

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «БЕЗОПАСНЫЕ И КАЧЕСТВЕННЫЕ АВТОМОБИЛЬНЫЕ ДОРОГИ»

Э. Д. Шамоян, Е. В. Масленникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Статья посвящена проблемам, с которыми приходится сталкиваться на федеральном и региональном уровнях при реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Авторами раскрываются основные риски, которые могут помешать реализации национального проекта. В статье также проанализированы пути решения представленных проблем, обоснованы роль и значение национального проекта в решении проблем сферы дорожного хозяйства и транспорта.

Ключевые слова: национальный проект, федеральная программа, дороги, транспорт, целевые показатели, Челябинская область.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL PROJECT «SAFE AND HIGH-QUALITY HIGHWAYS»

E. D. Shamoyn, E. V. Maslennikova

State University of Chelyabinsk, Chelyabinsk, Russia

The article is devoted to the problems encountered at the federal and regional levels in the implementation of the national project «Safe and High-quality Highways». The authors reveal the main risks that may pose the implementation of the national project. The article also analyzes the ways of solving the presented problems, justifies the role and significance of the national project in solving the problems of road management and transport.

Keywords: national project, federal program, roads, transport, targets, Chelyabinsk region.

Автомобильные дороги входят в число одних из наиболее важных компонентов транспортной инфраструктуры субъектов РФ и Федерации в целом. Свобода в передвижении является конституционным правом граждан Российской Федерации, а автомобильные дороги обеспечивают реализацию положений данной статьи. Высокий уровень автомобильных дорог по качеству и количеству образует взаимосвязку экономического пространства огромной страны и обеспечивает безопасность дорожного движения [3].

Рассмотрение основных тенденций и проблем функционирования транспортной инфраструктуры в Российской Федерации целесообразно рассматривать сквозь призму национального проекта «Безопасные качественные автомобильные дороги», который функционирует с 2018 года по указу Президента РФ. Одной из основных целей национального проекта является достижение показателя

85 % нормативного состояния дорог в крупнейших городских агломерациях, что прозвучало также в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2021 г. Послание о положении в стране и об основных направлениях внутренней и внешней политики государства является основой для определения стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития [6].

В рамках реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (НП «БКАД») в 2020 году федеральная поддержка составила 158 млрд рублей, кассовое освоение — 98,7 %. По отдельным показателям были превышены плановые значения. Так, например, по показателю «доля дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии», ожидается достижение показателя в 69 % при плановом значении в 52 %.

Особое значение уделяется ремонту автомобильных дорог, ведущих к объектам, которые имеют высокую социальную значимость. В частности, более 2800 дорог, ведущих к медицинским учреждениям, будут приведены в нормативное состояние. Часть из них отремонтирована в 2020 году, остальная часть будет приведена в нормативное состояние к концу текущего 2021 года, что позволит обеспечить комфортный и безопасный подъезд к медучреждениям.

По информации Правительства Российской Федерации, по состоянию на начало марта 2021 года более 77 % мероприятий, запланированных к реализации в 2021 году в рамках НП БКАД, уже «законтрактованы», т. е. дорожные организации смогут приступить к работам, как только позволят погодные условия. Регионам уже поставлена задача обеспечить заблаговременную контрактацию проектов, реализация которых запланирована на 2022–2023 годы. Это позволит подрядным организациям своевременно проработать вопрос ресурсного обеспечения дорожных работ на три года вперед (обеспечение необходимой техникой, строительными материалами, специалистами и др.).

В 2020 году в рамках федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» с целью повышения безопасности дорожного движения и сохранения дорог проводились мероприятия по автоматизации процессов управления дорожным движением в городах с населением свыше 300 тыс. человек и внедрению на региональных и федеральных автомобильных дорогах общего пользования отдельных элементов интеллектуальных транспортных систем на основе технологий фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения, автоматического весогабаритного контроля и автоматизации управления искусственным освещением автомобильных дорог с использованием энергосберегающего оборудования [7].

Интеллектуальная транспортная система (ИТС) — это система, интегрирующая современные информационные, коммуникационные и телематические технологии, технологии управления и предназначенная для автоматизированного поиска и принятия к реализации максимально эффективных сценариев управления транспортно-дорожным комплексом региона, конкретным транспортным средством или группой транспортных средств с целью обеспечения заданной мобильности населения, максимизации показателей использования дорожной сети, повышения безопасности и эффективности транспортного процесса, комфорта для водителей и пользователей транспорта.

