

С. И. Протасеня

магистр экономики, аспирант Санкт-Петербургского государственного экономического университета

ГЕНЕЗИС ДОРОЖНЫХ ФОНДОВ В РОССИИ

Введение

Для совершенствования современной системы дорожных фондов России необходимыми и значимыми условиями обоснования построения сбалансированной модели интегрированного финансового обеспечения дорожной деятельности становится обращение к историческому опыту. Развитие системы финансирования дорог охватывает X – начало XXI вв., накопленный опыт требует переосмысления с позиции современных концепций формирования дорожных фондов. Финансовую основу дорожных фондов составляют бюджетные ассигнования из федерального бюджета, налоговые и неналоговые источники региональных и местных бюджетов. В статье рассматриваются периоды возникновения дорожных налогов и сборов, источники формирования средств, условия создания и воссоздания дорожных фондов, необходимость и используемые возможности для финансирования дорог в Древней Руси начала X в. и в современной.

Дорожные сборы до 1917 г.

В Древней Руси создание разветвленной сети дорог стимулировалось оборонительными целями, потребностями быстрой переброски войск и развития торговых отношений. В начале X в. киевский князь Игорь (878–945) и его дружинники, лично объезжая подвластные им земли с ноября по апрель (до весенней распутицы), собирали «полюдье» (ненормированная дань: деньги, вещи, припасы, товары), часть из которого использовалась на дорожные работы. В 945 г., когда князь Игорь попытался взять дополнительную дань, древляне подняли восстание и убили князя. После подавления Древлянского восстания княгиня Ольга, вдова князя Игоря, провела реформу податей (реформу дорожных податей, финансово-административную реформу). Княгиня Ольга отменила полюдье, введя определенные ставки дани – «уроки» и другие повинности (виры, продажи, пошлины), тем самым положив начало превращения дани в феодальную ренту. На дорогах для взимания дани с населения были организованы узловые пункты – «погосты». Содержание «погостов», поддержание в проезжем состоянии дорог было возложено на местное население. В «Повести временных лет» (1015) приводится запись приказа киевского князя Владимира Святославича (960–1015), собиравшегося в поход на сына Ярослава, князя новгородского: «требить путь и мостить мосты», который свидетельствует о финансировании проведения дорожных работ (Новгородская первая летопись). Важность развития дорог в Древней Руси подчеркивает также и тот факт, что краткая редакция «Русской Правды» Ярослава Мудрого (первый письменный свод всех законов и правовых норм, существовавших в X–XI вв. в Киевской Руси, 1016–1054) содержит «Уроки мостникам»¹, в которых, помимо всего прочего,

¹ «Мостники» – мастера по строительству и ремонту мостовых и мостов.

устанавливаются нормы платы на проведение дорожных работ (Государство и право Древней Руси). Судебник царя Федора Иоанновича (законодательный свод периода сословной монархии, 1589) впервые установил нормы дорожного строительства (ширина дорог установлена в 3 м 24 см), определил технические требования к состоянию дорог и ввел ответственность за несоблюдение этих требований, закрепил наказание за ненадлежащий ремонт и содержание дорог (Смыкалин, 2006, с. 261).

В XVII в. устанавливаются правовые нормы, регулирующие важнейшие отрасли государственного управления. В девятой главе «О мытах и о перевозах, и о мостах» Соборного Уложения царя Алексея Михайловича (Соборное Уложение 1649 года) (свод законов Русского царства, 1649–1832) утверждены дорожные повинности: мыты¹, перевозки² и мостовщины³. Однако по мытам мытчикам, по перевозам перевозчикам и по мостам мостовщикам не рекомендовано взимать повинности со служивых людей, гонцов и др., т. е. определенные категории плательщиков освобождались от уплаты дорожных повинностей. А если мытчики, перевозчики и мостовщики необоснованно взимали плату, то они были обязаны в трехкратном размере вернуть людям взятые средства, а их самих наказывали битьем кнутом, т. е. вводилась норма возврата плательщику сумм излишне взысканных платежей.

