорожной деятельности. При расчете указанных нормативов помимо протяженности автомобильных дорог общего пользования могут учитываться виды покрытий автомобильных дорог в порядке, определяемом законом субъекта Российской Федерации.

2. Бюджетных ассигнований из дорожного фонда субъекта Российской Федерации, в том числе в виде субсидий и бюджетных кредитов, подлежащих передаче местным бюджетам на дорожную деятельность
в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Порядок формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации должен предусматривать направление бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования (за исключением автомобильных дорог федерального значения) с твердым покрытием
до сельских населенных пунктов, не имеющих круглогодичной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования, а также на их капитальный ремонт и ремонт в размере не менее 5% объема бюджетных ассигнований дорожного фонда субъекта Российской Федерации, формируемого за счет доходов бюджета субъекта Российской Федерации от акцизов
на нефтепродукты, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, а также транспортного налога, в том числе в виде субсидий местным бюджетам на указанную дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения (часть 41 статьи 1794 БК РФ).

В 2016 году такие субсидии были выделены в размере
14,7 млрд. рублей, в 2017 году они составят 15,5 млрд. рублей, в том числе
с учетом трансфертов, предоставляемых из Федерального дорожного фонда
в рамках федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 – 2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 г.
№ 598.

Законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены на предоставление бюджетных кредитов и субсидий из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог общего пользования местного значения, в том числе на формирование муниципальных дорожных фондов (часть 42 статьи 1794
БК РФ).

В 2016 году, по сведениям субъектов Российской Федерации, общий объем межбюджетных трансфертов из региональных бюджетов бюджетам муниципальных образований составил 99 млрд. рублей или 18,6% общего объема расходов субъектов Российской Федерации на дорожное хозяйство (без учета городов Москвы и Санкт- Петербурга).

При этом необходимо учитывать, что положения частей 41 и 42 статьи 1794 БК РФ не содержат исчерпывающий перечень форм межбюджетных трансфертов, которые могут быть предоставлены из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам на осуществление дорожной деятельности.

3. В 6 субъектах Российской Федерации (Республика Ингушетия, Чувашская Республика, Пермский и Хабаровский края, Кемеровская
и Сахалинская области) законами соответствующих субъектов Российской Федерации была предусмотрена передача всех или части доходов бюджета
от транспортного налога в бюджеты муниципальных образований
на основании статьи 58 БК РФ. В соответствии с бюджетной отчетностью Федерального казначейства в 2016 году в местные бюджеты поступили доходы от транспортного налога в общем объеме 3,6 млрд. рублей.

4. Иные поступления в местный бюджет также могут зачисляться
в муниципальные дорожные фонды, в случае утверждения их в решении представительного органа муниципального образования, предусматривающем создание муниципального дорожного фонда.

Существенную роль в обеспечении формирования муниципальных дорожных фондов играют трансферты из Федерального дорожного фонда, которые предоставляются на реализацию региональных программ субъектов Российской Федерации, в которых в числе направлений использования средств предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов
на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

В соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2016 г.
№ 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период
2018 и 2019 годов» Росавтодору предусмотрены иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (далее – Госпрограмма).

Распоряжением Правительства Российской Федерации
от 4 октября 2017 г. № 2156-р утверждено распределение иных межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по развитию автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения, предоставляемых в 2017 году субъектам Российской Федерации,
в объеме 9 857,0 млн. рублей, в том числе на приведение в нормативное состояние, развитие и увеличение пропускной способности сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального, местного значения в объеме 2 579,79 млн. рублей.

Кроме того, в настоящее время в соответствии с решениями президиума Совета при Президенте Российской Федерации
по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол
от 21 ноября 2016 г. № 10) реализуется приоритетный проект «Безопасные
и качественные дороги» (далее – Приоритетный проект), предусматривающий решение следующих задач:

- приведение с учетом соблюдения требований технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог»
в нормативное состояние дорожной сети крупнейших городских агломераций с населением свыше 500 тыс. человек в каждой (в 2018 году – не менее 50% протяженности дорожной сети, в 2025 году – 85%);

- сокращение в указанных городских агломерациях количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий: в 2018 году (относительно уровня 2016 года) – на 50%, в 2025 году – на 85%.

Одним из основных инструментов достижения поставленных задач определены программы комплексного развития транспортной инфраструктуры городских агломераций (далее – Программы агломераций). В настоящее время в соответствии с паспортом Приоритетного проекта предусматривается реализация субъектами Российской Федерации
38 Программ агломераций.

