

Стратегия финансирования дорожного сектора в России

А.И. СОЛОДКИЙ, генеральный директор НИПИ территориального развития и транспортной инфраструктуры

С.Д. ВОРОНЦОВА, первый заместитель генерального директора НИПИ территориального развития и транспортной инфраструктуры



Материалы подготовлены Научно-исследовательским и проектным институтом территориального развития и транспортной инфраструктуры (Россия, Санкт-Петербург) в рамках работ по проекту ЕБРР «Формирование долгосрочной стратегии финансирования дорожного сектора в России», заказчиком которых выступило Федеральное дорожное агентство.

Дисбалансы в развитии экономики и дорожного комплекса в России

Для обеспечения устойчивого роста в стране необходимо взаимозависимое развитие экономики и транспортно-дорожного комплекса, однако в настоящее время в Российской Федерации наблюдается целый ряд дисбалансов.

Первый дисбаланс связан с противоречиями между огромными потенциалами, которыми располагает страна — территориальным, природно-сырьевым, топливно-энергетическим, — и относительно низким уровнем обеспеченности автомобильными дорогами, особенно в Сибири и на Дальнем Востоке, что не позволяет в полной мере осваивать ресурсы этих регионов. Этот дисбаланс усугубляется несоответствием существующих автодорог нормативным требованиям и ростом протяженности дорожной сети, работающей в режиме перегрузки.

Второй дисбаланс вызван, с одной стороны, увеличением валового внутреннего продукта, ростом спроса на автомобильные перевозки, численности парка автотранспортных средств и уровня автомобилизации в России, а с другой стороны — отставанием в развитии дорожной сети из-за уменьшения объемов финансирования дорожной отрасли. Проведенный анализ тенденций социально-экономического развития страны за период 1995–2004 гг. показал, что:

- при росте уровня автомобилизации за десятилетний период на 79% увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования составило лишь 15%;
- при увеличении валового внутреннего продукта РФ на 52% объем финан-

сирования дорожной отрасли снизился на 12% в 2004 г. по сравнению с 1995 г., при этом за период 2000–2004 гг. произошло его двукратное падение (рис. 1).

Указанные тенденции привели к тому, что существующая дорожная сеть страны не отвечает потребностям экономики Российской Федерации.

Третий дисбаланс связан с тем, что в условиях глобализации мировой экономики и развития внешнеэкономических связей, предстоящего вступления России в ВТО территория Российской Федерации может оказаться в экономической изоляции из-за отставания в развитии автодорожной сети, несоответствия ее международным требованиям, отсутствия сети скоростных автомагистралей, позволяющих без задержек движения пересечь всю страну.

Четвертый дисбаланс связан, с одной стороны, с потребностью в привлечении значительных капиталовложений

в модернизацию и развитие автодорожной сети, а с другой стороны — с низкой инвестиционной привлекательностью дорожной отрасли из-за высокой капиталоемкости дорожных объектов и длительного срока их окупаемости, что сдерживает приток частных инвестиций.

Для решения проблемы дисбалансов необходима реализация государственной политики, направленной на формирование опорной сети автомобильных дорог Российской Федерации, обеспечивающей базовые условия для экономического роста, снижения издержек отечественных производителей и повышения качества жизни населения страны.

Нарастание отставания в развитии автомобильных дорог от роста численности автомобильного парка и уровня автомобилизации

Развитие производства и повышение денежных доходов населения вызвали рост парка автотранспортных средств на 52% за период 1995–2004 гг. (рис. 2). В настоящее время численность автомобильного парка РФ составляет 33,8 млн. автотранспортных средств, из которых 72% — легковые автомобили, 14% — грузовые автомобили, 2% — автобусы, 12% — мотоциклы, прицепы и т.д.



