

*Из постановления Коллегии Счётной палаты Российской Федерации от 26 ноября 1999 г. № 34 (185) «Об аналитической записке по формированию и использованию средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1998 год»*

*Принять к сведению аналитическую записку.*

*Поддержать предложение аудитора Счетной палаты И.Г. Дахова о направлении писем с приложением аналитической записки Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е. С. Строеву, председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу, Председателю Правительства Российской Федерации В.в. Путину и генеральному директору Российского дорожного агентства В.г. Артюхову.*

## **АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА по формированию и использованию средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1998 год**

Сеть автомобильных дорог общего пользования является неотъемлемой частью единой транспортной системы Российской Федерации, обеспечивающей конституционное право граждан Российской Федерации на свободу передвижения. Автомобильные дороги, обслуживая общегосударственные и региональные нужды, во многом определяют экономическое развитие страны и регионов.

По состоянию на 1 января 1999 года протяженность автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации составляла 573,5 тыс. км, в том числе федеральных - 46,2 тыс. км и территориальных - 527,3 тыс. км.

За время реализации президентской программы «Дороги России» (1995-1998 годы) протяженность сети автомобильных дорог увеличилась на 12,3 тыс. км. Условия для реализации президентской программы определены Законом Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации», который предусматривает образование финансовых ресурсов для содержания и устойчивого развития автомобильных дорог общего пользования и определяет правовые основы создания дорожных фондов соответствующих органов государственной исполнительной власти, назначения и использования этих фондов, источники средств, поступающих в них. Финансирование затрат, связанных с содержанием, ремонтом, реконструкцией и строительством автомобильных дорог общего пользования осуществляется за счет целевых средств, концентрируемых в Федеральном дорожном фонде Российской Федерации и в территориальных дорожных фондах. Средства дорожных фондов имеют специальное назначение и не подлежат изъятию или расходованию на нужды, не связанные с содержанием и развитием автомобильных дорог общего пользования.

Бюджет Федерального дорожного фонда Российской Федерации (далее – Фонд) на 1998 год утвержден статьей 78 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год». Инвестиции в автомобильные дороги общего пользования за счет средств Фонда составили 6,6 млрд. рублей. В результате освоения указанных средств построено и реконструировано 917 км федеральных автомобильных дорог, что в 3,7 раза превышает показатель ввода дорог за 1997 год, введены участки важнейших федеральных автомагистралей: «Дон» (М-4) Москва-Ростов-на-Дону-Новороссийск протяженностью 130,9 км, «Россия» (М-10) Москва-Санкт-Петербург – 36,1 км, «Урал» (М-5) Москва-Челябинск – 35,4 км, «Байкал» (М-51 - М-55) Челябинск-Омск-Новосибирск-Красноярск-Иркутск-Чита –118 км, «Амур» Чита-Хабаровск – 56,8 км, «Колыма» (М-56) Якутск-Магадан – 33,0 километра.

Введено в эксплуатацию 9,5 тыс. пог. метров мостов на федеральных дорогах, что в 3 раза превышает ввод мостов за 1997 год. Открыто движение по мостовым переходам через реки Москва на автомобильной дороге Москва-Рига, Проня на автомагистрали Москва-Челябинск, Упа на автомагистрали Москва-Харьков, Шексна на автодороге Вологда-Новая Ладога, автодорожный тоннель на автомобильной дороге Урвань-Уштулу.

Отремонтировано 6,2 тыс. км федеральных дорог, что в 1,5 раза превышает ремонт дорог за 1997 год. Сократилась протяженность федеральных дорог с неудовлетворительными показателями по ровности покрытия и прочности дорожной одежды.

Однако доходов Федерального дорожного фонда Российской Федерации в 1998 году оказалось недостаточно для финансирования дорожных работ в объемах, установленных президентской программой «Дороги России», которая требует ежегодно вводить 1,5 тыс. км федеральных дорог

(т.е. увеличить ввод дорог в 1,7 раза) и обеспечить перестройку мостов и путепроводов, исчерпавших возможность пропуска современных транспортных средств.

