УДК 330.322.214:351.811.11(571.64)

Маслюк Наталья Альбертовна – канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: tusya_net@rambler.ru*
Шапкин Денис Сергеевич – магистрант Дальневосточного института управления – филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (г. Хабаровск). *E-mail: shapkin_denis@mail.ru*

Н.А. Маслюк
N.A. Maslyuk
Д.С. Шапкин
D.S. Shapkin

Совершенствование форм и методов государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области

Статья посвящена обобщению результатов исследования, проведенного авторами, в сфере совершенствования системы государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области. Выделены три основных аспекта данного совершенствования: нормативно-правовой, экономический и организационно-управленческий. В аспекте совершенствования законодательства наиболее актуальным является усиление системы контроля над расходованием бюджетных средств и качества работ, выполняемых по строительству и ремонту дорог. Совершенствование экономических механизмов в данной сфере предполагает экономически верное использование инвестиционных средств, в том числе бюджетных, государственно-частное партнерство (внедрение концессионных механизмов), мобилизацию нетрадиционных источников финансирования, предоставление экономических гарантий возвратности средств частному инвестору. Организационно-управленческий аспект совершенствования форм и методов государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области подразумевает разработку и реализацию мероприятий по различным направлениям. В выделенных аспектах указаны конкретные направления и методы совершенствования и развития.

Improvement of forms and methods of the state management for development and upgrading of the road system in the Sakhalin Region

This article is devoted to generalization of the results of research conducted by the authors in improving the state management system for development and upgrading of the road system in Sakhalin Region. There are three main aspects of this improvement: regulatory and legal; economic; organization and management. In the aspect of improving the legislation the most urgent is strengthening the system of control over the spending of budgetary funds and the quality of works performed for roads construction and repair. Improvement of the economic mechanisms in the sphere implies economically correct use of investment funds, including budget ones, public-private partnership (implementation of concession arrangements), the mobilization of unconventional sources of financing, provision of economic guarantees for the repayment of funds to a private investor. Organization and management aspect of improvement of forms and methods of the state management for development and upgrading of the road system in Sakhalin Region involves the development and the implementation of activities in different areas. The specific areas and methods of improvement and development are determined in the selected aspects.

Ключевые слова: *совершенствование государственного механизма управления развитием и модернизацией автодорожной сети региона, совершенствование мер контроля, государственно-частное партнерство, мобилизация нетрадиционных источников финансирования, лизинг в дорожном хозяйстве, государственное регулирование развития и модернизации автодорожной сети региона.*

Keywords: *improvement of state management mechanism for development and upgrading of road system of the region, improvement of the control measures, public-private partnerships, mobilization of unconventional sources of financing, leasing in the road sector, state regulation of development and upgrading of the road system in the region.*

Проблема совершенствования форм и методов государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области требует комплексного решения. Наиболее важными направлениями совершенствования можно назвать:

- совершенствование нормативной правовой базы в этой сфере;
- совершенствование экономических механизмов;
- совершенствование организации управления.

Рассмотрим пути решения проблемы по названным аспектам.

Имеющееся нормативно-правовое обеспечение развития и модернизации автодорожной сети страны требует формирования

системного подхода к законодательной базе, регулирующей сферу управления дорожным хозяйством [5].

Системный подход к законодательно-нормативному обеспечению регулирования развития дорожного хозяйства, прежде всего, выражается во взаимосвязи и комплексности всех нормативных правовых актов, касающихся данной сферы, их согласованности [5].

Совершенствование нормативно-правовой базы должно строиться на принципе системности и комплексности. Необходимо провести систематизацию законодательства, регулирующего развитие дорожной сети. Для формирования полноценной нормативно-правовой базы регулирования деятельности систем управления дорожным хозяйством страны, необходимо провести на государственном уровне нормотворческую работу [5].

Приоритетным направлением при формировании мероприятий по совершенствованию государственного механизма управления развитием и модернизацией автодорожной сети является формирование соответствующего законодательства, регулирующего развитие дорожного хозяйства. В связи с этим, считаем, необходимо уделить особое внимание следующему:

- регламентированию процедуры планирования расходов дорожных организаций, обеспечивающих ремонт и содержание автомобильных дорог;
- закреплению процедуры обязательной публикации финансовых отчетов о расходовании средств на дорожные работы, общественному контролю над их расходованием;
- организации обязательной системы финансового аудита и совершенствованию системы внутреннего контроля;
- обеспечению на законодательном уровне (создание общественных советов и т. п.) участия представителей пользователей автомобильными дорогами в управлении дорожным хозяйством;
- закреплению за дорожными организациями полномочий по осуществлению надзора за соблюдением правил пользования автодорогами, с установлением ответственности руководителей за принимаемые ими решения;
- созданию высокоэффективной системы подготовки квалицированных кадров [5].