Рис. 1. Динамика уровня автомобилизации, объема ВВП, протяженности автомобильных дорог общего пользования и финансирования дорожного хозяйства, в % к 1995 году

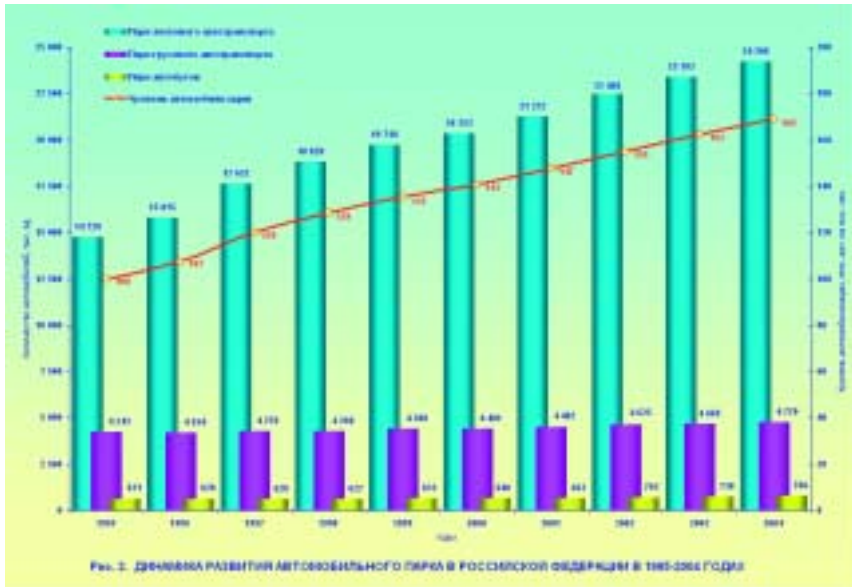


Рис. 3. Динамика развития автомобильного парка в Российской Федерации в 1995-2004 годах

Автотранспортный рынок России в стоимостном выражении является одним из наиболее емких среди других отраслей экономики. Его общий объем достиг 2330 млрд руб. в 2004 г. (рис. 3), в том числе:

- объем продаж автотранспортных средств — 423 млрд руб.;
- объем продаж запасных частей — 168 млрд руб.;
- объем продаж автомобильного топлива и моторных масел — 563 млрд руб.;
- объем страховой премии по договорам ОСАГО — 49 млрд руб.;
- прочие расходы на эксплуатацию автотранспорта (включая заработную плату водителей) — 1127 млрд руб.

В стоимостном выражении общий объем автотранспортного рынка сопоставим по размеру с расходной частью федерального бюджета (2695,6 млрд руб. в 2004 г.) и составляет около 15% ВВП Российской Федерации.

Несмотря на мощное развитие автотранспортного рынка, объемы финансирования федеральных и территориальных автомобильных дорог в России не превышают 9% от суммы расходов на покупку автотранспортных средств, автомобильного топлива и эксплуатацию автомобилей.

Ситуация усугубляется тем, что на фоне динамичного развития автомобильного рынка страны четко проявляется негативная тенденция сокращения объемов финансирования дорожной отрасли — с 2,9% ВВП в 2000 г. до 1,1% ВВП в 2005 г. (рис. 4). В результате в 5 раз уменьшились объемы строительства и реконструкции автодорог (рис. 5), в 2 раза — объемы ремонта дорог. Планируемые на 2005 г. объемы дорожных работ являются наименьшими за последние десятилетия.

Катастрофическое уменьшение объемов финансирования дорожной отрас-

ли привело к тому, что существующая автодорожная сеть страны не отвечает потребностям автомобильного рынка и отраслей экономики, ориентированных на обслуживание автотранспортом. Темпы дорожного строительства сегодня намного ниже роста автомобильного парка страны. Так, за период 2000–2004 гг. протяженность дорог общего пользования увеличилась на 3% при росте численности автомобильного парка страны на 20%. Расчеты показали, что около 48% от общего объема перевозок по федеральным автодорогам осуществляется в условиях превышения нормативного уровня загрузки дорожной сети, что приводит к росту затрат на автоперевозки на 20–30% по сравнению с нормальными условиями движения. Проблемы нарастания отставания в развитии автомобильных дорог от роста численности автомобильного парка и уровня автомобилизации создают угрозу ограничения экономического роста в стране.

Проблемы существующей системы налогообложения автотранспортных средств и нефтепродуктов

Существующая система налогообложения автотранспорта и нефтепродуктов включает: акцизы на легковые автомобили и мотоциклы, автомобильный бензин, дизельное топливо, моторные масла, а также транспортный налог. Перечисленные налоги не являются закрепленными источниками финансирования дорожной отрасли, они в общей массе зачисляются в доходы федерального и субъектных бюджетов.