Правила предоставления и распределения иных межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в рамках Приоритетного проекта,
а также распределение объемов данных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации в 2017 году утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 21 января 2017 г. № 47 исходя
из следующих критериев:

- при численности населения крупнейшего городского округа (городской агломерации) от 500 000 до 800 000 человек – не менее
625,0 млн. рублей;

- при численности населения 800 000 человек и более –
1,0 млрд. рублей.

Общий объем финансирования Приоритетного проекта в 2017 году предусмотрен в объеме 31 319,6 млн. рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год
и на плановый период 2019 и 2020 годов» (таблица 32 приложения 33)
в распределении бюджетных ассигнований предусмотрены субсидии
на реализацию мероприятий подпрограммы «Дорожное хозяйство» государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» бюджетам субъектов Российской Федерации на 2018 год
в объеме 5 580,78 млн. рублей, на 2019 год – 4 710,01 млн. рублей
и на 2020 год – 4 568,71 млн. рублей. В федеральном бюджете на 2018 год
и на плановый период 2019 и 2020 годов предусматриваются также иные межбюджетные трансферты на финансовое обеспечение развития автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения в рамках реализации Госпрограммы в объемах соответственно
21 876,5 млн. рублей, 25 891,08 млн. рублей, и 27 417,15 млн. рублей. Финансирование из федерального бюджета Приоритетного проекта
на 2018 год предусматривается в размере 31 250,0 млн. рублей.

При этом, по данным Счетной палаты Российской Федерации, суммарный объем финансирования автомобильных дорог местного значения в 2016 году составил 292,7 млрд. рублей, что более чем в 1,3 раза больше уровня 2013 года (221,8 млрд. рублей до образования муниципальных дорожных фондов).

По результатам произведенных Российской ассоциацией территориальных органов управления автомобильными дорогами (Ассоциация "РАДОР") расчетов объем денежных средств, направляемых субъектами Российской Федерации в виде субсидий бюджетам муниципальных образований из региональных дорожных фондов
на финансирование автомобильных дорог местного значения, ежегодно увеличивается в абсолютных цифрах (оставаясь при этом в процентном соотношении на одном уровне): в 2016 году данная сумма составляла
116,4 млрд. рублей или 21,1% от общего объема ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации (без учета г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, г. Севастополь и Республики Крым), а по состоянию
на 1 июля 2017 года составила 131,0 млрд. рублей или 21,0%.

Однако, участники "круглого стола" отмечают, что в настоящее время значительная часть автомобильных дорог местного значения находится
в неудовлетворительном состоянии, а в большинстве местных бюджетов отсутствуют достаточные финансовые средства для обеспечения в полном объеме потребностей муниципальных образований в проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте, ремонте и содержании указанных дорог.

Как указывает Ассоциация "РАДОР", минимальная ежегодная сумма денежных средств, которая была необходима бюджетам субъектов Российской Федерации (без учета г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, Республики Крым и г. Севастополь) в 2017 году на финансовое обеспечение расходных обязательств по содержанию, ремонту и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения
по нормативам денежных затрат, составляет 1 734,5 млрд. рублей, тогда как плановые расходы составляют всего 237,4 млрд. рублей или 14,3%
от требуемого, в том числе:

- на содержание по нормативу необходимо 422,1 млрд. рублей, выделяется 135,4 млрд. рублей или 32,1% от потребности;

- на ремонт по нормативу необходимо 323,8 млрд. рублей, выделяется 90,6 млрд. рублей или 28,0% от потребности;

- на капитальный ремонт по нормативу необходимо 988,6 млрд. рублей, выделяется 22,2 млрд. рублей или 2,2% от потребности.

Следует отметить, что указанная оценка является исключительно минимальной, поскольку не учитывает долю автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, не отвечающих нормативным требованиям.

Кроме того, участники «круглого стола» обращают внимание на такой негативный фактор, как отсутствие в настоящее время системного учета
и контроля за автомобильными дорогами общего пользования местного значения.

Как указывает Счетная палата Российской Федерации, контрольные
и экспертно-аналитические мероприятия по использованию бюджетных ассигнований, направленных на осуществление дорожной деятельности
в отношении автомобильных дорог местного значения, не проводились, так как указанные вопросы не относятся к компетенции Счетной палаты;
при этом в 2016 году было проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ формирования и использования бюджетных ассигнований дорожных фондов субъектов Российской Федерации».

