

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации по итогам общественных
слушаний на тему «Сельские дороги: состояние и перспективы»

27 сентября 2024 года

г. Ижевск

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий состоялись общественные слушания на тему «Сельские дороги: состояние и перспективы» (далее – общественные слушания, мероприятие, обсуждение).

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат субъектов Российской Федерации, представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предпринимательского, экспертного сообществ и общественные деятели.

В рамках мероприятия участники обсудили вопросы, связанные с состоянием автомобильных дорог общего пользования местного значения, а также перспективы их развития, рассмотрели проблемы частичного разрушения дорожного покрытия на сельских территориях и отсутствия достаточного финансирования для строительства (реконструкции), капитального ремонта, ремонта и содержания таких дорог, высказали предложения, направленные на решение указанных проблем.

Автомобильные дороги общего пользования местного значения выполняют существенную роль в обеспечении транспортной доступности сельских территорий, что напрямую влияет на уровень жизни граждан на селе, а также на развитие агропромышленного комплекса и других отраслей российской экономики.

В указе Президента Российской Федерации о национальных целях обозначена¹ важная задача по улучшению транспортной инфраструктуры, что свидетельствует о продолжении реализации государственной программы по комплексному развитию сельских территорий². Улучшение состояния дорог предусмотрено как необходимое условие для повышения эффективности сельскохозяйственного производства, улучшения логистических цепочек и обеспечения продовольственной безопасности России³.

Качественная транспортная инфраструктура способствует своевременной доставке продукции с сельскохозяйственных предприятий, что особенно важно для поддержания устойчивого функционирования продовольственных рынков. Участники обсуждения отметили, что недостаточное внимание к дорожной инфраструктуре на сельских территориях создает риски для продовольственной безопасности, поскольку затрудненная транспортная доступность влияет на снабжение продовольствием, особенно в отдаленных сельских населенных пунктах.

Также было подчеркнуто, что развитие дорожной инфраструктуры не только стимулирует экономическое развитие сельских территорий, но и способствует укреплению социально-экономических связей между субъектами Российской Федерации. Улучшение транспортной связанности сельских населенных пунктов с опорными населенными пунктами и региональными центрами оказывает положительное влияние на развитие малого предпринимательства, привлечение инвестиций и, как следствие, повышение уровня жизни граждан на селе.

В рамках подготовки к рассматриваемому мероприятию, с целью выработки конкретных предложений по улучшению состояния дорог на сельских территориях и оценки реализации федерального проекта «Развитие транспортной

¹ Подпункт «л» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

² Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 696.

³ Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 20.

инфраструктуры на сельских территориях»⁴ Комиссией Общественной палаты по развитию агропромышленного комплекса и сельских территорий был проведен опрос органов публичной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о реализации на территории соответствующих субъектов Российской Федерации региональных и муниципальных программ по обеспечению транспортной инфраструктуры на сельских территориях.

В результате проведенного анализа и обобщения данных установлено, что 58 % органов публичной власти субъектов Российской Федерации указали на реализацию региональных программ, направленных на обеспечение транспортной инфраструктуры в сельской местности. При этом 3 % респондентов данной категории заявили об отсутствии таких программ. На муниципальном уровне 59 % органов местного самоуправления сообщили о наличии аналогичных муниципальных программ, в то время как 19 % респондентов данной категории отметили их отсутствие.

По итогам обсуждения результатов опроса участники мероприятия отметили нижеследующее.

1. Частичное разрушение автомобильных дорог общего пользования местного значения вследствие интенсивной эксплуатации и несоблюдения весогабаритных параметров транспортных средств

Участники мероприятия обратили внимание на проблему несоблюдения хозяйствующими субъектами, осуществляющими перевозки тяжеловесного и (или) крупногабаритного грузов, допустимых значений массы, осевых нагрузок и габаритов транспортных средств⁵, в том числе перевозки нефти, газа, жидкого топлива, сельскохозяйственной продукции, строительных материалов, а также добытых для их производства общераспространенных полезных ископаемых по автомобильным дорогам общего пользования местного значения.