Российская система налогов на автотранспорт и нефтепродукты, в отличие от аналогичных налогов в европейских странах, не обеспечивает пос-

туплений, необходимых для финансирования дорожного хозяйства. Так, поступления от сбора налогов на автотранспорт и нефтепродукты с учетом задолженности прошлых лет в 2004 г. составили 72% от общей суммы расходов на дорожное хозяйство (федеральные и территориальные дороги).

Проведенный анализ показал неэффективное построение системы налогообложения автотранспорта и нефтепродуктов в России, низкий уровень налоговых ставок и недостаточную налоговую базу, которые не позволяют обеспечить необходимый объем финансирования дорожного хозяйства. Налоги, установленные российским законодательством для каждого класса автомобилей, не компенсируют расходов на содержание и ремонт дорожной сети в соответствии со степенью воздействия автотранспортных средств на нее. В целом ряде случаев установленные объекты налогообложения и ставки налогов не соответствуют международной практике, что приводит к нерациональному перераспределению налоговой нагрузки между налогоплательщиками и вызывает проблемы, связанные с уклонением от уплаты налогов.

Перечисленные выше проблемы свидетельствуют о том, что российская система налогообложения автотранспортных средств и нефтепродуктов нуждается в реформировании.

Основные принципы разработки Стратегии финансирования дорожного сектора в России

Цель разработки Стратегии финансирования дорожного сектора в России заключается в решении задачи стабильного финансового обеспечения дорожной отрасли с целью формирования сети автомобильных дорог, соответствующей потребностям экономики, населения и государства.

Для достижения поставленной цели в Стратегии предусматривается решение следующих задач:

- формирование трехуровневой системы финансирования и управления дорожной отраслью;
- формирование средне- и долгосрочных программ развития дорожного хозяйства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях с использованием программно-целевых методов бюджетного планирования;
- реформирование системы налогообложения автотранспорта и нефтепродуктов с целью обеспечения расходов на финансирование содержания, развития и управления дорожной

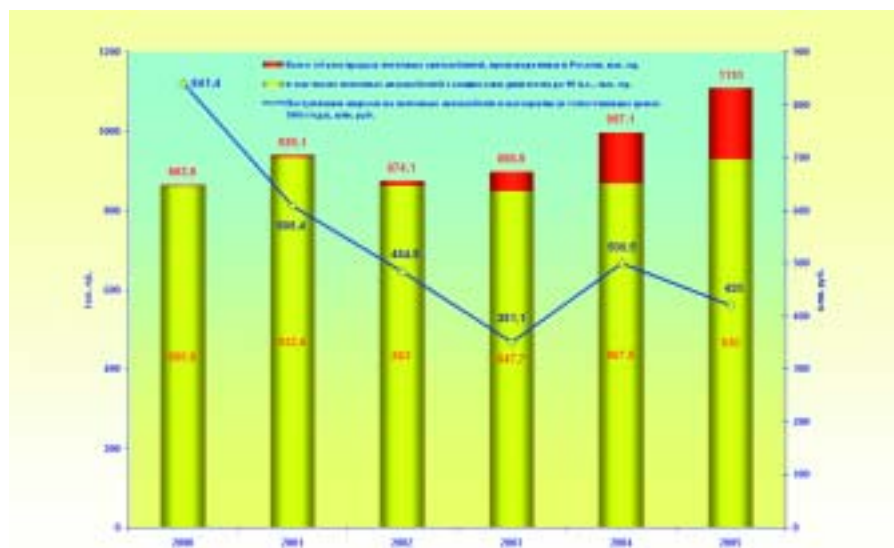


Рис. 3. Динамика производства легковых автомобилей, произведенных в России, и поставленных автозаводами на легковые автомобили и автобусы (в сопоставимых ценах 2005 года); за период 2000 – 2005 годы

сетью за счет сбора налогов с пользователей автомобильных дорог;

- повышение сбора неналоговых доходов от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог общего пользования;
- создание целевых дорожных фондов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, использование в качестве закрепленных источников их формирования автотранспортных налогов и неналоговых доходов от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог.