Внедрение ИТС в крупных городских агломерациях Челябинской области является одним из

приоритетных направлений развития транспортного потенциала области. В соответствии с соглашением, заключенным в декабре 2020 года с Федеральным дорожным агентством, средства федерального бюджета в размере 320 млн рублей, предусмотренные Челябинской области на внедрение интеллектуальных транспортных систем в городских агломерациях, в связи с пандемией коронавируса перенесены на 2023 год.

Министерством дорожного хозяйства и транспорта Челябинской области сформирована концепция модернизации ИТС в Челябинской области, предусматривающая создание единого центра организации и мониторинга дорожного движения, объединяющего на единой платформе все имеющиеся подсистемы управления. Однако при разработке проекта ИТС Челябинской области необходимо обеспечить межведомственную и межсубъектную интеграцию, взаимоувязку уже существующих подсистем и создать условия для их оптимизации в будущем. Процесс внедрения ИТС в крупных городских агломерациях должен регламентироваться методами ввода, а также координироваться и контролироваться единым компетентным надмуниципальным органом. Сам проект по внедрению ИТС может быть реализован в полной мере только в том случае, если на территории Челябинской области будет функционировать такой орган. Центр организации и мониторинга дорожного движения создается не только для того, чтобы координировать и контролировать действия по обеспечению оптимального управления дорожным движением, пассажирскими перевозками и парковочным пространством, а также он необходим для того, чтобы предоставлять услуги населению и организациям в рамках многофункциональных центров предоставления услуг [1]. К таким услугам можно отнести предоставление информации о транспортной обстановке в регионе, оплату различных услуг (проезд на общественном транспорте, оплата за парковочное место, различные интернет- и смс-услуги) в электронном виде.

В рамках НП БКАД осуществляется обновление парка подвижного состава городских агломераций, как автомобильного, так и электротранспорта. В 2020 году в регионы поставлено 611 транспортных средств: 547 автобусов, 64 троллейбуса.

В 2020 году Челябинской областью была подготовлена заявка в Федеральное дорожное агентство Российской Федерации для принятия участия в обновлении парка в рамках регионального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» (РП «ОМРДХ») НП «БКАД». Согласно проведенной оценке, заявка Челябинской городской агломерации заняла 42 место из

63 в общем рейтинге, соответственно, Челябинская городская агломерация не была включена в РП «ОМРДХ».

Основными негативными факторами, по причине которых заявка от Челябинской области не была рассмотрена в положительном ключе, по нашему мнению, являются:

— отсутствие системы брутто-контрактов (и перспектив ее внедрения);

— незначительное оснащение системами электронной оплаты проезда транспортных средств (25,36 % по информации Минтранса России);

— отсутствие единого проездного билета, дающего право на совершение неограниченного количества пересадок на всех маршрутах общественного пассажирского транспорта;

— отсутствие такого документа, как стандарт качества транспортного обслуживания и соблюдения норм вместимости;

— затрудненная пешеходная доступность остановочных пунктов общественного пассажирского транспорта для индивидуальных и многоквартирных жилых домов.

Большое внимание уделяется подготовке кадров в сфере дорожного хозяйства. По итогам 2020 года в очной и заочной форме обучения прошли обучение почти 3200 работников при плановом значении 500.

Президентом Российской Федерации 21.07.2020 был издан указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [5], в результате чего Министерством транспорта Российской Федерации были определены некоторые изменения касательно национального проекта «БКАД», а именно разработан новый паспорт с учетом федеральных программ «Модернизация пассажирского транспорта» и «Развитие федеральной магистральной сети».

С 2021 года участие в реализации принимает 84 субъекта Российской Федерации и 105 агломераций. Челябинская область в 2021 году также принимает участие в реализации НП «БКАД».

Предусмотренное финансирование денежных средств на 2021 год в рамках регионального проекта «Дорожная сеть» — 5 593,9 млн рублей.

В рамках основного объема финансирования запланированы мероприятия на 69 объектах регионального и местного значения общей протяженностью 325,02 км:

— 32 региональных объекта, протяженность укладки верхних слоев — 282,234 км, объем финансирования — 3062,6 млн рублей (федеральный бюджет — 1 358,00 млн рублей, областной бюджет — 1 704,6 млн рублей).

