

Дороги без дураков

К скандалам на высшем уровне нам не привыкать. Но тот, что случился на очередном заседании правительства страны в середине июня, все-таки выходит за рутинные рамки. Говоря официально, правительство должно было одобрить меры по развитию сети автомобильных дорог в России, а также концепцию, которой при этом следовало бы руководствоваться. Однако пояснения И. Е. Левитина, главы Минтранса, премьер М. Е. Фрадков определил как «набор слов», который «начинает немножко нервировать». А о докладе Минтранса премьер отозвался и вовсе уничижительно: мол, «какая-то куча идет, самым непонятная».

Раздражение премьера можно не только понять, но и разделить. До сих пор все, и в первую очередь – министр Левитин, сетовали на то, что Минфин чрезвычайно скудно выделяет деньги на дорожное строительство. Правда, скудость была относительная, в процентах к ВВП. Доля эта в структуре федерального бюджета действительно упала вдвое, но абсолютная цифра все-таки выросла впятеро. А вот на конечный результат разбухшая денежная масса повлияла с точностью до наоборот. Если в 2000 г. построили и реконструировали около 7 тыс. км автодорог, включая примерно 500 км федеральных, то в прошлом году ввели примерно 3 тыс. км, в том числе менее 4 тыс. км федеральных. Чтобы подобный размах оценить по достоинству, нужно привести оценку того же Минтранса: при нынешних темпах роста экономики в стране следует строить ежегодно 17 тыс. км автодорог. Причем по качеству вовсе не те, что имеем сегодня, когда уже через год на свежем асфальте появляются глубокие трещины и выбоины.

Тот же Минтранс, судя по откликам экспертов, оценивает ситуацию более-менее адекватно. Экономический ущерб от худых дорог превышает 6% ВВП страны, а социальные потери рублем не измерить. Только аварийность за последние пять лет выросла на 42%. В дорожно-транспортных происшествиях гибнет 25 человек на 100 тыс. жителей – рекорд среди развитых стран. И основная причина – плохие дороги.

© ЭКО 2007 г.

Еще в апреле прошлого года на заседании правительства, где и звучали прискорбные показатели, премьер Фрадков в своем стиле с пристрастием допрашивал министров: «Чего нам не хватает? Денег, мозгов, контроля? Я так понимаю, денег нет. А с мозгами и контролем можно повременить? К стенке уже подошли».

Но вот теперь ситуация с финансированием разительно меняется. После неоднократных напоминаний президента страны, особенно – в последнем ежегодном послании Федеральному собранию, о том, что дороги строить все-таки следует, деньги мигом нашлись. «800 миллиардов вам дали, президент распорядился их дать, – отчитывал премьер-министра Левитина, – и ноль приходит этих денег, потому что не решены нормативные документы». В конце концов припертый к стенке господин Левитин вынужден был признать, что ни о том, как бороться с неэффективным менеджментом, ни о том, как быть с плохими дорогами, представления у него нет. А стало быть, ни о какой концепции и соответствующих нормативных актах и речи быть не может. Во всяком случае – пока не наступит прояснение в тех самых мозгах, о которых премьер упоминал полтора года назад.

Между тем в октябре 2006 г. состоялось плановое заседание Госсовета с участием президента страны, где и обсуждались основные положения концепции, которую теперь потребовал предъявить премьер. Но адекватное ли лечение предлагали участники Госсовета?

В центре обсуждения, с подачи министра Левитина, естественно, оказалась проблема №1 – устойчивое финансирование дорожной сферы. С чем согласился и основной докладчик на Госсовете, губернатор Ульяновской области С. И. Морозов. Он предложил обзавестись вечным источником денег: внести в Бюджетный кодекс отдельную строку о расходах на ремонт и строительство дорог. Да и вообще дискуссия свелась к поискам дополнительных источников финансирования.