Стратегия финансирования дорожного сектора в России учитывает принятые в ведущих зарубежных странах подходы, которые рассматривают проезд по автомобильной дороге общего пользования как предоставляемую государством услугу, оплачивать которую должны пользователи автомобильных дорог.

Реализация принципа «пользователь платит» предусматривается посредством сбора налогов на автотранспорт и нефтепродукты, которые являются по своей сути формой платы за пользование автомобильными дорогами. Ставки налогов должны максимально отражать объемы предоставляемых пользователям услуг и компенсировать ущерб, наносимый дорогам автотранспортом. При этом установление номенклатуры и ставок дорожных налогов рассматривается как процедура рыночного ценообразования на услуги автомобильных дорог. Данная система обеспечивает обоснованное распределение бремени расходов на дорожное хозяйство и достижение динамического равновесия между спросом на пользование автодорогами и предложением, ограничен-

ным протяженностью и пропускной способностью дорожной сети.

В основу разработки Стратегии положены следующие принципы:

- пользователи автомобильных дорог должны полностью компенсировать затраты государственного бюджета на финансирование содержания, развития и управления дорожной сетью;
- внешние затраты, связанные с потерями от дорожно-транспортных происшествий, перегрузки дорожной сети и ухудшения состояния окружающей среды, также должны покрываться за счет налогов и сборов с пользователей автомобильных дорог;
- для того чтобы полностью компенсировать затраты на финансирование содержания, развития и управления дорожной сетью за счет налоговых поступ-

лений с пользователей автомобильных дорог, постепенно отказаться от использования налогов общего покрытия и перейти к принципу «пользователь платит», необходимо реформировать существующую систему налогообложения;

- реформирование системы налогообложения автотранспорта в России должно проходить с использованием лучшего опыта развитых зарубежных стран и отвечать критериям справедливости налогообложения автотранспортных средств, экономической эффективности налоговой системы, обеспечения потребностей подпрограммы «Автомобильные дороги» за счет доходов от сбора налогов;

- налоговая нагрузка должна в большей степени зависеть от фактической интенсивности использования дорожной сети, нежели от факта покупки или владения автотранспортным средством;

- налоговая система должна обеспечить соответствие ставок транспортного налога степени воздействия автотранспортных средств на разрушение дорожной сети;

- для надежного финансового обеспечения Подпрограммы «Автомобильные дороги» налоги на автотранспорт и нефтепродукты должны стать закрепленными источниками финансирования дорожной отрасли;

- помимо налоговых доходов, в число закрепленных источников финансирования дорожной отрасли должны быть включены неналоговые доходы от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог общего пользования в России, объединяющие доходы, полученные от компенсации

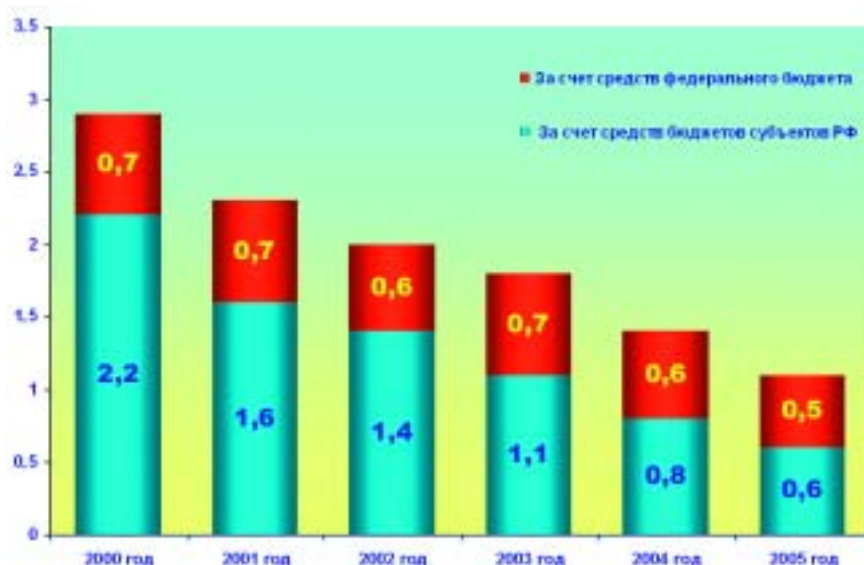


Рис. 4. Доля расходов на дорожное хозяйство в ВВП России, %

ущерба, наносимого автомобильным дорогам автотранспортными средствами, перевозящими тяжеловесные и крупногабаритные грузы, а также доходы от эксплуатации автомобильных дорог на платной основе.

