ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ СВП

и перспективы СВП в регионах

Текст: Евгения ЗУСМАН, Михаил КОРНЕВ

Взимание платы с большегрузных автомобилей является распространенной мировой практикой. В России аналогичный проект запущен в 2014 году. Руководитель и юрист Практики государственно-частного партнерства и инфраструктуры Евгения Зусман и Михаил Корнев рассматривают разные сценарии развития Федерального проекта создания и эксплуатации Системы взимания платы, а также соответствующие перспективы региональных проектов СВП.

Проекты по созданию и эксплуатации автоматизированных систем взимания платы уже реализуются в Германии, Австрии, Чехии, Швейцарии, Австралии. 29 сентября 2014 года Росавтодором заключено концессионное соглашение с ООО «РТ-Инвест Транспортные Системы» о создании и эксплуатации системы взимания платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн (далее – СВП). По условиям концессии ввод СВП в эксплуатацию должен быть осуществлен с 15 ноября 2015 года.

Плательщиками являются владельцы транспортных средств разрешенной массой свыше 12 тонн (ими могут быть как компании, занимающиеся коммерческой перевозкой грузов, так и физические лица). Полученные в счет возмещения вреда средства будут поступать в Федеральный дорожный фонд и в дальнейшем использоваться на нужды автодорожной инфраструктуры.

Тем не менее, проект будет оказывать существенное влияние и на региональную автодорожную инфраструктуру, и только от субъектов РФ зависит, принесет ли такой эффект дополнительный доход региональному бюджету или вызовет рост расходов на ремонт дорог регионального значения.

ПУТЬ НАИМЕНЬШИХ ИЗДЕРЖЕК

С даты ввода СВП в эксплуатацию владельцы транспортных средств с разрешенной максимальной массой свыше 12 тонн при наличии альтернативного и бесплатного регионального (межмуниципального) маршрута движения, вероятно, будут стремиться выбирать движение по региональным и межмуниципальным автодорогам. За экономию перевозчиков регионы будут расплачиваться повышенным износом автодорог: бесплатный для большегрузных автомобилей проезд обернется увеличением негативного воздействия на дорожное покрытие. Кроме того, региональная инфраструктура не приспособлена для интенсивных транзитных потоков. Эту функцию обычно принимает на себя федеральная автодорожная сеть.

Ущерб региональным и межмуниципальным автодорогам значительно увеличится, что приведет к соразмерному увеличению темпов износа автодорог субъектов РФ без увеличения финансирования на ремонт дорожного покрытия.

В рамках федерального проекта не предусматривается корреляция роста интенсивности движения большегрузных автомобилей и расходов на содержание региональной автодорожной инфраструктуры. В настоящее время не предусмотрено субсидирование бюджетов регионов в связи с возрастанием нагрузки на региональную автодорожную инфраструктуру в результате перераспределения транспортных потоков. В итоге существующих источников формирования средств дорожных фондов субъектов РФ может оказаться недостаточно для финансового обеспечения дорожной деятельности в соответствии с утвержденными нормативами.

Такая ситуация может вылиться в невозможность поддержания текущего состояния автодорог и тем более не позволит осуществить планы субъектов РФ по приведению транспортно-эксплуатационных характеристик автодорог в соответствие с требованиями технических регламентов.

Это возможный наихудший сценарий для регионов. Вместе с тем, у субъектов РФ есть альтернативные варианты действий, в том числе связанные с созданием дополнительных источников дохода бюджета.

Если по территории региона не проходят альтернативные для федеральных трасс автодороги, ввод федеральной СВП в эксплуатацию может не оказать существенного влияния на инфраструктуру региона. Такие регионы в меньшей степени заинтересованы в поисках дополнительных источников пополнения бюджета в связи с созданием СВП, чего нельзя сказать о регионах с развитой системой автодорог, которая может принять на себя транзитные потоки с федеральных трасс. Оптимальным вариантом действий для таких субъектов РФ является создание собственной СВП. Региональная

система СВП будет выполнять двойную функцию: компенсировать рост ущерба автодорогам из-за перераспределения транспортных потоков с федеральных трасс, а также компенсировать ущерб от большегрузных автомобилей региональных перевозчиков.