Совершенствование нормативной правовой базы регулирования деятельности систем управления дорожным хозяйством, думаем, должно коснуться как межотраслевых, так и отраслевых нормативных правовых документов. Наиболее важным направлением развития законодательства считаем совершенствование мер контроля над расходованием средств без увеличения ответственности руководителей дорожного хозяйства за принимаемые ими решения.

Анализ, проведенный специалистами Всемирного банка, показывает, что аудиторские отчеты обнаружили плохой финансовый менеджмент, растраты, мошенничество и другие серьезные нарушения в разных странах мира [1].

В целях совершенствования мер контроля и повышения ответственности должностных лиц необходимо обеспечить:

- ответственность за неэффективное использование финансовых ресурсов на всех уровнях;
- обязательность публикации финансовых отчетов о расходовании средств;
- общественный контроль над расходованием средств на дорожное строительство;
- создание и совершенствование единой системы технического аудита;
- создание и внедрение системы обеспечения качества строительных работ [2].

Еще одним направлением совершенствования мер контроля является создание эффективной системы контроля качества выполнения дорожных работ.

Дорожные организации не обладают достаточным количеством квалифицированного персонала для осуществления надзора над выполнением работ, особенно на больших стройках, тем более что объемы дорожных работ в регионе велики и продолжают увеличиваться.

В современных условиях рыночных отношений необходимы адаптация к тенденциям сегодняшнего дня работы органов государственного управления дорожным хозяйством, дорожно-строительных организаций различных форм собственности, принципов взаимодействия между ними и, в связи с этим, совершенствование механизма государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети [3].

Есть необходимость доработки нормативных документов, формирующих поле инвестиционной деятельности. При этом, очень важно исключить избыточные требования к бизнесу [4].

Схема отношений между государством и частными партнерами должна создавать условия для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты и стимулировать строительных подрядчиков к ответственному исполнению взятых на себя обязательств. За некачественно построенную дорогу или ее недобросовестное содержание должны нести ощутимое финансовое наказание исполнители работ.

Таким образом, одним из условий совершенствования методического и организационного обеспечения управления дорожным хозяйством является совершенствование законодательства.

Учитывая, что отставание в развитии сети автомобильных дорог Сахалинской области объясняется, главным образом, причинами, которые носят экономический характер, то совершенствование государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети региона обязательно должно предусматривать совершенствование систем финансирования и управления.

Внедрение экономических механизмов, повышающих эффективность управления дорожным хозяйством, требует значительных финансовых ассигнований со стороны государства, однако, эти вливания оправданы, так как строительство новых автомобильных дорог самым прямым и непосредственным образом влияет на подъем экономики [5].

Из-за сложности финансирования программ и проектов создания современной, отвечающей мировым стандартам дорожной сети возникает необходимость экономически верного использования инвестиционных средств, выделяемых на эти цели [3].

Так, прямой обязанностью государственного заказчика является эффективное использование финансовых средств, а эту задачу можно решить, учитывая не только стоимость первоначальных затрат на возведение объекта, но и затрат, связанных с содержанием объекта. Применение тех или иных материалов, технологий, механизмов должно быть обосновано экономическими расчетами. Если применение более дорогого материала резко снижает эксплуатационные расходы и значительно продлевает срок службы, то необходимо применять более дорогой материал. То есть, расходы, рассчитанные на весь жизненный цикл конструкции, не только компенсируются, но и создают условия для значительной экономии.

Усилия правительства Сахалинской области по созданию благоприятных условий для привлечения зарубежных инвестиций в страну пока не дают ожидаемого результата по причине недостаточности экономических гарантий возвратности средств частному инвестору [4].

На пути экономии средств бюджета государственно-частное партнерство может стать мощным фактором оживления деловой активности, а именно – предоставление концессии на строительство автомобильных дорог и введение платы за пользование ими. Однако следует отметить, что внедрение концессионных механизмов неизбежно приводит к введению платы за проезд, то есть развитию сети платных автомобильных дорог. Нужно учитывать, что взимание платы за проезд по автомобильным дорогам, в соответствии с законодательством, возможно только в случае наличия альтернативного проезда [5].

