

Законодательные предпосылки развития дорожного строительства

М. Л. ШАККУМ, председатель Комитета Государственной думы по строительству и земельным отношениям



Сложная посткризисная ситуация в дорожном строительстве в скором времени может быть преодолена. Качественному скачку способствует ряд факторов, особенно новые законодательные решения, касающиеся процедуры госзакупок и формирования дорожных фондов.

Значение развития дорожной отрасли для российской экономики, социальной сферы и международного престижа России невозможно переоценить. Хорошие дороги, высокий уровень мобильности населения, низкие транспортные издержки — такие же неотъемлемые признаки цивилизованного общества, как, например, наличие водопровода, канализации или электрического освещения. Более того, дороги — своего рода визитная карточка страны. Подобно тому, как театр начинается с вешалки, для иностранцев, прилетающих в любой из московских аэропортов, наша страна начинается с дороги. Печально, если это дорога, подобная той, что ведет из аэропорта Шереметье-

во к центру Москвы. Одна поездка по ней способна навсегда отбить охоту у потенциального зарубежного инвестора вкладываться в экономику России.

В попытке сэкономить

Приходится признать, что текущее положение дорожной отрасли остается сложным. Дорожные организации серьезно пострадали от кризиса, что вполне объяснимо, поскольку именно капитальное строительство наиболее уязвимо для любых экономических потрясений. К сожалению, если жилищное строительство в 2009–2010 гг. получило значительную поддержку со стороны государства, что позволило избежать многих проблем, то о дорожной отрасли этого сказать невозможно.

Реализация федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России» фактически была приостановлена. В части автомобильных дорог объем финансирования отрасли за счет федерального бюджета более чем в 2 раза отставал от определенной соответствующей подпрограммой. Субсидирование дорожного хозяйства в регионах фактически прекратилось. Минфин уже третий год выделяет бюджетные кредиты — т. е. вместо безвозмездной и безвозвратной финансовой поддержки строительства и ремонта региональных дорог выдаются займы, которые нужно будет возвращать.

Еще один удар по отрасли нанесла не вполне продуманная «модернизация» системы государственных закупок, когда конкурсы на заключение строительных подрядов стали проводиться исключительно в форме электронных аукционов. Таким образом, заказчики вообще потеряли возможность оценивать качество, опыт, надежность поставщиков. Единственным критерием



оценки стала стоимость. Фактически заказчики сегодня переквалифицировались из специалистов по дорожному хозяйству в бухгалтеров, и результат их закупочной деятельности выражается не в развитии транспортной инфраструктуры, а исключительно в экономии бюджетных средств.

При этом всем дорожникам хорошо известно, что если сэкономить на строительстве дороги сегодня, то завтра придется переплачивать за ремонт и капитальный ремонт некачественно построенного сооружения.

Впрочем, и экономить по-настоящему не получается. Наш комитет регулярно занимается анализом правоприменительной практики Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данные этого мониторинга свидетельствуют, что электронные аукционы не приводят к большей экономии, чем обычные конкурсы.

Мы просмотрели более 100 электронных аукционов на дорожные работы с июня прошлого года по настоящее время. Общие выводы таковы: или аукцион проходит вообще без снижения цены, или налицо чистый демпинг, когда цена «обваливается» на 25–30 % от начальной. Но и первое, и второе одинаково плохо и является прямым подтверждением крайне низкой эффективности действующей системы закупок. Торгов, которые бы проходили по иным принципам, практически не проводится. Более того, именно электронные аукционы привели к тому, что при формально большом количестве участников — 5–10 — реально участвует в торгах только одна компания. Ее предложение оказывается единственным и выигрышным. В этих условиях от заказчика ничего не зависит. Правит бал либо недобросовестный, либо «подставной» поставщик.