Настоящий аналитический материал имеет своей целью определить эффективность использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации (далее – Фонд), основываясь на анализе результатов проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий по итогам работы дорожной отрасли в 1998 году.

В 1999 году проверками Счетной палаты Российской Федерации по использованию средств Фонда были охвачены: Федеральная дорожная служба России (далее – ФДС России); федеральные дирекции автомобильных дорог Москва-Санкт-Петербург и Москва-Харьков; органы управления дорожным хозяйством Чувашской Республики, Приморского и Краснодарского краев, Нижегородской и Липецкой областей (далее – органы управления автомобильными дорогами).

В ходе проверок установлено, что в решении проблемы повышения эффективности использования средств Фонда имеются значительные резервы. К таковым, в первую очередь, относятся:

- несовершенство правовой и нормативной базы формирования и использования средств Фонда;
- повышение собираемости налоговых и неналоговых средств Фонда;
- отсутствие жесткой дисциплины при исполнении бюджетных назначений Фонда;
- повышение эффективности использования субвенций и дотаций, выделяемых из Фонда субъектам Российской Федерации на развитие и содержание территориальных дорог.

#### 1. Правовая и нормативная база формирования и использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации

Исполнение бюджета Фонда в 1998 году осуществлялось в соответствии с положениями Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации», указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, которые требовали дальнейшего развития и совершенствования нормативной базы с учетом положений, определенных президентской программой «Дороги России». Действующие нормативно-правовые акты приведены в приложении.

В соответствии с пунктом 1 статьи 2 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации» порядок образования и использования средств Фонда в 1998 году должен определяться федеральным законом, который до настоящего времени не принят. При решении вопросов развития дорожного хозяйства ФДС России применяла Порядок образования и

использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации, утвержденный постановлением Верховного Совета Российской Федерации 23 января 1992 года № 2235-1, который не учитывал сложившихся изменений по: статусу Фонда; источникам дохода; размеру норматива отчислений федерального налога на пользователей автомобильных дорог, зачисляемого в Фонд; расчету субвенций и дотаций субъектам Российской Федерации; аккумулированию средств федерального налога на пользователей автомобильных дорог; направлениям использования средств.

Действующий порядок образования и использования средств Фонда, не имея статуса федерального закона, фактически не позволял при нецелевом использовании средств территориального дорожного фонда возместить в Фонд субвенции, перечисленные субъектам Российской Федерации. Более того, при отсутствии указанной нормы в федеральном законе, субъектами Российской Федерации принимались законодательные акты о порядке формирования и использования средств территориальных дорожных фондов, содержащие положения о направлении его средств на нужды, не связанные с развитием и содержанием автомобильных дорог общего пользования.

Так, Законом Чувашской Республики «О республиканском дорожном фонде Чувашской Республики» предусмотрено направлять 20 процентов средств федерального налога на пользователей автомобильных дорог в бюджеты городов и районов. Временным порядком формирования и использования средств территориального дорожного фонда Краснодарского края, утвержденным краевым Советом народных депутатов, предусмотрено направлять средства фонда на строительство жилья. Законом Липецкой области «Об областном бюджете на 1998 год» предусмотрено направить целевые дорожные налоги на развитие инфраструктуры городов и районов области, а также на капитальное строительство.

По субъектам Российской Федерации отвлечения средств территориальных дорожных фондов в 1998 году, нарушающие пункты 2 и 4 статьи 1 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации», составляли почти 1,5 млрд. рублей. Из указанной суммы до 20 % ассигнований органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации использовано на содержание и развитие улиц городов, являющихся продолжениями федеральных автомобильных дорог.