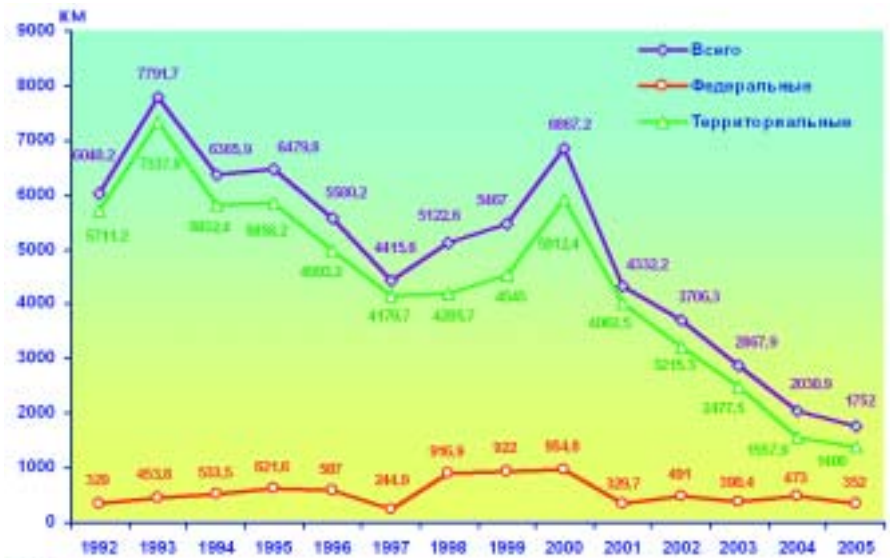
Главным результатом реализации Стратегии станет надежное обеспечение необходимых объемов финансирования подпрограммы «Автомобильные дороги» для повышения технического уровня, плотности и пропускной способности автомобильных дорог, роста скорости движения, уменьшения перепробега и времени перевозок грузов и пассажиров автомобильным транспортом, сокращения потерь от дорожно-транспортных происшествий и снижения транспортных издержек пользователей автомобильных дорог.

Документ такого комплексного и системного характера подготовлен в России впервые. Стратегия должна стать базовым документом, определяющим направления реформирования системы финансирования дорожной отрасли в России, по мере реализации которой в нее должны вноситься необходимые коррективы и дополнения с учетом экономической ситуации в РФ и геополитических тенденций, связанных с предстоящим вступлением России в ВТО.

Реформирование системы налогообложения автотранспорта и нефтепродуктов

Для выбора наиболее эффективного варианта реформирования системы налогообложения в РФ специалистами НИПИ территориального развития и транспортной инфраструктуры был выполнен прогноз доходов от сбора налогов на автотранспорт и нефтепродукты по трем вариантам развития налоговой системы и проведено сравнение полученных результатов с потребностями в финансировании подпрограммы «Автомобильные дороги» (рис. 6). Сравнение результатов показало, что:

1) инерционный вариант, предусматривающий сохранение существующей номенклатуры налогов на автотранспорт и нефтепродукты, базы налогообложения и налоговых ставок, не отвечает необходимому объему финансирования подпрограммы «Автомобильные дороги», отражая неспособность существующей системы налогообложения обеспечивать финансирование дорожного сектора. Более того, процент обеспечения подпрограммы «Автомобильные дороги» финансовыми ресурсами за счет сбора автотранспортных налогов по инерци-



онному варианту снижается с 70% в 2006 г. до 36% к 2010 г.;

2) мобилизационный вариант, предусматривающий сохранение существующей номенклатуры налогов на автотранспорт и нефтепродукты при изменении базы налогообложения и налоговых ставок по акцизам на автотранспорт и нефтепродукты и максимизацию ставок транспортного налога, обеспечивает потребности подпрограммы «Автомобильные дороги» в 2006–2008 г. с профицитом. Однако с 2008 г. данный вариант не отвечает потребностям в финансовом обеспечении подпрограммы, так как темпы роста налоговых поступлений сохраняют характер инерционного варианта, что говорит о его краткосрочном положительном эффекте и неэффективности в среднесрочной перспективе;

3) вариант налогообложения, основанный на международной практике, полностью обеспечивает необходимый объем финансирования подпрограммы «Автомобильные дороги» и может быть рекомендован для внедрения в России.