Есть определенные претензии и к самим электронным торговым площадкам. Сегодня очень быстро развивающийся бизнес — это услуги по обеспечению выигрыша в электронных аукционах. В Интернете немало объявлений, где за умеренную плату потенциальному подрядчику вне зависимости от его опыта, кадров и оборудования предложат выиграть любой строительный аукцион.

Скромные итоги

Неудивительно, что итоги работы дорожной отрасли за предыдущий год довольно скромные. Фактически государству удалось поддержать отечественные предприятия, выпускающие

автомобили, а возможность их нормального использования не обеспечена: качество и пропускная способность дорожной сети пока остаются неудовлетворительными.

В соответствии с официальной отчетностью Росстата, в 2010 г. было введено 2149 км автомобильных дорог с твердым покрытием, из которых почти 25 % пришлось на дороги специального назначения. Если же учитывать только строительство дорог общего пользования, то получится, что в 2010 г. введено менее 1,7 тыс. км или на треть меньше, чем в 2009 г. Таким образом, объемы дорожного строительства вплотную приблизились к объемам 2005 г., наихудшего с точки зрения финансирования отрасли.

Также снизились объемы строительства мостов. В 2010 г. введено 23 тыс. погонных метров мостов, что на 30 % меньше, чем в не самом благоприятном для дорожного строительства 2009 г.

К сожалению, не получила пока окончательного разрешения проблема ценообразования в дорожном строительстве, которая является ключевой для использования системы государственных закупок. Но без решения этого вопроса общественное мнение по отношению к дорожникам по-прежнему останется негативным: слова, которые мы слышим чаще всего, — «плохо и дорого».

Закон о госзакупках: новая концепция

Тем не менее в настоящее время у нас появился повод для оптимизма. На сегодняшний день работники дорожного хозяйства получили сразу ряд возможностей, благодаря которым эффективность работы отрасли может существенно вырасти.

Президент РФ Д. А. Медведев в своем послании Федеральному собранию Российской Федерации, оглашенному в конце 2010 г., дал весьма жесткую оценку закону о госзакупках и поручил подготовить его новую редакцию.

Это хороший шанс и для дорожников, и для строительной отрасли в целом. Необходимо приложить усилия и найти аргументы, которые позволят исключить доминирование такой формы торгов, как электронные аукционы. Эта «передовая технология» доказала свою несостоятельность как с точки зрения экономии на торгах, так и отбора наиболее эффективных предложений.

Без предварительного отбора подрядчиков, без учета их опыта работы, результатов выполнения прошлых

контрактов наладить нормальное дорожное строительство невозможно. Но чтобы получить право на эти действия, Федеральное дорожное агентство должно убедить и правительство, и Государственную думу, что при проведении торгов оно будет ориентироваться на качество и надежность, а не на «свои» компании.

Президент Д. А. Медведев подчеркнул, что крайне важно формирование среднесрочных планов закупок. Такой подход совершенно оправдан.

На сегодняшний день работа по созданию новой системы государственных и муниципальных закупок уже идет полным ходом. Мы подготовили и обсудили в Госдуме с участием Правительства РФ, Счетной палаты РФ, Министерства транспорта и Федерального дорожного агентства новую концепцию закона о госзакупках. Часть поправок в 94-ФЗ уже внесена и принята Государственной думой.

Так, вводится институт обоснования начальных цен государственных и муниципальных контрактов. Правительству РФ дается право проведения различных видов торгов, а заказчикам — право проведения предквалификации участников. Кроме того, в новой концепции предусматривается возможность проведения торгов не только касательно цены самого строительства, но и всей совокупности последующих затрат на ремонт, содержание и эксплуатацию сооружений в течение жизненного цикла объекта.

К 1 сентября 2011 г. Правительство РФ должно подготовить окончательную редакцию законопроекта, где уже на системной основе будет усовершенствована вся процедура размещения заказов, от формирования планов до исполнения контрактов.