В указах Президента Российской Федерации от 27 июня 1998 г. № 728 «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации» и от 27 июня 1998 г. № 727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования» содержится требование совершенствования законодательной базы,

регламентирующей деятельность дорожного хозяйства. В частности, нормативными актами должны определяться направления развития отрасли, устанавливаться права и обязанности органов и организаций, взаимодействующих между собой в процессе финансирования, проектирования, строительства, реконструкции и содержания автомобильных дорог. Дополнить и развить правовую базу создания и эксплуатации в России платных автомобильных дорог, в том числе на условиях концессии, должны нормативные акты о платных автомобильных дорогах, о концессии в дорожном хозяйстве и о землях федеральных автомобильных дорог.

## 2. Сбор налоговых и неналоговых средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации

Основными источниками формирования доходной части Фонда в 1998 году, предусмотренными Законом Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации», являлись: налог на реализацию горюче-смазочных материалов, налог на пользователей автомобильных дорог и прочие поступления. К прочим поступлениям относились средства, взимаемые за перевозку тяжеловесных грузов и за коммерческое использование придорожной полосы, а также арендная плата за эксплуатацию федерального имущества.

Исполнение доходов Фонда в 1998 году составило 17,94 млрд. рублей или 84,2 % от суммы, утвержденной Федеральным законом «О федеральном бюджете на 1998 год». Доля налога на пользователей автомобильных дорог в доходах Фонда составила 66 процентов. По сравнению с 1997 годом указанный налог в доходах Фонда возрос на 24 процента.

Ключевым элементом улучшения ситуации с доходами Фонда являлась проводимая ФДС России работа по сбору задолженности по уплате налоговых платежей, которая (с учетом пени и штрафов) на 1 января 1999 года составила 31,1 млрд. рублей.

Так, во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1109 «О погашении просроченной кредиторской задолженности Федеральному дорожному фонду Российской Федерации» ФДС России в 1998 году было заключено 74 соглашения с администрациями субъектов Российской Федерации по передаче части задолженности организаций по налогу на пользователей автомобильных дорог, подлежащей зачислению в Фонд, в территориальные дорожные фонды.

Однако, временный порядок погашения задолженности предприятий и организаций по налогам в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, утвержденный 17 ноября 1998 г. Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной дорожной службой России,

Государственной налоговой службой Российской Федерации, начал реализовываться только в декабре 1998 года. Задержка разработки и введения в действие указанного порядка привела к тому, что органы управления автомобильными дорогами при исполнении бюджетных назначений на 1998 год не успевали взыскать с должников их задолженность по налогам в Фонд и использовать эти средства на оплату дорожных работ. Так, ФДС России заключила соглашения по передаче прав взыскания федеральных средств с Министерством строительства, дорожного и коммунального хозяйства Чувашской Республики, Краснодарским краевым управлением автомобильных дорог и Нижегородским областным фондом только 31 декабря 1998 года.

В целях реструктуризации задолженности предприятий нефтегазового комплекса перед Фондом в 1998 году ФДС России проводилась работа по составлению перечней объектов строительства и реконструкции автомобильных дорог, на которых генеральными подрядчиками выступают предприятия нефтегазового комплекса. По этому вопросу издано специальное распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 1998 г. №1386-р.

Действующие нормативные документы по сбору средств, подлежащих зачислению в Фонд, позволяли органам управления автомобильными дорогами собирать указанные средства на своих счетах с последующим ежеквартальным перечислением их на расчетный счет ФДС России. Однако, в соответствии с пунктом 3 указаний Государственной налоговой службы Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной дорожной службы России и Центрального банка Российской Федерации от 3 апреля 1998 года «О перечислении налога на пользователей автомобильных дорог, налога на реализацию горюче-смазочных материалов и прочих поступлений в дорожные фонды» плательщики должны были перечислять платежи на отдельный счет, открытый для прочих поступлений Фонда. В результате средства в сумме 68,4 млн. рублей только в конце года поступили в Фонд, что снизило эффективность их использования.