В последующие периоды становления Российского государства для стимулирования развития транспортного сообщения принят ряд указов «О мытах и перевозах» (от 30 апреля 1654 г.; от 5 июля 1734 г.; от 12 сентября 1743 г.; от 20 декабря 1762 г.), отменяющих многочисленные внутренние дорожные пошлины и упраздняющих все внутренние таможи. С 1682 г. сбор средств на финансирование дорог осуществляется в соответствии с Указами Царя Всея Руси, а с 1721 г. — императора Всероссийского Петра Великого (1672–1725). Так, указом от 2 октября 1718 г. была установлена плата за пользование дорогой, проложенной вдоль берега реки Невы, которая дифференцировалась в зависимости от числа лошадей в экипаже, а пешеходы и богомольцы освобождались от платы (Шершеневич, 2003, с. 182).

При Александре I (1777–1825, император с 1801 г.) основными источниками пополнения государственной казны были подушная подать, гильдейский сбор, пошлина с наследства, горная подать, гербовый сбор, питейный сбор, процентный сбор с доходов от недвижимого имущества, попудный сбор с меди, кибиточная подать, таможенные сборы, дорожные подати и сборы (Майбуров, 2011, с. 159). Реформируется система земских денежных и натуральных повинностей, система сбора налогов. В 1816 г. подписан Указ «Об упорядочении земских повинностей по содержанию почт, мостов, перевозов, дорог и присутственных мест» (Толкушкин, 2001, с. 67).

При Николае I (1796–1855, император с 1825 г.) российской верховной властью предпринимаются попытки систематизации законов. В 1816 г. установлено «рописание общих предметов денежных сборов» (1816–1917), в соответствии с которым земские повинности разделяются на губернские и частные (Беловинский, 2003, с. 255). Содержание дорог, мостов и перевозов было отнесено к губернским повинностям. В 1832 г. издан «Свод законов Российской империи» (1721–1917). Книга III «Уставы казенного управления» включает том V «Уставы о податях, пошлинах, питейном сборе и акцизах», где законодательно закрепляются

¹ Мыты — натуральная или денежная повинность с населения на перевозимые товары.

² Перевозы — плата за перевоз груза по дороге.

³ Мостовщина — плата за пересечение мостов.

дорожные налоги и сборы. Так, в 1845 г. в Енисейске и других городах установлен повозный сбор (сбор с проходящих через город возов) в бюджет города в размере 7,5 коп. с воза (Жолобова, 2003, с. 149–157). В 1834 г. введен сбор с проезда по дороге Санкт-Петербург – Москва. К 1863 г. сбор распространился на 23 дороги (Толкушкин, 2001, с. 71). В 1851 г. утверждены Устав и правила о земских повинностях (1851–1864): дорожной, почтовой, квартирной и др. Денежные земские повинности устанавливались земствами и использовались на содержание местного административно-управленческого аппарата. Натуральные земские повинности устанавливались государством и использовались для ремонта мостов, дорог и т. д.

При Александре II (1818–1881, император с 1855 г.) вводятся акцизы на соль, дрожжи, табак и в 1872 г. был введен акциз на керосин, т. е. введен налог на реализацию горюче-смазочных материалов. В период правления Александра II продолжается промышленное развитие страны, появляются новые виды транспорта (железнодорожный (железная дорога), водный (паровое судоходство)), что требует принятия специальных законов. В 1857 г. принят Устав путей сообщения (изменения вносились в 1886, 1887, 1893 гг.), регламентирующий общественные отношения в транспортной отрасли. Развитие сети железных дорог потребовало значительных бюджетных ассигнований, но поскольку достаточных средств в казне не было, частным компаниям предлагалась новая форма взаимодействия государства и частного бизнеса – партнерство (в современной редакции – государственно-частное партнерство). За счет государственных субсидий частным инвесторам гарантировался полный возврат их расходов и норма прибыли. В результате существенно возросли государственные бюджетные расходы на финансирование частных компаний (Рожков, 1926–1928, с. 57).

При Николае II (1868–1918, император с 1894 г.) экономика России продолжала стремительно развиваться, но одновременно росли социально-политические противоречия. Со второй половины XIX в. финансирование строительства и содержания дорог, принадлежащих Министерству путей сообщения, осуществлялось за счет средств государственного бюджета. Финансирование строительства и содержания дорог, принадлежащих губерниям и уездам, осуществлялось за счет средств местных бюджетов, выполнения натуральных повинностей, а также за счет субсидий из государственной казны: расходы на содержание одной версты колебались от 260 руб. в Ярославской и Владимирской губерниях до 400 руб. – в Московской. В период с 1865 по 1896 г. в казну ежегодно поступало по 2917 тыс. руб., что способствовало росту дорожного строительства.