Результаты контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проводимых контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отношении автомобильных дорог местного значения, не обобщались, что не позволяет точно определить общую сумму бюджетных ассигнований, направленных
на осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, в целом по стране.

В соответствии с Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 315-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации
и отдельные законодательные акты Российской Федерации и установлении особенностей исполнения федерального бюджета в 2018 году" будут уменьшены нормативы отчислений акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов Российской Федерации в 2018 году с 57,4% до 57,1% и в 2019 году с 60,2% до 58,1%. В 2020 году норматив отчислений от данных доходов
в региональный бюджет составит 58,2%. Одновременно уменьшается
и значение коэффициента, применяемого при установлении базового объема бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, и в 2018 году
он составит 0,45 вместо 0,49, в 2019 году – 0,36 вместо 0,40, что в свою очередь приведет к уменьшению бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности.

Поскольку финансовое обеспечение муниципальных дорожных фондов в значительной степени зависит от объемов бюджетных средств, формируемых в дорожных фондах субъектов Российской Федерации, внесение указанных изменений в данные законодательные акты приведет
к еще более большему ухудшению финансового положения муниципальных образований в области финансирования дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

Учитывая то, что обеспеченность в финансовых ресурсах в субъектах Российской Федерации в 2017 году работ по содержанию, ремонту
и капитальному ремонту автомобильных дорог регионального значения составляет всего лишь 14,3% от потребности, перераспределение акцизов
на нефтепродукты и уменьшение финансовой помощи субъектам
из федерального бюджета ставит вопрос о возможности субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями исполнения поручений Президента Российской Федерации:

 - от 22 декабря 2012 г. № Пр-3410 по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года
в части принятия необходимых мер, направленных на развитие сети автомобильных дорог, обеспечивающих в ближайшее десятилетие увеличение объемов их строительства и реконструкции в два раза
по сравнению с периодом 2003 – 2012 годов;

 - от 5 августа 2016 г. № Пр-1572 по итогам совещания с членами Правительства Российской Федерации, на котором было принято решение рекомендовать высшим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить включение в региональные программные документы развития дорожного хозяйства мероприятий по увеличению доли автомобильных дорог общего пользования регионального
и межмуниципального значения, отвечающих нормативным требованиям.

 Помимо этого эффективному использованию средств муниципальных дорожных фондов в ряде муниципальных образований препятствует низкий уровень планирования осуществления дорожной деятельности, что
не позволяет органам местного самоуправления указанных муниципальных образований реализовать цели и задачи, предусмотренные в муниципальных программах в сфере дорожного хозяйства, а также отсутствие финансовых, кадровых и материально-технических ресурсов для приобретения
и использования современных технологий, материалов, техники для осуществления дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения.

 Важно принципиально изменить подходы к ремонту и содержанию автомобильных дорог местного значения и перей­ти от практиковавшегося ранее ремонта отдельных небольших участков дорог и сооружений на них ("ямочного ремонта") к технологии маршрутного ремонта протяженных участков на основе диагностики их транспортно-эксплуатационного состояния с использованием современных автоматизирован­ных методов прогнозирования состояния дорог и планирования ремонтных работ.

 Еще одной из проблем, существующих в сфере строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог местного значения, является отсутствие оформленного органами местного самоуправления права собственности на ряд автомобильных дорог местного значения, и как следствие, отсутствие финансовых вложений для поддержания их в нормативном состоянии. С одной стороны органы местного самоуправления многих муниципальных образований связывают данную проблему с недостатком финансо­вых возможностей в отношении муниципального дорожного хозяйства, а с другой стороны – с длительностью процесса оформле­ния бесхозяйных автомобильных дорог в муниципальную собственность.

 Показатели многих муниципальных программ в сфере дорожного хозяйства по вводу в эксплуатацию автомобильных дорог местного значения после их строительства или реконструкции установлены формально, что создает риски их не достижения. Вместе с тем автомобильные дороги
в границах населенных пунктов поселений, а также между населенными пунктами поселений, имеют большое значение для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, привлечения инвестиций, развития малого и среднего бизнеса.

С учетом изложенного можно констатировать, что в настоящее время принципиально важно определить реальные финансовые потребности муниципальных образований по содержанию, развитию и ремонту автомобильных дорог местного значения. Решение данной задачи зависит
от эффективности введения объективных нормативов финансовых затрат
в данной сфере. Согласно части 3 статьи 34 Федерального закона № 257-ФЗ нормативы финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения и правила расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели утверждаются органом местного самоуправления. В связи с этим на федеральном уровне принципиально важно актуализировать методическую базу по установлению органами местного самоуправления указанных нормативов финансовых затрат.