В целях компенсации ущерба, наносимого автомобильным транспортом, перевозящим тяжеловесные грузы, автомобильным дорогам, в 1998 году ФДС России реализовывалось постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1996 г. № 1211 «Об установлении ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы». Однако в нарушение пункта 2 указанного постановления из 38,2 млн. рублей, собранных на пунктах весового контроля, 10,7 млн. рублей (28 %) были израсходованы на содержание

пунктов, а не направлены на ремонт автомобильных дорог.

Порядок сборов, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июня 1998 г. № 638 «О сборе за проезд автотранспортных средств, зарегистрированных на территории иностранных государств, по автомобильным дорогам Российской Федерации» в 1998 году не был реализован ФДС России в части разработки и утверждения инструкции об уплате сбора за проезд, а Российской транспортной инспекцией Министерства транспорта Российской Федерации - в части сбора средств за проезд в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

### 3. Исполнение бюджетных назначений Федерального дорожного фонда Российской Федерации

При исполнении бюджета Фонда на 1998 год ФДС России не выполнила поручение Правительства Российской Федерации от 14 мая 1998 г. № 41 «Вопросы исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» в части соблюдения нормы статьи 102 указанного закона о пропорциональном финансировании направлений расходования средств Фонда. Фактическое финансирование статей Фонда составляло от 48,4 до 109,3 % от сумм, утвержденных бюджетом. Расходы органов управления автомобильными дорогами ФДС России финансировались в диапазоне от 46,7 до 216,4 % от сумм, утвержденных договорными документами. Так, федеральная дирекция автомобильной дороги «Байкал» профинансирована на 362 млн. рублей при утвержденной сумме 314,6 млн. рублей (115%), федеральная дирекция автомобильной дороги Москва-Харьков профинансирована на сумму 377,9 млн. рублей при утвержденной сумме 447 млн. рублей (84 %).

Ориентируясь на суммы финансирования, утвержденные ФДС России в договорных документах, органы управления автомобильными дорогами принимали у подрядчиков к оплате выполненные работы в суммах, превышающих фактическое финансирование из Фонда, что приводило к неплатежам и ухудшению финансового положения дорожных организаций. Задолженность по оплате выполненных дорожных работ на 1 января 1999 года составила 4226,98 млн. рублей, в том числе за работы: по содержанию действующей сети федеральных дорог – 1252,03 млн. рублей, по ремонту федеральных дорог – 681,77 млн. рублей, по реконструкции и строительству федеральных дорог – 2293,18 млн. рублей. По сравнению с данными на начало 1998 года общая кредиторская задолженность увеличилась в 2,5 раза.

Материалы проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, показали, что из-за недофинансирования Федеральной дирекцией автомобильной дороги Москва-Харьков не

обеспечены: запланированный ремонт обхода г. Тулы, трех мостов через реки Рясник, Рать и Вырка, путепровода через железную дорогу, не введены в эксплуатацию три путепровода, мосты через реки Чернь и Умский. Федеральной дирекцией автомобильной дороги Москва-Санкт-Петербург не выполнены ремонтные работы на автодороге Москва-Санкт-Петербург, не обеспечен ремонт мостов через реки Держу и Торопу.

Выполненных в 1998 году на федеральных дорогах «Россия» (М-10) Москва-Санкт-Петербург и «Крым» (М-2) Москва-Харьков ремонтных и строительных работ (соответственно 122 км и 58 км) недостаточно, так как более четверти протяженности дорог (особенно на подходах к городам Москва, Санкт-Петербург, Тверь, Новгород, Тула, Орел, Курск и Белгород) работает в режиме перегрузки, около половины - требуют усиления дорожной одежды для пропуска современных большегрузных транспортных средств.