С развитием железнодорожной сети годовые объемы поступлений от дорожных сборов снижались и в 1895 г. было собрано только 642 тыс. руб. Ситуация с уездными бюджетами также была напряженной: высокий уровень недоимок по денежным сборам от крестьян повсеместно компенсировался натуральной повинностью. Например, по отчетам государственного контроля доход от сборов в 1851 г. составил 267,9 млн руб., при этом недоимки только от подушной подати составили 110 млн руб. (41%). Уровень казенных недоимок постоянно рос и в 1898 г. для крестьян Казанской губернии к годовым окладным податным сборам составил 418%, Уфимской – 397%, Самарской – 363%. К началу 1899 г. общая сумма недоимок с крестьян составила 116,7 млн руб. (Финансы в дореволюционной России и в СССР). В таких условиях повышение денежного бремени на население (прежде всего крестьян) не представлялось возможным и, несмотря на отмену с 1 января 1887 г. (кроме Сибири) и с 1 января 1899 г. для всех плательщиков Российской империи (за некоторым исключением) подушной и оброчной податей, продолжалось использование средневековых натуральных повинностей

(дорожных, подводных и др.) (Ленин, т. 15, с. 89). Дополнительно на основании положений о губернских и уездных земских учреждениях и об общественном управлении городов (1864) в соответствии с Городским положением для муниципалитетов (1892) устанавливались сборы с извозного и перевозного промыслов, лошадей, экипажей, велосипедов, взимаемые в местные бюджеты. Однако собираемых средств для финансирования строительства дорог было недостаточно, что привело к строительству грунтовых дорог (песок, щебень, песчано-гравийная смесь), хотя перспективным было бы строительство дорог с твердым покрытием (каменка, брусчатка, асфальт, бетон). Это сдерживало пропускную способность автомобильных дорог, соответственно, и торгово-экономическое развитие страны.

В июне 1914 г. правительство Российской империи по рекомендации Императорского русского технического общества (1866–1929), Императорского русского автомобильного общества (1903–1917) и Купеческого собрания (Купеческого клуба, 1786–1918) впервые в мировой практике (заметим, что в Англии первый дорожный фонд создан в 1921 г., на 1 января 1914 г. – 245 000 автомобилей) принимает решение о создании дорожного фонда (*дорожного фонда первого поколения (1914–1917)*). Благодаря дорожному фонду как целевому финансовому источнику становится возможным проведение единой политики в сфере дорожно-мостового строительства, повышение технического состояния автомобильных дорог и развитие транспортной сети России. Однако преобладание в стране конных экипажей, незначительное количество автомобилей (на 1 января 1914 г. – 10 000 автомобилей (Лебедев, 2014, с. 68–71)), социально-политические условия, прежде всего участие России в Первой мировой войне (1914–1918), ограничили возможность функционирования фонда и в 1917 г. первый дорожный фонд прекратил свое существование.

Дорожные сборы в советское время

В 1918 г. для решения вопросов о привлечении иностранных инвестиций в народное хозяйство страны (РСФСР, 19.07.1918–1922), в том числе и дорожное хозяйство, начинает развиваться концессионная деятельность (1918–1930). 23 ноября 1920 г. был принят Декрет СРК РСФСР «Об общих юридических и экономических условиях концессий», однако уже в 1930 г., в связи с незначительной ролью концессионных предприятий для экономики страны (получаемых доходов в государственный бюджет), постановлением СНК СССР был упразднен Главный концессионный комитет.