Только вот незамеченным остался скромный тезис о том, что автодороги родное государство не признает своим имуществом. А тезис достоин того, чтобы именно его поставить на первое место. Дело в том, что сегодня все дороги, автовокза-

лы и прочие придорожные сооружения находятся в собственности комитетов по управлению имуществом. Но ведь комитеты – это чиновники на зарплате, которые изо всех сил хотят иметь приличные показатели по приватизации, перечислению в безликий бюджет прибыли от использования госимущества. Еще руководители комитетов умудрились понастроить себе коттеджи. Вот, пожалуй, и все их заботы. Никакие инвестиции в строительство, а тем более – обслуживание дорог комитетским чиновникам не нужны, как не заинтересованы они и в том, чтобы дороги служили как можно дольше.

Припеваючи живут и разнообразные дирекции, управляющие федеральными трассами, а также региональные облавтодоры и муниципальные ДРСУ – дорожные ремонтно-строительные управления. Все они, как и комитеты – это квазисобственники и балансодержатели. Согласно Гражданскому кодексу РФ, дороги у них находятся в оперативном управлении на основе хозяйственного ведения. Это означает, что без согласия комитетов по управлению имуществом дирекции и ДРСУ пальцем не могут пошевелить в части настоящего хозяйского распоряжения дорогами.

Однако представим, что некая дирекция выбила очередную пайку бюджетных денег. Заинтересована она в том, чтобы дороги были в отличном состоянии? Нет и еще раз нет! Главная забота таких «как бы» хозяев заключается в том, чтобы деньги освоить. Как – этого никто не проверит. Можно, например, положить асфальт метровым слоем. Это не выдумки, реальный факт. Ничего, что метровую толщу никакой каток не укатает, и ремонт придется повторять года через три-четыре, хотя покрытие должно служить лет 20–30.

Здесь самое время лишний раз вспомнить тот факт, что финансирование выросло впятеро, а ввод дорог сократился втрое. Почему? Да потому, что при существующих имущественных отношениях нет субъекта, которому было бы интересно строить новые дороги, да еще и строить хорошо. Ведь в этом случае необходимы смета, конструкция сооружения и прочие документы, по которым при желании легко проверить, сколько, чего и куда потрачено. Сегодня крадут, положив, например, потоньше основание или пожиже – слой асфальта.

Но если контролируешь каждый этап строительства – украсть практически невозможно. А вот реконструкция дорог или столь популярный на Руси «ямочный» ремонт – все эти операции контролю не поддаются, за что подобные хлебные дела очень любят дирекции и ДРСУ. Можно бесконечно припудривать дороги солью и песком, прикатывать асфальтом ямки и списывать огромные деньги. А еще, согласно постановлению Совмина СССР от 1974 г., которое никто не отменял, 10% бюджетных дорожных денег пускают на строительство жилья, которое по льготным ценам скупают бедные местные чиновники.

Не по этим ли причинам, по информации политика Б. Е. Немцова, километр московской кольцевой автодороги обошелся в 5–6 раз дороже, чем строительство европейских в аналогичных условиях?

Вот еще несколько предложений, звучавших на заседании прошлогоднего Госсовета: практиковать долгосрочные контракты на ремонт и содержание дорог по нормативам затрат, разработанным правительством, организовать независимый мониторинг, а также привлекать крупные многофункциональные компании, способные выполнять весь комплекс работ от проектирования до содержания дорог.

Изъян этих рекомендаций все тот же: на каких основаниях привлекать крупные компании, если дороги бесхозные? Тут хоть на десять лет заключай контракты – не только независимый мониторинг, но и прокуроры не обнаружат, куда закопаны бюджетные средства. Другое дело, если компаниям дороги отданы, например, в концессию. Или, как во Франции, проданы. Все равно кому – частной компании или государственной. Важно, чтобы они были полноценными собственниками. Энергетики, например, в роли полноправного заказчика вывернут наизнанку подрядчика, строящего плотину, потому что им эту ГЭС эксплуатировать. Однако в России отдать дорогу в концессию или продать настоящему собственнику невозможно – нет законов.