— 22 объекта Челябинского городского округа, протяженность укладки верхних слоев —

25,11 км, наружное освещение — 8,42 км, замена оборудования автоматических средств управления дорожным движением и технических средств регулирования дорожного движения — 1 объект, объем финансирования — 1389,98 млн рублей (федеральный бюджет — 553,98 млн рублей, областной бюджет — 836,00 млн рублей).

— 15 объектов Магнитогорского городского округа, протяженность укладки верхних слоев — 17,68 км, объем финансирования — 1141,3 млн рублей (федеральный бюджет — 1141,3 млн рублей).

В рамках регионального проекта «ОМРДХ» на 2021 год запланированы мероприятия по установке двух автоматических пунктов весогабаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального и местного значения, объем финансирования указанных мероприятий — 108,00 млн рублей (областной бюджет).

Реализуется новый федеральный проект «Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях». Он был выделен из состава общесистемных мер. Реализация этого проекта позволит достигнуть обновления в городских агломерациях в среднем 30 % подвижного состава пассажирского транспорта автобусов, трамваев, троллейбусов, пригородного железнодорожного транспорта [4]. Кроме того, при реализации федерального проекта «Пассажирский транспорт» предусмотрено привлечение внебюджетного финансирования, в том числе акционерное общество «Государственная транспортная лизинговая компания», на цели модернизации инфраструктуры городского наземного электрического транспорта.

Приняты федеральные законы, предусматривающие создание правовой основы функционирования системы взимания платы «свободный поток» и осуществления контроля за внесением платы на платных автодорогах.

Правительством Российской Федерации внесены в Государственную Думу подготовленные Минтрансом России законопроекты, предусматривающие внедрение системы контроля расходования средств дорожных фондов (№ 1134427-7 и № 1134454-7).

Для успешной реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» за последние годы сделано многое, однако все еще остаются следующие риски недостижения показателей национального проекта:

— рост стоимости работ и строительных материалов;

— недостаточно реальных законных рычагов влияния на подрядчиков, что приводит к снижению качества строительства и ремонта из-за

нарушения технологий недобросовестными организациями. Представители органов государственной власти субъектов Российской Федерации предлагают при проведении конкурентных процедур учитывать предыдущий опыт организаций по исполнению государственных либо муниципальных контрактов;

- несовершенство законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- недостаточное количество современной специализированной техники в регионах;

- низкая квалификация проектировщиков, специалистов дорожных организаций, особенно в части выполнения работ на искусственных сооружениях;

- неурегулированность вопросов взаимодействия владельцев автомобильных дорог с владельцами инженерных коммуникаций в части прокладки (переустройства) инженерных коммуникаций при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте автомобильных дорог и несовершенство механизма определения размера убытков владельцев инженерных коммуникаций, что приводит к существенному увеличению временных и материальных затрат на реализацию проектов;

- отсутствие в действующем федеральном законодательстве формальных оснований для разработки документов транспортного планирования в субъектах Российской Федерации (программ комплексного развития транспортной инфраструктуры и комплексных схем транспортного обслуживания населения субъектов Российской Федерации и городских агломераций в их составе) в целях снижения протяженности участков сети автомобильных дорог, работающих в режиме перегрузки. Это затрудняет регионам организацию и финансирование выполнения необходимых работ (так, объявленные конкурсы на подготовку документов транспортного планирования субъектов федерации во многих случаях опротестовываются контрольно-надзорными органами).

Необходимо осуществлять работу в направлении привлечения внебюджетного финансирования на развитие транспортной инфраструктуры и увеличение доли проектов, реализуемых в субъектах федерации проектов на условиях государственно-частного партнерства. Так, в г. Магнитогорске в рамках проекта «Притяжение» основной объем финансирования приходится от ПАО «ММК».

В целях решения представленных выше проблем Правительству Российской Федерации совместно с администрациями субъектов Российской Федерации необходимо:

1. Ускорить внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации следующих проектов федеральных законов:

- о совершенствовании правоотношений, возникающих между владельцами автомобильных дорог и владельцами инженерных сооружений, а именно установить правовой механизм заключения договора между владельцем автомобильной дороги и владельцем инженерных коммуникаций, определяющий порядок прокладки (переустройства) инженерных коммуникаций при строительстве, реконструкции и капитальном ремонте автомобильных дорог, а также механизм определения размера убытков владельцев инженерных коммуникаций (определяется на основании отчета об оценке в соответствии с законодательством об оценочной деятельности);

- о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О стратегическом планировании», направленных на обеспечение координации территориального и транспортного планирования на региональном и муниципальном уровне;

- о комплексном транспортном обслуживании населения в Российской Федерации, который предусматривает необходимость разработки планов транспортного обслуживания в субъектах Российской Федерации, обеспечивающих координированное развитие всех видов пассажирского транспорта общего пользования на территории регионов.