С 1 января 1924 г. в соответствии с постановлением Центрального исполнительного комитета СССР от 12 ноября 1923 г. «Временное положение о местных финансах (вводный закон)» (постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 12 ноября 1923 г.; постановление Совета народных комиссаров СССР от 27 октября 1926 г.) финансирование строительства и содержания дорог местного значения осуществляется из губернских (областных) бюджетов, формируемых за счет налога с лошадей и выездных экипажей в городских поселениях; налога с велосипедов, самодвижущихся экипажей; налога с извозного промысла; налога с перевозного промысла; налога с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения (постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29 мая 1925 г.) (налог с перевозимых грузов отменен в 1930 г.). С 1 октября 1930 г. постановлением Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 2 сентября 1930 г. (постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 2 сентября 1930 г., ст. 476) «О налоговой реформе» введено в действие «Положение о налоге с оборота предприятий обобщественного сектора» (постановление

Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 2 сентября 1930 г., ст. 477), в соответствии с которым основным источником наполнения бюджета и финансирования дорожной деятельности стал налог с оборота (комплексный налог). В результате – отсутствие целевого источника приводит к разрыву между необходимым и фактическим уровнем финансирования строительства и ремонта автомобильных дорог. В 1931 г. при Совете народных комиссаров Союза ССР образовано Всесоюзное центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (постановление Совета народных комиссаров СССР от 28 марта 1932 г.). Итак, до конца 1950-х гг. источниками финансирования строительства и ремонта шоссейных, грунтовых дорог государственного (общесоюзного и республиканского) значения, дорог краевого и областного значения и остальных дорог было частичное бюджетное финансирование и выполнение натуральных повинностей – трудовое участие сельского населения в дорожных работах (постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 3 марта 1936 г.).

Новый этап в формировании системы источников целевого финансирования строительства и ремонта автомобильных дорог наступил в 1958 г. с выходом целого ряда законодательных актов (1959–1980). Распоряжением Совета Министров РСФСР № 2630 от 15 июня 1957 г. для ремонта и строительства сельские дороги закрепляют за колхозами и совхозами в пределах их землепользования. В 1958 г. постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 ноября 1958 г. № 1278 «О плане строительства автомобильных дорог на 1959–1965 годы» (постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 ноября 1958 г.) п. 4, подп. «а» установлены «целевые отчисления на строительство автомобильных дорог республиканского и областного значения в размере двух процентов от доходов по эксплуатации автомобильного транспорта автотранспортных государственных и кооперативных (кроме колхозов) организаций и предприятий, выделенных на самостоятельный баланс, с включением указанных отчислений в тарифы на перевозки».

С 1968 г. в соответствии с п. 4, подп. «б» постановления № 599 (постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 августа 1968 г.) «целевые отчисления производят также предприятия и организации (кроме колхозов), имеющие автомобильные хозяйства, не выделенные на самостоятельный баланс, и осуществляющие перевозки с оплатой по тарифам. Также предоставлено право Советам Министров союзных республик централизовать и направлять на финансирование строительства автомобильных дорог общегосударственного значения до 25 процентов денежных средств». Итак, финансирование строительства автомобильных дорог общесоюзного и республиканского значения осуществлялось за счет государственного бюджета.

В строительстве и ремонте местных автомобильных дорог общего пользования участвовали колхозы, совхозы, предприятия и хозяйственные организации. Объем (сметная стоимость) работ для каждого участника законодательно регламентировался на год: для колхозов и совхозов объем работ определялся по выработке в дневных нормах, для других предприятий и хозяйственных организаций – в процентах годового объема их основной деятельности (объема валовой (реализуемой) продукции, валового дохода от перевозки грузов и пассажиров, товарооборота, объема строительно-монтажных работ и т. п.). Но поскольку предельные (максимальные, минимальные) нормы участия законодательно не регламентировались, а источники покрытия данных расходов не предусматривались в финансовых планах, то это привело к тому, что необходимые средства

изыскивались за счет неиспользованных средств, средств фонда развития производства и других специальных фондов, средств сверхплановой прибыли и других источников, а также за счет оборотных средств. В 1959 г. с выходом Указа «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог» (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1958 г.; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1959 г.) проблема порядка, сроков и форм привлечения организаций к участию в строительстве и ремонте автомобильных дорог местного значения была урегулирована. Итак, строительство и ремонт автомобильных дорог местного значения (сельских, областных) финансировались за счет колхозов, совхозов, предприятий и хозяйственных организаций двумя способами: натуральной повинностью (собственными силами и за счет средств организации – хозяйственный способ); денежной повинностью (оплата работ, выполненных привлеченными специализированными дорожными организациями).