В рекомендуемом варианте системы налогообложения предусматривается, что ключевую роль в системе финансирования автодорог должны играть 3 налога: акцизы на нефтепродукты, транспортный налог и акцизы на автотранспортные средства, причем основная налоговая нагрузка (70–75%, с учетом опыта экономически развитых стран) должна ложиться на покупателей нефтепродуктов, так как именно объемы потребляемого топлива отражают степень использования автомобильных дорог. Доля налогов, взимаемых по факту владения (приобретения, пользования) транспортным средством, по опыту ведущих европейских стран, составляет

25–30%, из которых 15–20% приходится на транспортный налог и около 10% — на акцизы на продажу автотранспортных средств. Меньший удельный вес данных двух налогов связан с тем, что они не отражают частоту и продолжительность поездок автотранспорта по дорожной сети, а следовательно, и не позволяют судить о степени использования автодорог. Система налогообложения, построенная на основе перечисленных принципов, должна обеспечивать доходы, необходимые для компенсации затрат на содержание, развитие и управление дорожной сетью.

Рекомендуемый к внедрению в РФ вариант развития системы налогообложения, основанный на международной практике, предусматривает обоснованную и справедливую систему налогов на автотранспорт. Внедрение данного варианта системы налогообложения автотранспорта позволит:

- при сохранении существующих видов налогов на автотранспорт и нефтепродукты оптимизировать их структуру за счет изменения налогооблагаемой базы и налоговых ставок;
- повысить эффективность налогового администрирования и улучшить собираемость налогов за счет введения унифицированных ставок акцизов на автотранспортные средства и акцизов на нефтепродукты;
- обеспечить соответствие ставок транспортного налога степени воздействия автотранспортных средств на разрушение дорожной сети;
- полностью компенсировать затраты на финансирование содержания, развития и управления дорожной сетью за счет налоговых поступлений с пользователей автомобильных дорог, постепенно отказаться от использова-



Рис. 6. Сравнение доходов от сбора автотранспортных налогов по трем вариантам развития системы налогообложения с новым объемом финансирования подпрограммы «Автомобильные дороги» млн. руб.

ния налогов общего покрытия и перейти к принципу «пользователь платит»;

- создать надежное финансовое обеспечение подпрограммы «Автомобильные дороги» при условии закрепления автотранспортных налогов в качестве источников финансирования дорожной отрасли.

Внедрение рекомендуемого варианта налогообложения автотранспортных средств и нефтепродуктов позволит улучшить транспортно-эксплуатационное состояние автомобильных дорог. Это, в свою очередь, приведет к тому, что эксплуатационные расходы автотранспорта снизятся к 2010 г. на 5,4% (за счет повышения скорости движения, уменьшения расхода топлива, увеличения оборачиваемости автомобилей, снижения аварийности и т.д.), несмотря на рост налоговой нагрузки на пользователей автомобильных дорог (рис. 7). Следовательно, внедрение новой системы налогообложения не приведет к увеличению расходов пользователей автодорог, а наоборот, вызовет экономию их эксплуатационных затрат за счет улучшения дорожных условий при обеспечении роста объемов финансирования дорожных работ. В свою очередь, рост налоговой нагрузки на автотранспорт будет стимулировать повышение эффективности использования топлива и рост производительности труда автотранспортных средств, что приведет к повышению конкурентоспособности отечественных предприятий.

Сроки и этапы реализации Стратегии

Стратегия финансирования дорожно-го сектора в России рассчитана на срок 2006–2010 гг. и включает в себя два этапа.