Важнейшим вопросом приведения автомобильных дорог местного значения в нормативное состояние является выполнение требования статьи 34 Федерального закона № 257-ФЗ о финансировании ремонта и содержания дорог в размере 100% по утвержденным нормативам финансовых затрат.
В то же время в настоящий момент объемы муниципальных дорожных фондов позволяют обеспечить лишь часть затрат, необходимых для приведения местных автомобильных дорог в нормативное состояние.

Определение реальных финансовых потребностей муниципальных образований для решения указанных вопросов зависит также от:

- введения четких критериев отнесения автомобильных дорог местного значения к автомобильными дорогам поселений, муниципальных районов
и городских округов;

- скорейшего завершения инвентаризации сети всех автомобильных дорог местного значения, постановки их на кадастровый учет, составления реестров таких дорог в каждом муниципальном образовании.

Участники "круглого стола" полагают, что на федеральном уровне необходимо рассмотреть возможность закрепления за местными бюджетами дополнительных источников доходов, которые органы местного самоуправления смогут направлять на финансирование дорожной деятельности.

В частности, возможно введение в качестве местного налога транспортного налога в отношении физических лиц, на которых
в соответствии с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога
в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов,
что увеличит доходную базу муниципалитетов ориентировочно
на 109,2 млрд. рублей (сумма транспортного налога, уплаченная физическими лицами в 2016 году).

Кроме того, в настоящее время согласно статье 46 БК РФ суммы штрафов за нарушение законодательства Российской Федерации
о безопасности дорожного движения подлежат зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 100%. В то же время, создание условий для обеспечения безопасности дорожного движения зависит, прежде всего, от состояния автомобильных дорог местного значения. В связи с этим в БК РФ поступления от указанных штрафов целесообразно распределить между региональными и местными бюджетами в равной пропорции. Так, за период 2015 – 2016 год кассовое поступление штрафов за нарушение Правил дорожного движения составило более
125 млрд. рублей.

Согласно положениям статьи 301 Федерального закона № 257-ФЗ движение транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения допускается при условии внесения платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам такими транспортными средствами. В то же время большегрузные автомобили наносят ущерб не только при проезде по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения, но и по автомобильным дорогам общего пользования регионального, межмуниципального и местного значения.

В связи с этим полагаем целесообразным рассмотреть возможность создания правовых и организационно-технических условий для формирования систем взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, при движении по автомобильным дорогам общего пользования регионального и (или) межмуниципального значения, и установить распределение указанной платы между дорожными фондами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Кроме того, в БК РФ следует предусмотреть норму о том, что в целях формирования муниципальных дорожных фондов в местные бюджеты могут зачисляться налоговые доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, по нормативам отчислений, установленным законом субъекта Российской Федерации в соответствии со статей 58 БК РФ.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № [228841-7](http://sozd.parlament.gov.ru/bill/228841-7) "О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации", внесенный Законодательным Собранием Вологодской области. Положениями данного законопроекта предлагается внести изменения в нормы Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающие перенос для физических лиц сроков уплаты земельного налога, налога на имущество физических лиц
и транспортного налога (далее – имущественные налоги) с 1 декабря
на 1 октября года, следующего за истекшим налоговым периодом.

Согласно пояснительной записке к законопроекту около 50% платежей по имущественным налогам осуществляется физическими лицами в конце ноября – начале декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом. Указанная ситуация приводит к неравномерности наполняемости дорожных фондов субъектов Российской Федерации и муниципальных дорожных фондов, а также недостаточности средств местных бюджетов
в течение финансового года по исполнению возложенных на органы местного самоуправления полномочий и финансовому обеспечению расходных обязательств по решению вопросов местного значения.

Таким образом, действующие предельные сроки уплаты имущественных налогов физическими лицами оказывают негативное влияние на обеспечение сбалансированности региональных и местных бюджетов.

В связи с этим реализация законопроекта могла бы способствовать повышению финансовой устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов. Кроме того, его принятие позволило бы создать дополнительные условия для увеличения доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в связи с увеличением срока для проведения работы по погашению задолженности физическими лицами по уплате имущественных налогов.