ВАРИАНТЫ СОЗДАНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СВП

Создание региональных систем взимания платы может осуществляться в двух различных вариантах.

Вариант №1 – автономная СВП.

В рамках данного варианта региональная СВП создается как технически и организационно независимый от федеральной СВП проект. При этом разработка технических, юридических, инвестиционных параметров ведется с нуля, а использование опыта федерального проекта ограничено информацией из открытых источников.

Вариант № 2 – сопряженная СВП.

Также региональный проект может быть реализован при сопряжении региональной СВП с федеральной системой, и здесь есть различные вариации. С точки зрения технической организации взаимодействия систем, возможно использование отдельных объектов федеральной СВП в региональной системе, например, бортовых устройств, устанавливаемых на транспортных средствах, или центров информационной поддержки пользователей.

Также возможно организовать обмен информацией между системами, что повысит эффективность контроля за пользователями. В рамках расширенного технического взаимодействия часть таких функций как обработка информации, расчет платы, ведение лицевых счетов и обслуживание пользователей может быть передана федеральному оператору.

Аргументами для реализации проекта по созданию региональной системы СВП с ее сопряжением с федеральной (в зависимости от варианта сопряжения) является наличие необходимой инфраструктуры, создаваемой в рамках федерального проекта. Кроме того, реализации региональных проектов будет способствовать и более тесное информационное взаимодействие уполномоченных региональных органов с Росавтодором. Федеральный проект прошел длительную и скрупулезную подготовку, регионам нет необходимости заново осуществлять ее с нуля. В то же время, говоря о возможной интеграции систем, нельзя забывать о юридических аспектах такого сопряжения. Федеральный концессионер будет получать плату концедента (платежи из бюджета) за создание и эксплуатацию только федеральной СВП. При этом создание объектов региональных СВП в рамках федеральной концессии не допускается действующим законодательством. Соответственно, варианты сопряжения требуют тщательной не только технической, но и юридической и организационной проработки.

В рамках федеральной концессии заложена возможность интеграции СВП с иными информационными системами, используемыми государственными органами в транспортной отрасли, на основании отдельных технических заданий. Вместе с тем, в зависимости от объема обязательств, которые будет принимать на себя концессионер при обеспечении интеграции систем, юридическая основа такой интеграции может различаться. Если объем и характер работ по интеграции систем будет сравним с объемом работ по созданию федеральной СВП, может потребоваться заключение отдельного концессионного соглашения. Так или иначе, интеграция систем потребует согласования с Росавтодором, выступающим от имени Российской Федерации в рамках концессионного соглашения.

ПРАВОВАЯ БАЗА РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Считается, что единственным препятствием, отодвигающим сроки реализации региональных проектов по созданию СВП, является отсутствие необходимой правовой базы. Для реализации федерального проекта были внесены изменения в бюджетное, автодорожное законодательство, Кодекс об административных правонарушениях. Аналогичные поправки для реализации региональных проектов уже подготовлены. В то же время, отсутствие принятых поправок в НПА не является препятствием для начала подготовки региональных проектов. По опыту федерального проекта можно с уверенностью утверждать, что предпроектная стадия региональных концессий по созданию и эксплуатации СВП займет длительное время даже с использованием технических наработок, правовых и финансовых решений федерального проекта. Только подготовка концессионного конкурса, по наиболее оптимальным расчетам, потребует от 6 до 8 месяцев. Таким образом, разработку концепции проекта, проработку технических вопросов региональных СВП и вариантов сопряжения с федеральной системой целесообразно проводить параллельно с процессами корректировки законодательства. Особенно это актуально в случае, если субъекты РФ планируют интегрировать СВП не только с федеральной системой, но и какими-либо региональными автоматизированными системами. Субъекты РФ, начавшие заблаговременную подготовку собственных проектов, будут иметь больше возможностей для маневра при привлечении заемного финансирования: фактор времени в этом вопросе играет далеко не последнюю роль. ДЕ

VEGAS LEX