Дорожный фонд - эффективный механизм использования бюджетных средств

УСМАНОВА Алина Сергеевна,
сертифицированный тьютор по вопросам бюджетной грамотности, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Финансы и банковское дело» ФГБОУ ВО «Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.»

Развитие транспортной инфраструктуры и стабильное функционирование дорожной сети являются одними из важнейших условий динамичного развития экономики любой страны. Российская Федерация - лидер по протяженности дорог среди других стран. В настоящее время общая протяженность дорог в Российской Федерации составляет 1 566,1 тыс. км, из них протяженность дорог федерального уровня - 63,7 тыс. км, регионального уровня - 503,4 тыс. км, местного уровня - 999,0 тыс. км.

Дорожная инфраструктура играет важную роль в обеспечении непрерывной связи между регионами страны, а также предприятиями различных отраслей экономики. Качественное функционирование дорожной отрасли отражает эффективность обеспечения государством конституционных обязательств, связанных с соблюдением прав граждан на свободу передвижения, а также гарантий на единое экономическое пространство и свободу перемещения товаров и услуг.

В настоящее время в Российской Федерации реализация мероприятий в дорожно-строительной сфере осуществляется посредством дорожных фондов различного уровня.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации дорожный фонд - это 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.

Создав дорожные фонды, государство решает сразу несколько задач в сфере дорожного хозяйства, а именно:

- поддержание существующей дорожной сети на уровне, соответствующем стандартам качества, то есть проведение необходимых ремонтных работ в установленные сроки;
- создание новых дорожных ответвлений, увеличение протяженности дорог с целью обеспечения доступности дорожного полотна для большего числа потребителей.

Современная практика финансирования дорожной отрасли с использованием дорожных фондов не является для нашего государства принципиально новой. Впервые дорожные фонды в России возникли еще в 1914 году по зарубежному образцу, но, просуществовав в течение трех лет, были упразднены. Вторая попытка по созданию данной структуры была предпринята в 1991 году. Средства в данный фонд поступали из нескольких источников, но основным был налог с предприятий как пользователей дорог по ставке 2,5% с выручки. Однако после отмены в 2003 году налогов, формирующих дорожные фонды, были упразднены и сами фонды. В третий раз возрождение дорожных фондов началось в 2010 году по инициативе Министерства транспорта Российской Федерации. В 2011 году был создан Федеральный дорожный фонд, а в 2012 году - региональные дорожные фонды.

В настоящее время в нашей стране функционируют Федеральный дорожный фонд, дорожные фонды субъектов Российской Федерации, муниципальные дорожные фонды.

Основным источником Федерального дорожного фонда выступают акцизы на автомобильное топливо. Кодексом установлен базовый объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда, подлежащий ежегодной индексации на прогнозируемый уровень инфляции в соответствующем финансовом году.

Дорожный фонд Саратовской области представляет собой часть средств областного бюджета, подлежащую использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования на территории области (за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального значения), капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов области в соответствии с федеральным законодательством и законодательством области.

Согласно Закону Саратовской области от 25 ноября 2011 года № 170-ЗСО «Об областном дорожном фонде» основными источниками его формирования служат доходы, подлежащие зачислению в областной бюджет от:

- акцизов на топливо;
- транспортного налога;
- межбюджетных трансфертов из федерального бюджета;
- платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования регионального и межмуниципального значения области транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;
- государственной пошлины за выдачу специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам общего пользования регионального и межмуниципального значения области транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных, тяжеловесных и (или) крупногабаритных грузов;
- безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности и др.

Больше половины объема поступлений дорожного фонда составляют акцизы на горюче-смазочные материалы, и их величина год от года непрерывно растет (Таблица 1).

Таблица 1.

	2020	2021	2022
Российская Федерация	503,6	586,7	689,5
Приволжский федеральный округ	101,6	121,4	145,4
Саратовская область	8,3	11,4	12,3

Стоит отметить, что с созданием регионального дорожного фонда расходы на дорожную отрасль значительно увеличились: с 1,4 млрд рублей в 2010 году до 15,0 млрд рублей в 2021 году. Объем его бюджетных ассигнований на 2022 год утвержден в областном бюджете в сумме 22,3 млрд рублей.

В целях повышения самостоятельности и ответственности местных бюджетов при осуществлении дорожной деятельности Законом Саратовской области от 30 июня 2020 года № 76-ЗСО «Об установлении единого норматива отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов Саратовской области от транспортного налога» данный налог передан к зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов. То есть с 2021 года транспортный налог перестал являться доходным источником регионального дорожного фонда.

Передача транспортного налога в местные бюджеты обусловлена значительным объемом его поступлений, а также равномерностью распределения налоговой базы по территории Саратовской области.

Закрепление за местными бюджетами транспортного налога расширит возможности муниципалитетов по мобилизации дополнительных поступлений по данному налогу, обеспечит большую самостоятельность в вопросах регулирования собственной бюджетной обеспеченности и существенно повысит возможности органов местного самоуправления по финансовому обеспечению мероприятий в области дорожной деятельности.

Также для осуществления дорожной деятельности в муниципалитетах местным бюджетам передаются с областного уровня акцизы на нефтепродукты в размере 15% от суммы, подлежащей зачислению в бюджет субъекта. И это на пять пунктов выше значения, установленного Кодексом. Особое внимание заслуживает тот факт, что Саратовская область является одним из немногих регионов Российской Федерации, принявшим такое решение по поддержке муниципальных дорожных фондов.

Учитывая, что с 2022 года сельские поселения приступают к самостоятельному решению вопросов в сфере дорожной деятельности, часть акцизов поступит непосредственно в бюджеты поселений.

Еще одной новеллой регионального законодательства является передача полномочий в отношении местной дорожной деятельности от муниципальных районов непосредственно администрациям сельских поселений. На реализацию данных полномочий им передается из областного бюджета субсидия из расчета 3 тыс. рублей на одного сельского жителя.

По оценке, в текущем году объем доходов в дорожные фонды местных бюджетов от указанных поступлений составит 3,8 млрд рублей, в том числе акцизы на нефтепродукты - 1,0 млрд рублей, транспортный налог - 2,8 млрд рублей (Таблица 2).

Таблица 2.

Структура доходов муниципальных дорожных фондов Саратовской области в 2022 г. (млн рублей)

ВСЕГО	5 286,3
из них	
Транспортный налог	2 760,2
Акцизы на ГСМ	1 048,2
Субсидия сельским поселениям	1 477,9

Кроме того, в дорожные фонды сельских поселений, которых в нашем регионе насчитывается 259, из областного бюджета до конца года будут направлены субсидии на обеспечение дорожной деятельности в отношении сельских автомобильных дорог в размере 1,5 млрд рублей. По данной субсидии будет установлен 100-процентный уровень софинансирования за счет средств областного бюджета, как это предусмотрено сейчас для мероприятий в рамках национальных проектов и государственных программ.

Таким образом, в 2022 году на местный уровень на обеспечение дорожной деятельности будут переданы финансовые ресурсы в объеме 5,3 млрд рублей. Это позволит обеспечить приведение автомобильных дорог общего пользования местного значения в нормативное состояние и их дальнейшее содержание.

Материал подготовлен Межрегиональным институтом развития при участии ГАУ СО «Центр бюджетных исследований» в рамках мероприятия «Повышение бюджетной грамотности в Саратовской области» подпрограммы «Управление региональными финансами Саратовской области» государственной программы Саратовской области «Развитие государственного и муниципального управления». Ответственный исполнитель подпрограммы: министерство финансов Саратовской области.