Необходимо отметить и тот факт, что положениями Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 361-ФЗ (в редакции от 3 февраля 2015 года)
"О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" были расширены направления использования средств дорожных фондов. Данным Федеральным законом была предоставлена возможность использовать средства дорожных фондов также на капитальный ремонт
и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов
к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.
В тот же время в настоящее время понятия "дворовые территории многоквартирных домов" и "проезды к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов" в законодательстве Российской Федерации не определены, что создает правовую неопределенность в определении мероприятий по использованию средств дорожных фондов на указанные цели.

В этой связи участники «круглого стола» полагают, что в целях устранения указанной правовой неопределенности в данном вопросе
и обеспечения принципа целевого использования соответствующих бюджетных средств, указанные понятия необходимо определить
в федеральном законе с возможностью конкретизации их в случае необходимости законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами муниципальных образований в сфере благоустройства территорий населенных пунктов.

Кроме того, участники «круглого стола» отмечают, что весьма важным и перспективным механизмом учета и контроля за дорожной деятельностью может стать участие граждан и их объединений в осуществлении общественного контроля за строительством, реконструкцией, ремонтом
и содержанием автомобильных дорог местного значения, как одного из видов деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Субъектами общественного контроля должны быть граждане,
их объединения, территориальное общественное самоуправление, общественные и некоммерческие негосударственные организации, местные общественные палаты (советы) при органах местного самоуправления, объединяющие представителей, пользующихся доверием жителей
и нацеленных на участие в решении вопросов местного значения.

Особенно востребован общественный контроль в рассматриваемой сфере может быть по таким направлениям, как формирование и исполнение муниципального заказа на проведение дорожных работ, вопросы благоустройства дворовых территорий многоквартирных домов населенных пунктов, финансируемые, в том числе, за счет средств муниципальных дорожных фондов (капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов), сохранность автомобильных дорог и дорожная деятельность в целом.

**На основании изложенного, с учетом состоявшегося обсуждения, участники "круглого стола" считают необходимым рекомендовать:**

**1. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации:**

- ускорить рассмотрение и принятие проекта федерального закона
№ 228841-7 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», внесенного Законодательным Собранием Вологодской области и направленного на повышение финансовой устойчивости и сбалансированности региональных и местных бюджетов.

**2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации:**

- проработать вопрос закрепления в федеральном законодательстве понятий "дворовые территории многоквартирных домов" и "проезды
к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов"
с целью установления правовой определенности в отношении мероприятий по использованию средств муниципальных дорожных фондов
на капитальный ремонт и ремонт дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

**3. Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть возможность разработки единой методической базы
по установлению органами местного самоуправления нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и содержание автомобильных дорог местного значения, а также правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели.

**4. Министерству финансов Российской Федерации совместно
с Министерством транспорта Российской Федерации:**

- проработать вопрос о внесении изменений в БК РФ в части установления возможности зачисления в целях формирования муниципальных дорожных фондов в местные бюджеты налоговых доходов от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации по нормативам отчислений, установленным законом субъекта Российской Федерации
в соответствии со статей 58 БК РФ;

- рассмотреть возможность закрепления за местными бюджетами дополнительных источников доходов, которые органы местного самоуправления смогут направлять на финансирование дорожной деятельности, в том числе путем:

а) введения в качестве местного налога транспортного налога
в отношении физических лиц, на которых в соответствии
с законодательством Российской Федерации зарегистрированы транспортные средства, признаваемые объектом налогообложения, с зачислением поступлений от данного налога в муниципальные дорожные фонды в составе местных бюджетов;

б) внесения изменений в статью 46 БК РФ в части распределения поступлений от суммы штрафов за нарушения законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения между региональными
и местными бюджетами в равной пропорции, с последующим зачислением муниципальной составляющей в муниципальные дорожные фонды.

**5. Министерству транспорта Российской Федерации совместно
с Министерством финансов Российской Федерации и Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока:**

- проработать вопрос об установлении правового регулирования
и финансового обеспечения дорожного хозяйства для районов Крайнего Севера, труднодоступных и малонаселенных местностей с учетом особенностей природно-климатических условий и их географического положения.

**6. Органам местного самоуправления, Общероссийскому конгрессу муниципальных образований, Всероссийскому совету местного самоуправления, Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления, советам муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иным объединениям муниципальных образований:**

- уделять постоянное внимание развитию институтов общественного контроля за строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильных дорог местного значения в целях общественной проверки, анализа, мониторинга и общественной оценки осуществляемой деятельности в указанной сфере и совершенствования механизмов прямого взаимодействия органов власти и гражданского общества.