На 1-м этапе (2006–2007 гг.) предусматривается:

- переход к трехуровневой системе автомобильных дорог общего пользования, включающей федеральные, территориальные и муниципальные дороги, реформирование в соответствии с ней системы финансирования и механизмов распределения финансовой помощи на поддержку дорожного хозяйства субъектов РФ;
- разработка и принятие законов о дорожных фондах на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- формирование целевых бюджетных дорожных фондов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- внесение изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации и федеральные законы, регулирующие налогообложение автотранспорта и нефтепродуктов;
- реформирование системы налогообложения автотранспорта и нефтепродуктов;
- разработка и принятие законов «О федеральных автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации», «О платных автомобильных дорогах», «О резервировании земель» и др.;
- разработка пакета нормативно-правовых документов, направленных на совершенствование системы формирования неналоговых доходов от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог общего пользования;
- совершенствование системы управления дорожным хозяйством, рест-

руктуризация и повышение результативности и эффективности деятельности федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий;

- формирование средне- и долгосрочных программ совершенствования и развития автомобильных дорог на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- использование средств Стабилизационного фонда РФ для финансирования приоритетных проектов строительства и реконструкции автодорог, обеспечивающих существенное влияние на социально-экономическое развитие страны.

На 2-м этапе (2008–2010 гг.) предусматривается:

- внедрение новой системы налогообложения автотранспорта и нефтепродуктов с целью обеспечения расходов на финансирование содержания, развития и управления дорожной сетью за счет сбора налогов с пользователей автомобильных дорог;
- формирование целевых внебюджетных дорожных фондов с коммерческим управлением;
- обеспечение контроля за расходованием средств дорожных фондов со стороны государственных органов исполнительной и законодательной власти, общественных советов, ассоциаций транспортников и других организаций;
- введение платы с грузовых автотранспортных средств за пользование федеральными автодорогами на территории РФ.

Этапы реализации Стратегии финансирования дорожного сектора в России полностью соответствуют этапам и задачам подпрограммы «Автомобильные дороги» в составе ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)».

Создание целевых дорожных фондов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

Зарубежный опыт показывает, что финансирование программ по эксплуатации, ремонту и строительству дорог осуществляется в целом ряде стран за счет средств дорожных фондов, в которых аккумулируются поступления по целевым дорожным налогам.

Практически все дорожные фонды, учрежденные в зарубежных странах в 70–80-е гг., были созданы в период финансовых кризисов с целью стабильного выполнения необходимого объема дорожных работ в условиях недоста-

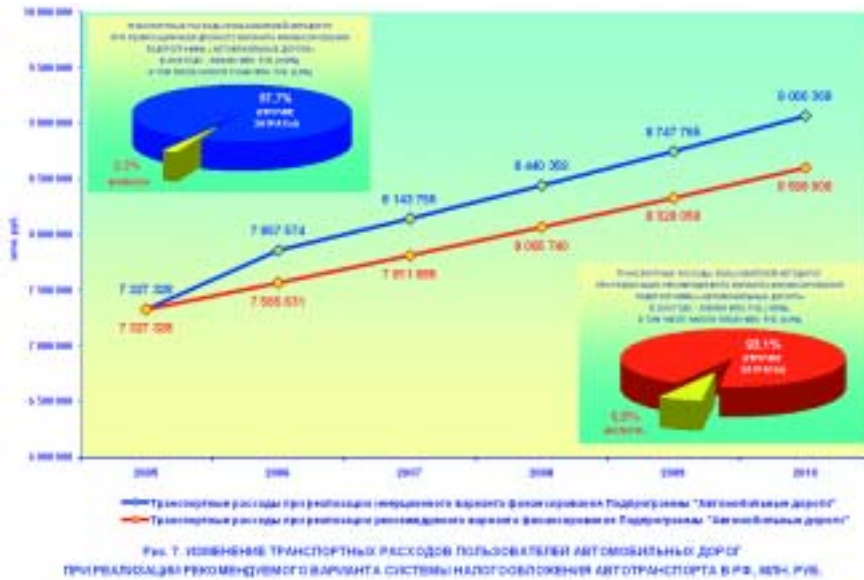


Рис. 7. УВЕЛИЧЕНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ РАСХОДОВ ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ РЕКОМЕНДУЕМОГО ВАРИАНТА СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ АВТОТРАНСПОРТА В РФ, 000 000 РУБ.

точного бюджетного финансирования. Эти фонды носили название «дорожные фонды первого поколения», источниками их образования служили общегосударственные доходы и платежи пользователей автодорог, что позволяло защищать дорожный сектор от неустойчивого финансирования из государственного бюджета.