Законопроект о дорожных фондах

Второй важный фактор, который будет определять работу дорожной отрасли в обозримой перспективе — это закон о внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты, касающиеся формирования дорожных фондов. Президент Д. А. Медведев подписал его в начале апреля текущего года.

Этот законопроект решает несколько важных задач.

Во-первых, он обеспечит стабильное, гарантированное финансирование дорожных работ. На заседаниях Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам можно будет уже не то-



миться мрачными предчувствиями в ожидании того, на какую сумму Минфин попросит сократить финансирование дорог. Доходы дорожных фондов перестанут быть предметом обсуждения, поскольку станут известны заранее. Все акцизы на бензин, дизельное топливо, масла, плата за аренду, возмещение вреда дорожному полотну и транспортный налог пойдут исключительно на дорожные работы. К 2013 г. Федеральный дорожный фонд вместе с ежегодной базовой суммой бюджетных ассигнований будет составлять порядка 400 млрд руб., что не так уж мало.

Во-вторых, неиспользованные средства не будут изыматься в бюджет. Если по объективным причинам, в том числе в результате экономии, часть средств дорожных фондов не будет использована, она автоматически перейдет на следующий год.

В-третьих, установлено не только право, но и обязанность регионов сформировать дорожные фонды субъектов Российской Федерации. Эта позиция — одна из базовых в законопроекте, поскольку только путем развития и содержания федеральной дорожной сети, которая, кстати, составляет всего несколько процентов от общей протяженности автомобильных дорог, ключевые проблемы решить не удастся.

В Государственной думе нам удалось решить целый ряд вопросов, связанных с дорожными фондами. В частности, мы приняли поправку об обязательной ежегодной индексации базового объе-

ма бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда РФ с учетом инфляции. Также органам местного самоуправления дана возможность самим образовывать дорожные фонды.

Условия созданы — нужен прорыв

В сложившихся условиях главное — на деле продемонстрировать, что каждый дополнительный рубль, приходящий в отрасль, дает ощутимый результат.

В качестве примера исправления ситуации можно привести Московский транспортный узел — сложный, проблемный комплекс. И сложность здесь состоит не только в том, чтобы обеспечить ему надлежащее финансирование. Нормальная работа узла невозможна без учета интересов и речников, и железнодорожников, и обеспечения безопасности. В данном случае очень жестко пересекаются интересы и федеральной власти, и города Москвы, и Московской области. Но желание добиться результата, активная позиция заинтересованных сторон, в первую очередь мэра Москвы Сергея Собянина, должны помочь успешно решить проблемы.

Известно, что тот, кто хочет действовать, ищет средства, а кто не хочет — ищет причины. На сегодняшний день дорожная отрасль обеспечена основными законодательными решениями и политическим ресурсом для существенного повышения эффективности работы. Приняты и действуют федеральные законы об автомобильных дорогах, вносятся изменения в систему

государственных закупок. Сформирована институциональная среда работы отрасли, восстанавливается финансовое обеспечение, существенно снизившееся в кризисные годы.

Определенным шагом вперед стало и создание госкомпании «Российские автомобильные дороги». Здесь каждая стройка уже не привязана к бюджетному финансированию: компания отвечает не за процесс, а за конечный результат.

Сейчас очень важно конкретизировать и распространить эти новые, а точнее, хорошо забытые старые принципы на регионы, что позволит увеличить объем средств, направляемых на строительство, ремонт и содержание дорог, а главное — повысить эффективность их использования.

У автомобильных дорог две основополагающие функции: они делают экономику страны сильнее и конкурентоспособнее, а человека — свободнее. Строительство дорог обеспечивает единое экономическое и культурное пространство, способствует объединению людей в структуры гражданского общества, вовлечению новых групп граждан в процессы модернизации страны. Хорошие дороги делают государство современным и демократичным по своей сути. Таким образом, создание современной транспортной инфраструктуры — необходимая предпосылка модернизации, инновационной экономики и демократизации страны. Наша задача — резко активизировать работу в данном направлении.