⁴ Пункт 3.1 паспорта комплексной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», утвержденного решением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 года № ММ-П11-19234.

⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2020 года № 2200 «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации».

В свою очередь, нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства⁶ влечет за собой частичное разрушение автомобильных дорог, так как превышение допустимых значений массы транспортных средств приводит к интенсивному износу дорожного покрытия.

В этой связи участники обсуждения обратили внимание на необходимость усиления ответственности за отдельные правонарушения при осуществлении весогабаритного контроля. В частности, на реализацию данной меры направлен проект федерального закона⁷, разработанный в целях повышения безопасности дорожного движения и обеспечения сохранности автомобильных дорог России за счет комплексного урегулирования ряда вопросов, связанных с пресечением таких грубых правонарушений как невыполнение водителями законных требований уполномоченных должностных лиц об остановке транспортного средства, воспрепятствование деятельности должностных лиц, обеспечивающих безопасность дорожного движения и нарушение правил прохождения весового и габаритного контроля тяжеловесными и (или) крупногабаритными транспортными средствами.

Одновременно в рамках обсуждения участниками предложено органам местного самоуправления рассмотреть возможность реализации мер в части вовлечения представителей предпринимательского сообщества в деятельность, направленную на сохранение и улучшение дорожной инфраструктуры сельских территорий, включая разработку совместных программ. Такие меры позволят сбалансировать интересы всех сторон, создать условия для частного инвестирования в инфраструктурные проекты на местах, а также обеспечить более качественное состояние дорог на сельских территориях.

Например, одной из таких программ может быть совместное строительство дублирующих дорог, предназначенных для пользования тяжеловесными и (или) крупногабаритными транспортными средствами, что позволит разгрузить

⁶ Статья 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

⁷ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/542769-8>

существующие автомобильные дороги общего пользования местного значения и снизить нагрузку на их покрытие, а владельцам тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств избежать обязанности возмещать вред, причиненный автомобильным дорогам общего пользования местного значения такими транспортными средствами⁸.

2. Отсутствие достаточного финансирования для строительства (реконструкции), капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения

Участники общественных слушаний положительно оценили механизм, предусматривающий⁹ направление из дорожного фонда субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования 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, однако обратили внимание, что зачастую направляемых средств недостаточно для обеспечения полноценного строительства, капитального ремонта, реконструкции и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения. Недостаток финансовых ресурсов приводит к замедлению реализации проектов и ухудшению состояния дорожной инфраструктуры, особенно в сельской местности, где автомобильные дороги занимают особое место в обеспечении доступа населения к жизненно важным услугам.

В связи с этим участники мероприятия отметили необходимость увеличения объема финансирования на данные цели путем увеличения минимального

⁸ В соответствии с порядком возмещения вреда, причиняемого тяжеловесным транспортным средством автомобильным дорогам, определенным Правилами движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2023 года № 2060.

⁹ Пункт 4.1 статьи 179.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

значения направляемых из дорожного фонда субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований в размере не менее 10 %.

Участники обсуждения также обратили внимание на поставленную¹⁰ в указе Президента Российской Федерации о национальных целях задачу по увеличению норматива зачисления налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо и моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимых на территории Российской Федерации, до 100 % к 2024 году.

Участники общественных слушаний отметили, что на текущий момент бюджетное законодательство предусматривает¹¹ зачисление данных налоговых доходов в бюджеты субъектов Российской Федерации по нормативу 88 %. В связи с этим увеличение до 100 % будет способствовать значительному увеличению поступлений в бюджеты субъектов Российской Федерации, что позволит расширить возможности для финансирования строительства, реконструкции и ремонта автомобильных дорог общего пользования местного значения.

Участники мероприятия подчеркнули, что реализация этих мер позволит органам государственной власти субъектов Российской Федерации эффективнее планировать и реализовывать дорожные проекты, в том числе в сельских и отдаленных районах, где проблема финансирования дорожной инфраструктуры стоит наиболее остро. Кроме того, увеличение поступлений от акцизов будет способствовать укреплению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и повышению их способности решать инфраструктурные задачи на местах.