### 4. Финансирование субвенций и дотаций из Фонда на содержание и развитие территориальных дорог субъектов Российской Федерации

Расходы по статье «Субвенции и дотации субъектам Российской Федерации на развитие, содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования» в 1998 году составили 6830,11 млн. рублей или 109,3 % от суммы, утвержденной бюджетом Фонда. Однако, утвержденное статьей 78 Федерального закона Российской Федерации «О федеральном бюджете на 1998 год» распределение субвенций и дотаций субъектам Российской Федерации на развитие и содержание автомобильных дорог имеет резкое отклонение от фактического. Так, Краснодарский край был профинансирован на 70 % от утвержденной суммы, Чувашская Республика и Нижегородская область перефинансированы в 2,2 раза, Липецкая область - в 3,4 раза.

Принимая во внимание, что субвенции и дотации, выделенные из Фонда, являлись доходной статьей территориальных дорожных фондов субъектов Российской Федерации, в ходе контрольных проверок, проведенных Счетной палатой Российской Федерации, изучалась эффективность использования средств территориальных дорожных фондов. Так, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в нарушение Указа Президента Российской Федерации от 6 декабря 1995 г. № 1220 «О президентской программе «Дороги России» отвлекали средства территориальных дорожных фондов на нужды, не связанные с развитием и содержанием автомобильных дорог общего пользования. Эти факты вступают в противоречие с пунктом 2 и 4 статьи 1 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации». Информация о нецелевом

использовании средств территориальных дорожных фондов характеризуется следующими данными:

Приведенные данные показывают, что наибольшие нецелевые расходы были произведены в Липецкой области, где дорожные налоги (налог на пользователей автомобильных дорог, налог с владельцев транспортных средств, налог на приобретение автотранспортных средств) консолидированы в доходы бюджета области. Общая сумма нецелевых затрат территориального дорожного фонда Липецкой области в 1998 году составила 329,08 млн. рублей или 70,2 % от сбора целевых дорожных налогов.

Вследствие дефицита средств территориального дорожного фонда Управлением автомобильных дорог администрации Липецкой области на содержание территориальных дорог были отвлечены средства Федерального дорожного фонда Российской Федерации в сумме 4,8 млн. рублей, предназначенных для содержания и ремонта федеральных дорог, проходящих в границах области.

#### 5. Исполнение представлений Счетной палаты Российской Федерации

Проведенный анализ исполнения представлений Счетной палаты Российской Федерации показал, что Правительством Российской Федерации, Российским дорожным агентством, администрациями республик, краев и областей принимаются определенные меры по повышению эффективности исполнения бюджета Фонда. Так, во исполнение представления Счетной палаты от 22 июля 1999 г. № 01-927/14 Правительством Российской Федерации дано поручение от 31 июля 1999 г. № НА-П10-25443 Министерству финансов Российской Федерации и Министерству Российской Федерации по налогам и сборам: разработать законопроект «О порядке образования и использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации» или подготовить предложения о внесении изменений в действующее законодательство; принять конкретные меры по упорядочению поступления дорожных налогов от республик Татарстан и Башкортостан; материалы по задолженности указанных республик в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации направить в Высший арбитражный суд Российской Федерации.

(млн. рублей)

Наименование субъекта Российской Федерации	Направления отвлечения средств территориального дорожного фонда	Сумма	Основание для отвлечения
Нижегородская область	Всего:	66,02	Закон Нижегородской области «О бюджете территориального дорожного фонда на 1998 год»
	Ремонт и содержание городских дорог и мостов	32,28	
	Ремонт взлетно-посадочных полос. Работы по благоустройству территорий городов и поселков	0,54 33,2	
Липецкая область	Всего:	329,08	Закон Липецкой области «Об областном бюджете на 1998 год»
	Ремонт муниципальных дорог	22,05	
	Программа капитального строительства области	204,73	
	Ремонт объектов сельского водоснабжения	5,74	
	Целевая программа «Свой дом»	14,17	
	Управлению продовольственных ресурсов	48,17	
	Перечисления на социально защищенные статьи областной бюджета	34,22	
Краснодарский край	Всего:	3,04	Закон Краснодарского края «О краевом бюджете на 1998 год»
	Строительство жилья	1,30	
	Покрытие убытков от содержания объектов инфраструктуры	1,74	
Приморский край	Всего:	170,29	Распоряжения губернатора Приморского края
	Оплата топлива для нужд края.	149,09	
	Обеспечение сельхозпроизводителей минеральными удобрениями и ГСМ	8,00	