На следующем этапе развития системы источников целевого финансирования строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог (1981–1991) был продлен срок действия целевых отчислений в размере двух процентов от доходов, уточнен порядок участия предприятий и хозяйственных организаций в дорожных работах: предельные нормы денежных взносов были установлены по ставке 0,3% от объема производства, работ или услуг, а с 1988 г. ставка повышена до 0,4%; затраты по участию стали вносить в финансовые планы хозяйствующих субъектов (постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 апреля 1980 г.). Налог на владельцев транспортных средств составил целевой источник финансирования строительства дорог в Нечерноземной зоне РСФСР, но с 1988 г. налог стал поступать в Союзный бюджет. В результате в 1990 г. сеть автомобильных дорог общего пользования в РСФСР составила 455,4 тыс. км, в том числе – 41 тыс. км дорог общегосударственного и 57,6 тыс. км республиканского значения. Сложившаяся система финансирования не была сбалансированной, и это привело к тому, что около 167 районных центров (из 1837) не были соединены с областными и республиканскими центрами дорогами с твердым покрытием; не имели выезда на основную сеть автомагистралей по дорогам с твердым покрытием жители почти 1700 центральных усадеб (из 23 000) и около 250 тыс. средних, мелких населенных пунктов и фермерских хозяйств (ОАО «Дорожно-эксплуатационное предприятие № 7»).

Дорожные сборы в Российской Федерации

В начале 1990-х гг. темпы строительства автомобильных дорог значительно отставали от темпов развития народного хозяйства страны, поэтому для удовлетворения потребностей народного хозяйства и населения в перевозках, снижения транспортных расходов, повышения производительности требовалось создание эффективной системы источников финансирования строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог. В 1991 г. принят Закон РСФСР «О дорожных фондах в Российской Федерации» (Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г.), сформирован новый механизм образования финансовых ресурсов для содержания и устойчивого развития сети автомобильных дорог общего пользования (внегородских автомобильных дорог и сооружений на них) – система целевых внебюджетных дорожных фондов, которую можно рассматривать как создание *дорожных фондов второго поколения (1991–2004)*.

В соответствии с законом к дорожным фондам относятся: Федеральный дорожный фонд и территориальные дорожные фонды субъектов Российской Федерации. Из Федерального дорожного фонда финансировались расходы на содержание, развитие и управление автомобильными дорогами, относящимися к федеральной собственности, а также выделялись субвенции и дотации на дорожное хозяйство субъектам Российской Федерации. Из территориальных дорожных фондов финансировались расходы на содержание, развитие и управление территориальными автомобильными дорогами общего пользования. Основным источником финансирования дорожных фондов стал налог (2,5% от выручки хозяйствующих субъектов) на пользователей автомобильных дорог (Федеральный дорожный фонд – 25%, территориальные дорожные фонды – 75%), налог на реализацию горюче-смазочных материалов (Федеральный дорожный фонд – 72%, территориальные дорожные фонды – 28%), акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование (Федеральный дорожный фонд – 100%), налог с владельцев транспортных средств (территориальные дорожные фонды – 100%), налог на приобретение автотранспортных средств (территориальные дорожные фонды – 100%).

С изменением законодательных актов изменился порядок формирования и распределения дорожных налогов, но в условиях финансово-экономического кризиса (1991–1994) средства целевых внебюджетных дорожных фондов позволяли поддерживать автомобильные дороги в надлежащем состоянии. Так, с 1993 г. в соответствии с Законом № 4226-1 (Закон Российской Федерации от 25 декабря 1992 г.) средства дорожных налогов распределялись: налог на пользователей автомобильных дорог (территориальные дорожные фонды – 100%), налог (в процентах от цены реализации) на реализацию горюче-смазочных материалов (Федеральный дорожный фонд – 100%), акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование (Федеральный дорожный фонд – 100%), налог с владельцев транспортных средств (территориальные дорожные фонды – 100%), налог на приобретение автотранспортных средств (территориальные дорожные фонды – 100%). С 2001 г., в соответствии со второй частью Налогового кодекса Российской Федерации, ставка налога на пользователей автомобильных дорог снижена с 2,5 до 1,0%, отменен налог на реализацию горюче-смазочных материалов, отменен налог на приобретение автотранспортных средств (Федеральный закон от 5 августа 2000 г.), т. е. практически прекратилось финансирование Федерального дорожного фонда. С 2003 г. налоги, формирующие территориальные дорожные фонды, полностью отменены.