Следующее предложение членов Госсовета – увеличить инвестиционный цикл с одного года до 10-12 лет. Один из моих экспертов, не сдержав эмоции, назвал это глупостью. Предположим, дали много денег на сооружение длинной магистрали.

Настоящий собственник наймет 4-5 компаний, которые параллельно станут сооружать разные участки дороги в зависимости от расположения своих производственных баз. И дорогу проложат быстро. А вот при нынешних отношениях собственности выгодно пристроиться к бюджетной кормушке надолго, нанять единственную компанию, и пусть она ковыряется с одного конца магистрали лет 10–12. Построит дорогу – тут же начнет ее ремонтировать. Какую схему организации строительства выбирать – опять же зависит от степени заинтересованности заказчика.

Особо интересны механизмы долгосрочного финансирования дорожной сети, чем так озабочен министр Левитин. Вообще-то для этих целей существуют земельный и транспортный налоги, а также акцизы на ГСМ. Если первый еще как-то собирается, то второй – плохо. И тому есть причина. Транспортный – тот же налог на имущество, а, значит, предприятие за одну машину платит дважды. Вот и увиливает, как может. Посему следует не увеличивать транспортный налог по максимуму, как предлагалось на Госсовете, а упразднить его вовсе.

Неграмотной называют специалисты и рекомендацию поставить налог в зависимости от нагрузки на ось. Министр Левитин предлагает ввести плату за проезд по федеральным трассам грузовиков полной массой в 12 т. Правда, экономических обоснований в его докладе как не было, так и нет. И вряд ли могут быть. Ведь автоперевозчики и без того платят дорожный налог, и, стало быть, для них фискальный гнет может быть двойным, если предложение министра Левитина станет нормативным актом. Кроме того, оно нелепо и по техническим причинам: специалисты утверждают, что легковушки за счет высокой скорости давят на дорогу почти так же, как и грузовики. Так что колею на асфальте накапывают не грузовики – плоха основа дороги. Поэтому вряд ли стоит выдумывать что-то новое, кроме уже опробованного в мире: взимать акцизы с горючего и строить нормальные дороги. Как, например, в Германии, где под автотрассы роют котлованы в 6–7 м, да еще полотно поднимают на насыпях, внутри которых устраивают дренажи, чтобы вода не разрушала основание полотна. Причем по такой технологии не только строят новые, но и рекон-

струируют старые трассы. В России же дороги чаще всего устраивают на одном уровне с полем. Вот они долго и не выдерживают.

Нелепым назвали эксперты и намерение увеличить финансирование дорожной сферы, повысив налоги придорожному бизнесу, на чем опять же настаивал министр Левитин. Этот бизнес и без того платит за аренду земли. Жадные чиновники во многих субъектах взвинтили налог с автостоянок. И что же? Их владельцы тоже подняли тарифы для клиентов, и они, застраховав свои автомобили, теперь оставляют их во дворах. Угнали авто – хозяин идет за страховкой. Кому лучше стало? Другое дело – расширять сеть платных дорог при наличии параллельных бесплатных. Однако соответствующий закон застрял в правительстве.

И уж вовсе повергает в шок задание правительству срочно подготовить законопроект об автодорогах. Один из экспертов предложил: ну давайте примем закон о велосипедах или о номерном знаке. Если дробить сферы действия нормативных актов до бесконечно малых величин, то можно докатиться до абсурда. Дороги, как и все другие объекты, подпадают под действие строительных норм и правил. А чтобы они соблюдались, нужно изменить экономические и имущественные отношения на основе уже действующих законов и Гражданского кодекса. Уж лучше бы продумали специальные правила, по которым было бы невозможно играть в проведение тендеров при выборе подрядчика с заранее известным результатом.

Словом, если верноподданные расстараятся и пропишут в дорожной концепции все рекомендации, озвученные на заседании Госсовета, то боюсь, что по стране скоро можно будет ездить только на танках или бульдозерах. Неужто в России и впрямь царит такое дремучее скудоумие, что присловие о двух извечных бедах припечатано к нашей стране во веки веков?

И. А. ОГНЕВ,
Тюмень