	Строительно-монтажные работы по заказу администрации края. Выплата зарплаты АО «Дальэнерго» и АО «Приморуголь»	2,00 11,20	Договоры о взаимных обязательствах с администрацией Приморского края
ИТОГО по проверенным органам управления автомобильными дорогами		<b>568,43</b>	

На представления Счетной палаты (от 1 марта 1999 г. № 14-97, от 19 марта 1999 г. № 14-136, от 20 апреля 1999 г. № 14-216, от 19 июля 1999 г. № 14-368) Российское дорожное агентство сообщило (письма от 22 марта 1999 г. № ФДС-18/895, от 16 апреля 1999 г. № ФДС-18/1247, от 20 мая 1999 г. № ФДС-18/1604, от 20 августа 1999 г. № ФДС-18/3153), что приобретенные из средств Фонда материальные ценности для аппарата управления в сумме 14,7 млн. рублей сняты с его баланса и переданы органам управления автомобильными дорогами. Должностные лица, допустившие нецелевое использование средств Фонда, освобождены от занимаемой должности. Ведется работа по совершенствованию договорных отношений на финансирование дорожных работ из средств Фонда. С органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решаются вопросы о повышении эффективности использования средств Фонда. Так, приостановлено выделение субвенций и дотаций на содержание и развитие территориальных дорог Чувашской Республики до приведения в соответствие республиканского законодательства действующему федеральному закону. Разрабатывается положение о порядке перечисления, учета и контроля неналоговых поступлений в Фонд. Подготовлен для согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами пакет документов по работе службы весового контроля на федеральных дорогах.

Во исполнение представления Счетной палаты от 1 марта 1999 г. № 14-98 администрация Новгородской области приняла на баланс территориального органа управления автомобильными дорогами автодороги Шимск-Невель и Шимск-Старая Русса-Невель (письмо от 12 марта 1999 г. № 89013-21).

На представление Счетной палаты от 13 апреля 1999 г. № 14-208 администрация Приморского края письмом от 11 мая 1999 г. № 11-2/1337 сообщила, что Думой Приморского края решен вопрос о восстановлении 170,3 млн. рублей в доходах территориального дорожного фонда, израсходованных на нужды, не связанные с развитием дорог общего пользования.

Управлением автомобильных дорог Липецкой области на представление Счетной палаты от 2 августа 1999 г. № 14-406 письмом от 1 сентября 1999 г. № 2515 сообщено, что в областном бюджете предусмотрено восстановление средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации в сумме 4,8 млн. рублей.

#### 6. Создание системы контроля за расходами Федерального дорожного фонда Российской Федерации

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 26 мая 1998 г. № 597 «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» Счетная палата Российской Федерации с 29 по 30 июня 1999 года в г. Санкт-Петербурге провела конференцию по теме «Создание системы контроля за расходами Федерального дорожного фонда Российской Федерации и дорожных фондов субъектов Российской Федерации». В конференции приняли участие представители Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Главного контрольного управления Президента Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по налогам и сборам, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной дорожной службы России, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, органов управления автомобильными дорогами и дорожных организаций.

Участники конференции отметили, что в 1998 году проводилась планомерная работа по совершенствованию контроля за целевым и эффективным использованием средств Фонда. Создана система ведомственного контроля ФДС России за использованием средств дорожных фондов, которая проводила совместные контрольные мероприятия со Счетной палатой Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по налогам и сборам, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации.