С 1 января 2005 г., в связи с принятием Федерального закона № 122-ФЗ (ст. 156) (Федеральный закон от 22 августа 2004 г.), утратил силу Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации». Упразднение системы централизации целевых источников финансирования расходов на содержание, развитие и управление автомобильными дорогами привело к отрицательной динамике показателей ввода автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием: 2001 г. – 4,7 тыс. км, 2005 г. – 2,6 тыс. км (–45%), 2010 г. – 3,1 тыс. км (–34% к уровню 2001 г.) (Автодорожное строительство в России).

Для привлечения частных инвестиций в экономику Российской Федерации в 2005 г. принят Федеральный закон № 115-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях» (Федеральный закон от 21 июля 2005 г.), который создавал условия для развития транспортной инфраструктуры, в частности строительства платных автомобильных дорог.

В 2011 г. принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Федеральный закон от 6 апреля 2011 г.), которым в Бюджетный кодекс вводится ст. 179.4 «Дорожные фонды». Согласно данной статье: дорожный фонд — часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования. Дорожная деятельность — это деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, текущему ремонту и содержанию автомобильных дорог.

В соответствии с изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации, к дорожным фондам относятся: Федеральный дорожный фонд (объем бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год), дорожные фонды субъектов Российской Федерации (создаются законом субъекта Российской Федерации, закон принимается не позднее 1 января 2012 г.), муниципальные дорожные фонды (создаются решением представительных органов муниципального образования (в соответствии с постановлением Правительства РФ № 1206 начали создаваться с 2013 г.)). Создание трехуровневой системы дорожных фондов можно рассматривать как создание *дорожных фондов третьего поколения (2011 — по настоящее время)*.

В целях аккумуляции денежных средств Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепил за целевыми бюджетными дорожными фондами налоговые доходы, неналоговые и иные поступления. После создания системы дорожных фондов наметилась положительная динамика показателей ввода автомобильных дорог общего пользования: 2011 г. — 2,5 тыс. км, 2013 г. — 2,9 тыс. км (+16%), 2015 г. — 2,5 тыс. км (14%, в связи с уменьшением объемов финансирования в рамках общей оптимизации государственных программ Российской Федерации).

Такой сбалансированный подход к формированию финансового обеспечения дорожной деятельности позволит с учетом прогнозов социально-экономического развития страны осуществить мероприятия по строительству (реконструкции), капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог общего пользования, решить задачи безопасности на дорогах, охраны окружающей среды, неотложной помощи при авариях и др., обеспечить эффективность финансирования, управления и контроля реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

Выводы

В результате исследования истории дорожных фондов в России можно выделить несколько периодов, каждый из которых имеет ярко выраженные характеристики.

В X—XVII вв. начинают регламентироваться устройство, виды и формы финансирования общегосударственных путей сообщения посредством специальных норм, которые разрабатываются по следующим направлениям: дорожные налоги и сборы, взимаемые в денежной форме; натуральные или денежные дорожные повинности; дифференцированные тарифы на перевозку почты, товаров (грузов) и пассажиров; льготное налогообложение; возврат плательщику сумм излишне взысканных платежей; нормы дорожного строительства; технические требования к состоянию дорог; административная ответственность за ненадлежащий ремонт и содержание дорог.

В XVIII–XIX вв. правовое регулирование общественных отношений в дорожной деятельности обретает черты упорядоченной системы норм. Происходит разделение сфер ответственности и полномочий между государством и губерниями: строительство и содержание дорог между губерниями финансируется за счет общегосударственных повинностей, а уездных и губернских дорог — за счет земских повинностей (повинностей отдельных земств и губернского земства). Законодательно закреплены дорожные, топливные налоги и сборы, сформирована система местного самоуправления и местных налогов и сборов. Новой формой взаимодействия государства и частных инвесторов стало государственно-частное партнерство.