3. Необходимость формирования опорной сети автомобильных дорог общего пользования местного значения с целью стимулирования роста

¹⁰ Подпункт «а» пункта 8 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹¹ Абзац восьмой пункта 2 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

транспортной доступности и повышения качества жизни в сельских населенных пунктах

В ходе обсуждения участники высоко оценили создание¹² в 2023 году правовой основы для формирования в России опорной сети автомобильных дорог, обеспечивающей бесперебойное движение транспортных средств, повышение транспортной связанности территории России и единство ее экономического пространства.

Опорная сеть, соединяющая ключевые транспортные узлы и региональные центры, имеет существенное значение в развитии межрегиональных связей и повышении мобильности населения. Особо было отмечено, что данная сеть является важным элементом инфраструктуры, который обеспечивает¹³ подъезд к аэропортам либо железнодорожным станциям, либо морским и речным портам.

По состоянию на 2021 год к опорной сети автомобильных дорог относится¹⁴ порядка 138 тыс. километров автомобильных дорог с перспективой увеличения протяженности опорной сети к 2035 году за счет строительства новых автомобильных дорог федерального значения и включения в опорную сеть дополнительных автомобильных дорог в городских агломерациях, связывающих крупные промышленные и сельскохозяйственные зоны, а также проходящие по туристским маршрутам.

Учитывая успешность данного нововведения и необходимость решения проблемы транспортной изолированности многих сельских населенных пунктов, вызванной отсутствием качественной дорожной инфраструктуры, участники обсуждения предложили сформировать опорную сеть автомобильных дорог общего пользования местного значения. По их мнению, указанное позволит

¹² Федеральный закон от 24 июля 2023 года № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" и статью 3.1 Федерального закона "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта"».

¹³ В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2024 года № 852 «Об утверждении критерия отнесения автомобильных дорог к опорной сети автомобильных дорог, Правил определения соответствия автомобильных дорог общего пользования, участков указанных автомобильных дорог критериям отнесения автомобильных дорог к опорной сети автомобильных дорог и Правил утверждения перечня автомобильных дорог общего пользования, входящих в опорную сеть автомобильных дорог».

¹⁴ Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 года № 3363-р.

повысить транспортную доступность сельских территорий и содействовать их комплексному развитию, улучшить связи между сельскими населенными пунктами, опорными населенными пунктами, региональными центрами и основными транспортными магистралями муниципальных образований.

В этой связи участники общественных слушаний подчеркнули необходимость разработки критериев отнесения автомобильных дорог к опорной сети дорог общего пользования местного значения, что обеспечит целевое планирование и эффективное распределение ресурсов для развития этой сети.

Формирование такой опорной сети, по мнению участников мероприятия, будет способствовать не только улучшению транспортной доступности, но и стимулировать социально-экономическое развитие сельских территорий, повысит уровень жизни граждан на селе и укрепит экономический потенциал муниципальных образований.

Учитывая изложенное, а также важность повышения эффективности сельскохозяйственного производства и улучшения транспортной связанности сельских населенных пунктов с опорными населенными пунктами, региональными центрами и основными транспортными магистралями муниципальных образований, Общественная палата рекомендует

Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность инициирования внесения изменений в бюджетное законодательство в части:

— увеличения минимального значения направляемых из дорожного фонда субъекта Российской Федерации бюджетных ассигнований на проектирование, строительство, реконструкцию автомобильных дорог общего пользования 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 10 %;

— увеличения норматива зачисления налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации от акцизов на автомобильный бензин, прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или)

карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации, до 100 %.

Министерству транспорта Российской Федерации рассмотреть возможность формирования опорной сети автомобильных дорог общего пользования местного значения с определением критериев отнесения автомобильных дорог к такой опорной сети.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность рекомендовать органам местного самоуправления реализовать меры в части вовлечения предпринимательского сообщества в деятельность, направленную на сохранение и улучшение дорожной инфраструктуры сельских территорий, включая разработку совместных программ, с целью обеспечения более качественного состояния автомобильных дорог на сельских территориях.