В рекомендациях, принятых конференцией, обобщены проблемы развития дорожного хозяйства, контроля за целевым и эффективным использованием средств дорожных фондов. С целью повышения эффективности контрольных мероприятий, исключения дублирования и параллелизма в работе руководителям министерств и ведомств, обладающих функциями государственного финансового контроля, предложено утвердить межведомственный план проведения контрольных мероприятий, а также практиковать проведение комплексных проверок использования средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации и территориальных дорожных фондов.

Во исполнение вышеуказанных рекомендаций составлен межведомственный план проверок поступления, целевого и эффективного использования средств Фонда на 1999 год, в котором согласованы контрольные мероприятия, проводимые Счетной палатой Российской Федерации, Министерством

финансов Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по налогам и сборам и Федеральной дорожной службой России. Межведомственный план одобрен Правительством Российской Федерации.

#### 7. Анализ предложений по реформированию существующей системы финансирования автомобильных дорог общего пользования

В принятом в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год» предусматривается сохранить статус Фонда как целевого бюджетного фонда, источники формирования доходов и порядок исполнения его бюджета. Однако законопроектом признается возможность отвлечения средств Фонда.

Снижение инвестиционных возможностей Фонда в 2000 году может привести к ухудшению содержания федеральных автомобильных дорог и росту дополнительных расходов по ликвидации дорожно-транспортных происшествий.

Важное место в решении проблемы эффективного использования средств Фонда занимает статус федерального органа исполнительной власти, осуществляющего специальные исполнительные, разрешительные и контрольные функции в области дорожного хозяйства. С 1996 по 1999 годы федеральный орган исполнительной власти в области дорожного хозяйства реорганизовывался 5 раз. Так, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 25 мая 1999 года № 651 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная дорожная служба России преобразована в Российское дорожное агентство. При этом в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1999 г. № 1005 «Вопросы Российского дорожного агентства» в положении о Федеральной дорожной службе России заменяется только название федерального органа исполнительной власти в заголовке и тексте, а цели деятельности, задачи и функции остались без изменения.

Проведенные экспертные расчеты показывают, что разовые затраты по смене наименований вывесок, изменению бланков и замене удостоверений в органах дорожного хозяйства составят более 15 млн. рублей.

#### **ВЫВОДЫ**

В 1998 году Федеральной дорожной службой России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводилась работа, которая обеспечила улучшение транспортно-эксплуатационного состояния сети автомобильных дорог общего пользования и рост темпов ее развития. Вложенные в развитие федеральных автомобильных дорог средства Фонда позволили

увеличить федеральную сеть на 917 километров, что в 3,7 раза превышает показатель ввода дорог за 1997 год. Однако пропускная способность большинства федеральных автомобильных дорог продолжает оставаться ниже нормативной на 20-30 процентов.

Требует совершенствования законодательная база формирования и использования средств Фонда. Из-за отсутствия законодательных и нормативных актов, определяющих направления развития отрасли, устанавливающих права и обязанности органов и организаций, взаимодействующих между собой в процессе финансирования, проектирования, строительства, реконструкции и содержания автомобильных дорог в 1998 году в полной мере не реализованы указы Президента Российской Федерации «О дополнительных мерах по развитию сети автомобильных дорог общего пользования в Российской Федерации» и «О придорожных полосах федеральных дорог общего пользования», которые направлены на повышение качества услуг, предоставляемых пользователям автомобильных дорог.

Неплатежеспособность российских предприятий привела к тому, что на 1 января 1999 года задолженность их по уплате налоговых платежей в Фонд составила 31,1 млрд. рублей. Отработка действенных механизмов реструктуризации указанной задолженности не стала ключевым элементом улучшения ситуации с доходами Фонда.

Эффективность субвенций и дотаций, выделяемых из средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации на содержание и развитие территориальных дорог, резко снижается вследствие того, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации допускали отвлечение средств территориальных дорожных фондов на нужды, не связанные с развитием и содержанием дорог. По субъектам Российской Федерации отвлечения средств территориальных дорожных фондов в 1998 году, нарушающие пункты 2 и 4 статьи 1 Закона Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации», составляли почти 1,5 млрд. рублей.