2. Рассмотреть вопрос о доработке законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в части:

- совершенствования процедур заключения контрактов жизненного цикла посредством установления возможности предоставления обеспечения исполнения контракта жизненного цикла в отношении отдельных этапов, а также установления особенностей исполнения таких контрактов [9];

- внедрения новой модели определения подрядных организаций в дорожном хозяйстве с применением системы рейтингования участников закупки на основе дифференцированных требований к участникам закупки, в том числе учитывающих сложность выполнения работ, наличие деловой репутации, материально-технической базы и опыта выполнения работ;

- закрепления в государственных и муниципальных контрактах ответственности генерального подрядчика за нарушение сроков оплаты по договорам с субподрядными организациями (по аналогии с установленной ответственностью заказчиков при нарушении сроков оплаты по контрактам);

— принятия мер по борьбе с «профессиональными жалобщиками».

3. Создать правовую основу функционирования «единого окна» для получения исчерпывающих исходных данных в строительстве (по типу многофункциональных центров «Мои документы») на основе Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (ИСОГД). Создать единую базу данных о зонах с особыми условиями использования территорий (особо охраняемые природные территории, зоны недропользования, скотомогильники и пр.) и предоставить проектным организациям доступ к данной информации с целью снижения как временных, так и материальных затрат на сбор исходных данных и согласование проектной документации.

4. Рассмотреть целесообразность внесения изменений в статью 19 Закона Российской Федерации «О недрах», предусмотрев возможность выполнять работы по разведке, геологическому изучению, добыче полезных ископаемых с целью ремонта, реконструкции, капитального ремонта автомобильных дорог на землях сельскохозяйственного назначения без их перевода в категорию земель промышленности (при условии их последующей рекультивации).

5. Принять меры, направленные на недопущение необоснованного роста цен на внутреннем рынке на дорожно-строительные материалы, в первую очередь на битум.

6. Проводить на регулярной основе мониторинг кадровых потребностей предприятий и организаций дорожного хозяйства в квалифицированных специалистах и повышении их квалификации (среднее профессиональное образование, высшее образование, дополнительное профессиональное образование), а также

принять меры по повышению квалификации работников дорожного хозяйства, в том числе по тематикам программы «Мосты и путепроводы».

7. Разработать дополнительные меры по стимулированию закупки в рамках НК БКАД экологичного общественного транспорта, такого как электробусы.

8. Рассмотреть возможность увеличения объема финансового обеспечения мероприятий по обновлению подвижного состава общественного транспорта, а также включения в национальный проект мероприятий по созданию и обновлению инфраструктуры городского электротранспорта (трамвайных путей, контактной сети и зарядных станций для электробусов) с соответствующими мерами государственной поддержки.

9. В целях обеспечения безопасности дорожного движения на аварийно-опасных участках дорог внести изменения в документы по стандартизации в части условий по обустройству данных участков дорог искусственным освещением.

10. Разработать комплекс мер по стимулированию производства отечественной дорожной техники в необходимом количестве с учетом роста объемов дорожных работ, а также мер финансовой поддержки реализации дорожной техники, в том числе через механизм лизинга.