В 1914 г. для централизации и координации потока средств от дорожных налогов и сборов внутри одного фонда в Российской империи создан первый в мировой истории дорожный фонд (*дорожный фонд первого поколения, 1914 г., Российская империя — 1917 г., Советское государство*). Фактически была создана новая концепция организации системы формирования, распределения и использования бюджетных ассигнований для финансирования дорожной деятельности — концепция дорожных фондов.

В 1960–1991 гг. развитие системы финансирования строительства, реконструкции, ремонта и содержания автомобильных дорог можно разделить на два периода: 1960–1980 гг. — внедрение и становление системы целевых источников финансового обеспечения дорожной деятельности, участие предприятий и хозяйственных организаций в дорожных работах; 1981–1991 гг. — совершенствование сложившейся системы финансирования.

В 1991 г. сформирована система целевого финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования (внегородских автомобильных дорог и сооружений на них) — двухуровневая система целевых внебюджетных дорожных фондов (*дорожных фондов второго поколения, 1991–2004*). Фактически для формирования системы финансирования дорог была востребована и получила развитие концепция дорожных фондов.

В 2011 г. сформирована сбалансированная система целевого финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, предназначенных для движения транспортных средств неограниченного круга лиц — трехуровневая система целевых бюджетных дорожных фондов (*дорожных фондов третьего поколения, 2011 — по настоящее время*). Накопленные теоретические знания и практический опыт позволили адаптировать концепцию дорожных фондов к современным условиям экономики России, однако существующая концепция требует реформирования и развития.

Развитие концепции дорожных фондов должно быть направлено на решение задач интегрированного финансирования (в том числе с использованием концессионных соглашений) и управления дорожной деятельностью; координации процесса формирования и распределения средств дорожных фондов; организации системы стороннего финансового контроля и мониторинга за целевым, обоснованным и экономным использованием средств. Особое внимание необходимо уделять развитию информационных технологий, основанных на применении идеологии управления дорожными фондами в режиме реального времени. Практика управления дорожными фондами должна быть акцентирована на планировании и оптимизации финансовых ресурсов и иметь ключевое значение в построении перспективных взаимоотношений дорожных фондов с участниками дорожной деятельности.

Источники

Автодорожное строительство в России. [Электронный ресурс]. URL: <http://newsruss.ru/doc/index.php/%D0%90%D0%B2%D1%82%>.

Аналитический вестник 2002 г. Вып. 3. Финансирование дорожного хозяйства в России и зарубежных странах. Серия: Проблемы бюджетного, налогового, финансового законодательства. [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4550>.

Беловинский Л. В. Энциклопедический словарь российской жизни и истории. М., 2011.

Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик. [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_14943.htm.

Государство и право Древней Руси. «Русская Правда» — памятник права периода раннефеодальной монархии. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bibliotekar.ru/istoria-prava-rossii/3.htm>.

Жолобова Г. А. Своду законов Российской империи — 170 лет (к вопросу о юридической силе и значении) // Журнал российского права. 2003. № 6. С. 149—157.

Закон Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1759-1 «О дорожных фондах в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1426). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130/

Закон Российской Федерации от 25 декабря 1992 г. № 4226-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О дорожных фондах в РСФСР,» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 102). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=209990&md=259927.3274529031&dst=105939&fld=134#0>

Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. АВ 2002 г. Вып. 3. Финансирование дорожного хозяйства в России и зарубежных странах. [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4550/15552>.

Исаев И. А. История государства и права России. М., 2006. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D1%83%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_1649_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0.

Кудряшов К. Ямская гоньба. А и Ф. М., 2006. № 23 (673). С. 7. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AF%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B9_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%B7.

Лебедев В. В. Хронограф Великой войны 1914—1918 гг. // Новый оборонный заказ. Стратегии. 2014. № 1 (28). С. 68—71.

Ленин В. И. ПСС. 5 изд. Т. 17. С. 97; т. 15. С. 89. Большая советская энциклопедия. [Электронный ресурс]. URL: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/L/LENIN_Vladimir_II%27ich/_Lenin_V.I._PSS5_.html.

Лисиченко А. В. Налоговая составляющая финансирования дорожного строительства в России: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / ФГОБУВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации». М., 2014.

Любавский М. К. Лекции по древней русской истории до конца XVI века. СПб., 2000.