Из указанной суммы 20 % ассигнований использовано на содержание и развитие улиц городов, являющихся продолжениями федеральных автомобильных дорог. Данные отвлечения носят систематический характер в субъектах Российской Федерации и должны определяться в Законе Российской Федерации «О дорожных фондах в Российской Федерации».

Одобренный Правительством Российской Федерации межведомственный план проверок поступления, целевого и эффективного использования средств Фонда повысил эффективность контрольных мероприятий, исключил дублирование и параллелизм в работе министерств и ведомств, обладающих функциями государственного финансового контроля.

## **ПРЕДЛОЖЕНИЯ**

Направить аналитическую записку по формированию и использованию средств Федерального дорожного фонда Российской Федерации за 1998 год Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Е.С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г. Н. Селезневу, Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину и генеральному директору Российского дорожного агентства В.Г. Артюхову.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**И.Г. ДАХОВ**

Приложение  
к аналитической записке

### **ПЕРЕЧЕНЬ НОРМАТИВНЫХ И ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ, ИСПОЛЬЗОВАННЫХ В ХОДЕ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК**

Закон Российской Федерации от 18 января 1991 года № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);

Федеральный закон от 26 марта 1998 г. № 42-ФЗ «О федеральном бюджете на 1998 год»;

Порядок образования и использования Федерального дорожного фонда Российской Федерации, утвержденный постановлением Верховного Совета Российской Федерации 23 января 1992 г. № 2235-1;

Указ Президента Российской Федерации от 6 декабря 1995г. № 1220 «О президентской программе «Дороги России»;

Указ Президента Российской Федерации от 27 июня 1998 г. №727 «О придорожных полосах федеральных автомобильных дорог общего пользования»;

постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 27 мая 1993 г. № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1994 г. № 1310 «О федеральной целевой программе совершенствования и развития автомобильных дорог Российской Федерации «Дороги России» на 1995-2000 годы»;

постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1995 г. № 962 «О взимании платы с владельцев или пользователей автомобильного транспорта, перевозящего тяжеловесные грузы, при проезде по автомобильным дорогам общего пользования»;

постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 1996 г. № 1211 «Об установлении временных ставок платы за провоз тяжеловесных грузов по федеральным автомобильным дорогам и использовании средств, получаемых от взимания этой платы»;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 1998 г. № 1386-р;

постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. №1109 «О погашении просроченной кредиторской задолженности Федеральному дорожному фонду Российской Федерации»;

положение о Федеральной дорожной службе России, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1033;

временный порядок погашения задолженности предприятий нефтепереработки по налогам в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации в порядке товарного возмещения поставкой горюче-смазочных материалов и других нефтепродуктов организациям дорожного хозяйства, утвержденный Минтрансом России, Минфином России и Госналогслужбой России 11 марта 1996 года;

указание Государственной налоговой службы Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, ФДС России и Центрального банка Российской Федерации от 3 апреля 1998 года «О перечислении



налога на пользователей автомобильных дорог, налога на реализацию горюче-смазочных материалов и прочих поступлений в дорожные фонду»;

временный порядок погашения задолженности предприятий и организаций по налогам в Федеральный дорожный фонд Российской Федерации, утвержденный 17 ноября 1998 г. Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной дорожной службой Российской Федерации, Государственной налоговой службой Российской Федерации;

положение о порядке компенсации ущерба, нанесенного тяжеловесными автотранспортными средствами при проезде по федеральным автомобильным дорогам, утвержденное Минфином России и Минтрансом России 30 апреля 1997 года;

временное положение о службе весового контроля транспортных средств на федеральных автомобильных дорогах, утвержденное Министерством транспорта Российской Федерации и Главным управлением ГАИ МВД Российской Федерации 3 октября 1996 года.