Таким образом, НП «БКАД» создан и функционирует в целях решения ключевых задач по развитию дорожной и транспортной отрасли страны в целом. Однако на сегодняшний день существуют риски, способные помешать его стопроцентной реализации на территории регионов и страны в целом. Для того чтобы минимизировать данные риски и обеспечить развитие транспортной инфраструктуры предложен перечень мероприятий, направленный на федеральный и региональный уровни власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гаевский, В. В. Агломерации России как объект государственного управления / В. В. Гаевский // Развитие городских агломераций. Аналитический обзор. — Москва : Мин-во регион. развития Российской Федерации, 2014. — Вып. 2. — С. 6–42.
2. Герцберг, Л. Я. Агломерация как объект экономической политики, государственного регулирования и территориального планирования / Л. Я. Герцберг // Academia. Архитектура и строительство. — 2015. — № 4. — С. 98–106.
3. Козырев, А. А. Реализация конкурентных преимуществ региона в стратегии инновационного развития // Среднерусский вестник общественных наук. — 2015. — Т. 10. — № 6. — С. 315–323.
4. Нальгиева, Х. Л. Роль планирования в стратегическом менеджменте // Успехи современной науки. — 2017. — Т. 2. — № 4. — С. 24–27.
5. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/565341150> (дата обращения: 06.05.2021).
6. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. — URL: <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 06.05.2021).
7. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Правительство России : офиц. сайт. — URL: <http://government.ru/rugovclassifier/844/events/> (дата обращения: 04.05.2021).

8. Паспорт регионального проекта «Дорожная сеть» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» : офиц. сайт. — URL: <http://bkdrf.ru/uploads/doc/programs/вологодская.pdf> (дата обращения: 04.05.2021).

9. Федотов, Г. А. Изыскания и проектирование автомобильных дорог : учебник : в 2 кн. / Г. А. Федотов, П. И. Пospelov. — Москва : Высшая школа, 2009. — Кн. 1.

10. Global status report on road safety 2018 // Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). — URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276462/9789241565684-eng.pdf?ua=1> (дата обращения: 08.08.2019).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Шамоян Эдуард Давидович — студент магистратуры Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. shamoyan_e@bk.ru

Масленникова Елена Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. evm26@mail.ru

REFERENCES

1. Gayevskiy V. V. Agglomeratsii Rossii kak obyekt gosudarstvennogo upravleniya [Agglomerations of Russia as an object of state administration]. *Razvitiye gorodskikh agglomeratsiy. Analiticheskiy obzor* [Development of urban agglomerations. Analytical review]. Moscow, Ministerstvo regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii, 2014, issue 2, pp. 6–42 (In Russ.).

2. Gertsberg L. Ya. Agglomeratsiya kak obyekt ekonomicheskoy politiki. gosudarstvennogo regulirovaniya i territorialnogo planirovaniya [Agglomeration as an object of economic policy, state regulation and territorial planning]. *Academia. Arkhitektura i stroitelstvo* [Academia. Architecture and construction], 2015, no 4, pp. 98–106. (In Russ.).

3. Kozyrev A. A. Realizatsiya konkurentnykh preimushchestv regiona v strategii innovatsionnogo razvitiya [Implementation of the competitive advantages of the region in the strategy of innovative development]. *Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk* [Central Russian Bulletin of Social Sciences], 2015, no. 6, pp. 315–323. (In Russ.).

4. Nalgiyeva Kh. L. Rol planirovaniya v strategicheskom menedzhmente [The role of planning in strategic management]. *Uspekhi sovremennoy nauki* [Achievements of modern science], 2017, vol. 2, № 4, pp. 24–27. (In Russ.).

5. O nacional'nyh celyah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda : ukaz Prezidenta RF ot 21 iyulya 2020 g. № 474, available at: <https://docs.cntd.ru/document/565341150>, accessed: 06.05.2021. (In Russ.).

6. O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii : feder. zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ, available at: <https://docs.cntd.ru/document/420204138>, accessed: 06.05.2021. (In Russ.).

7. Pasport natsional'nogo proekta «Bezopasnye i kachestvennye avtomobil'nye dorogi», available at: <http://government.ru/rugovclassifier/844/events/>, accessed 04.05.2021 (In Russ.)

8. Pasport regional'nogo proekta «Dorozhnaya set'» natsional'nogo proekta «Bezopasnye i kachestvennye avtomobil'nye dorogi», available at: <http://bkdrf.ru/uploads/doc/programs/вологодская.pdf>, accessed 04.06.2021. (In Russ.).

9. Fedotov G. A., Pospelov P. I. Izyskaniya i proektirovanie avtomobil'nykh dorog. : uchebnik : v 2 kn. Kn. 1 [Surveys and design of highways. In 2 books. Book 1]. Moscow, Vysshaya shkola, 2009. (In Russ.)

10. Global status report on road safety 2018. Vsemirnaya organizatsiya zdravookhraneniya (VOZ) [World Health Organization (VOZ)]. Available at: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276462/9789241565684-eng.pdf?ua=1>, accessed 04.05.2021. (In Russ.).