Майбуров. И. А., Ушак Н. В., Косов М. Е. Теория и история налогообложения. М., 2011.

Новгородская первая летопись. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%B0>.

Парыгина В. А. Краткая история налогов и налогообложения в России. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.elitarium.ru/nalogi-nalogooblozhenie-ussr-rossija-poshlina-bjudzhet-istorija/>

Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М., 2007.

Постановление Совета народных комиссаров СССР от 27 октября 1926 г. «Об изменениях в действующем законодательстве Союза ССР в связи с введением в действие положения о местных финансах от 25 апреля 1926 г.». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi%3Fbase=law;n=180109;req=doc?req=doc&base=ESU&n=26067#0>.

Постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 12 ноября 1923 г. «Временное положение о местных финансах (вводный закон)». [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1857.htm.

Постановление Совета народных комиссаров СССР от 28 марта 1932 г. № 457 «Об изменении в законодательстве Союза ССР в связи с образованием Комиссариата водного транспорта и Всесоюзного центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совете народных комиссаров Союза ССР». [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3822.htm

Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 29 мая 1925 г. «О размере местного налога с грузов, привозимых и вывозимых по железнодорожным и водным путям сообщения». [Электронный ресурс]. URL: <http://sssr.regnews.org/doc/kw/kt.htm>.

Постановление Центрального исполнительного комитета и Совета народных комиссаров СССР от 2 сентября 1930 г. № 46. [Электронный ресурс]. URL: <http://istmat.info/node/50105>.

Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 3 марта 1936 г. № 425 «О трудовом участии сельского населения в строительстве и ремонте шоссейных и грунтовых дорог». [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_5326.htm.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 ноября 1958 г. № 1278 «О плане строительства автомобильных дорог на 1959–1965 годы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=37896#0>.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 5 августа 1968 г. № 599 «О дальнейшем развитии дорожного строительства в СССР». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=37896&rnd=259927.1432228480&dst=100012&fld=134#0>.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 апреля 1980 г. № 309 «Об улучшении порядка планирования и финансирования затрат предприятий и хозяйственных организаций на строительство и содержание местных автомобильных дорог». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=1459#0>.

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1206 (ред. от 29.12.2016) «О порядке формирования и использования бюджетных ассигнований Федерального дорожного фонда и о внесении изменений в правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online>.

ОАО «Дорожно-эксплуатационное предприятие № 7». Страничка истории дорог России. История дорог России. [Электронный ресурс]. URL: <https://m7dep7.ru/stranichka-istorii-dorog-rossii/>
Рожков Н. А. Русская история в сравнительно-историческом освещении (основы социальной динамики). Л.; М., 1926–1928. Т. 11.

Смыкалин А. С. Судебник царя Федора Иоанновича 1589 г. // Право и политика: история и современность. Материалы Международной научной конференции (сентябрь 2005 г.). Омск, 2006. С. 261–268. [Электронный ресурс]. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D1%83%D0%B4%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_1589_%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0.

Соборное Уложение 1649 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649/whole.htm#9>.

Советская историческая энциклопедия. М., 1962. Т. 2. С. 142–144.

Толкушкин А. В. История налогов в России. М., 2001. [Электронный ресурс]. URL: <http://economy-gu.info/page/090088082021098176221078125157079074092100046022/>

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1958 г. «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог» (утвержден Законом СССР от 25 декабря 1958 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.libussr.ru/infdoc3.htm>.

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1959 г. «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог». [Электронный ресурс]. URL: http://www.libussr.ru/infdoc3.htmhttp://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54572/

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах» (ст. 22). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28126/

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений

в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=209990&rnd=259927.3274529031&dst=105939&fld=134#0>.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». [Электронный ресурс]. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 ноября 1958 г. «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и других предприятий и хозяйственных организаций в строительстве и ремонте автомобильных дорог» (утвержден Законом СССР от 25 декабря 1958 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.libussr.ru/infdoc3.htm>.

Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=190488&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.835334570042205#0>.

Финансы в дореволюционной России и в СССР. [Электронный ресурс]. URL: <http://enc.biblioclub.ru/termin/1515877>.

Шершеневич Г. Ф. Курс торгового права. Т. 3. Вексельное право. Морское право. М., 2003.