Дорожные фонды, действовавшие в России в 90-е гг. прошлого века, относились к «дорожным фондам первого поколения». С помощью Федерального и территориальных дорожных фондов удалось аккумулировать значительные финансовые ресурсы для решения задач совершенствования и развития дорожной сети России. Однако проведенные аудиторские проверки дорожных фондов показали в целом ряде случаев нецелевое использование финансовых средств, слабый контроль за расходованием ресурсов, неэффективное финансовое управление счетами фондов.

В связи с этим в 2001 г. было приостановлено действие закона «О дорожных фондах в Российской Федерации» в части создания и деятельности Федерального дорожного фонда РФ, а в 2005 г. в связи с отменой данного закона более 70 субъектов РФ ликвидировали свои территориальные дорожные фонды, что привело к снижению объемов финансирования дорожного хозяйства.

По другому пути пошли правительства ряда экономически развитых стран. В 90-х годах прошлого века в ряде стран появились «дорожные фонды второго поколения» на базе реструктуризации ранее созданных или формирования новых дорожных фондов. «Дорожные фонды второго поколения» стали частью общей долгосрочной программы коммер-

циализации дорожного сектора, перевода его на рыночные условия функционирования и управления им как бизнесом. Данные дорожные фонды формируются за счет платежей пользователей дорог за проезд по дорожной сети, при этом полученные доходы направляются на содержание и развитие автомобильных дорог.

В настоящее время дорожные фонды существуют во многих странах мира: США, Японии, ЮАР, Аргентине, Новой Зеландии, Республике Корея, Бельгии, Голландии, Швейцарии и др. Многие дорожные фонды построены по иерархическому принципу (центр, регион, муниципальное образование) и являются частью соответствующих бюджетов либо обособленными государственными финансовыми институтами. Национальные классификации дорог находятся в полном соответствии со сферами финансовой ответственности дорожных фондов. При этом надзор за деятельностью большинства дорожных фондов осуществляется общественным советом, состоящим из представителей государственных органов исполнительной власти и общественных организаций, представляющих интересы основных пользователей дорог, что позволяет учитывать мнение автовладельцев по поводу направлений развития и совершенствования сети дорог. Для контроля за расходованием средств, аккумулируемых в системе дорожных фондов, регулярно проводится независимый технический и финансовый аудит.

Учитывая проблемы дорожной отрасли в России, связанные с катастрофическим снижением объемов финансирования, возникает острая необходимость формирования целевых

дорожных фондов для аккумуляции необходимых финансовых ресурсов.

Основным назначением целевых дорожных фондов является обеспечение расходов, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования и управлением государственным и муниципальным имуществом в сфере дорожного хозяйства за счет налогов с пользователей дорожной сети и неналоговых доходов от эксплуатации и использования имущества автомобильных дорог. Средства целевых дорожных фондов не могут быть использованы на цели, не соответствующие их назначению.

Целевые дорожные фонды Российской Федерации, исходя из структуры автомобильных дорог общего пользования, должны иметь трехуровневую структуру:

- целевой дорожный фонд Российской Федерации;
- целевые дорожные фонды субъектов Российской Федерации;
- целевые дорожные фонды муниципальных образований.

Учитывая этапы реформирования системы налогообложения автотранспортных средств в РФ, предлагается следующая последовательность создания целевых дорожных фондов:

- 1-й этап (2006–2008 гг.) — формирование трехуровневой системы целевых бюджетных фондов в РФ;
- 2-й этап (2009–2010 гг.) — преобразование данной системы с созданием внебюджетных дорожных фондов с коммерческим управлением.

Такая последовательность создания целевых дорожных фондов позволит отработать механизмы привлечения налоговых и неналоговых источников доходов и сформировать систему эффективного финансового управления средствами фондов.

Для реализации предложений по созданию целевых дорожных фондов требуется разработка и принятие федерального закона «О целевых дорожных фондах в РФ», а также соответствующих законов в субъектах РФ и нормативно-правовых актов муниципальных образований.

Основным результатом реализации Стратегии станет формирование стабильных источников финансирования дорожного хозяйства по уровням бюджетной системы страны, достаточных для обеспечения обязательств, взятых в подпрограмме «Автомобильные дороги», с целью достижения целевых показателей развития дорожной сети.