Так же большое значение имеет мобилизация нетрадиционных источников финансирования: взимание платы за использование придорожных зон и рекламу, компенсация ущерба от проезда тяжеловесного транспорта, строительство платных дорог, взимание платы

за проезд с иностранных владельцев и пользователей автотранспорта и др. [2].

Инвестиционные транспортные проекты, связанные с государственным и частным финансированием, сегодня настолько многоаспектны, что к их планированию необходимо подходить уже с другими критериями и использовать более широкие возможности инструментального планирования при расчете денежного потока и необходимых финансовых вложений в проект. В противном случае, проекты в транспортной отрасли будут по-прежнему недофинансироваться [6].

Совершенствование механизма государственного управления развитием и модернизацией опорной автодорожной сети Сахалинской области должно стимулировать экономический рост региона в долгосрочном периоде. Для этого необходимы прозрачность и открытость для общества процессов принятия решений на федеральном и региональном уровнях государственного управления, а также организация эффективной системы государственного контроля.

Дорожное хозяйство традиционно является областью, финансируемой преимущественно за счет государственных средств. Это обусловлено стратегическим значением дорожного хозяйства в социально-экономическом развитии страны и его ролью в обеспечении обороноспособности. В дорожном хозяйстве уже десятилетие не утихает спор о преимуществах различных систем финансирования: концессионной, бюджетной или фондовой (дорожные фонды). Мировой опыт показывает, что дорожное строительство должно иметь обособленные источники финансирования. Как правило, это целевые налоговые платежи, чаще всего топливные налоги. По этой схеме финансируется дорожное строительство в большинстве развитых стран [5].

В условиях недостаточности налоговых поступлений в дорожные фонды одной из основных задач является мобилизация нетрадиционных источников финансирования: плата за использование придорожных зон, за рекламу, компенсации ущерба от проезда тяжеловесного транспорта.

Помимо средств государственного бюджета, финансовое обеспечение развития дорожного хозяйства должно осуществляться за счет вливаний частного капитала, инвестиций в строительство платных автомобильных дорог и т. д. [5].

Высокую актуальность имеет вопрос увеличения доли отчислений федерального дорожного фонда в дорожный фонд Сахалинской области.

Проведенное исследование состояния и развития автомобильных дорог региона показало, что создание дорог современного типа оказывает огромное влияние на социально-экономическое благосостояние населения региона. Так же обновление устаревшей материально-технической базы дорожно-строительных организаций отражается на снижении стоимости

строительных работ. Данные направления развития дорожной отрасли региона позволяют перейти от дотаций к возникновению и постепенному увеличению накоплений от эксплуатации автодорог.

Одной из причин низкого уровня качества автомобильных дорог Сахалинской области является отсутствие необходимой дорожной техники, отвечающей современным мировым стандартам. В условиях ограниченности средств бюджета одним из перспективных экономических механизмов приобретения и использования дорожной техники является отраслевой лизинг. Развитие лизинга в дорожном хозяйстве региона позволит устранить негативные факторы, препятствующие повышению уровня оснащенности предприятий основными средствами.

Приобретение техники по лизинговым схемам дает возможность подрядным организациям без отвлечения значительных финансовых ресурсов обновлять основные фонды, уменьшать риски морального и физического старения имущества, так как в отличие от купли-продажи при лизинге затраты, связанные с использованием имущества, равномерно распределяются на весь срок действия договора [5].

Мировая практика свидетельствует, что лишь 20% дорожной техники находится в собственности подрядных организаций, 80% – приобретаются по лизинговым схемам. Внедрение механизма лизинга позволяет предприятиям дорожных хозяйств за счет мобилизации внутренних ресурсов увеличивать объемы работ по строительству, реконструкции и ремонту автомобильных дорог, в среднем, на 10% – 15% [1].

В перечень основных направлений совершенствования механизма государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области необходимо включить:

- повышение экономической и социальной эффективности инвестиций;
- привлечение частных и иностранных инвестиций в дорожное строительство и на объекты придорожной инфраструктуры;
- стимулирование частных инвестиций в строительство дорог через льготное налогообложение;
- совершенствование механизма наполнения дорожных фондов;
- определение механизма жесткого контроля над использованием финансовых средств, направленных на строительство, ремонт и содержание автомобильных дорог;
- поддержку научно-исследовательских учреждений, формирующих инновационный потенциал развития дорожного хозяйства;
- поддержку технического перевооружения дорожно-строительных организаций через развитие лизинга новой дорожно-строительной техники и оборудования.

Основные направления совершенствования государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети региона должны способствовать формированию управления дорожной отраслью Сахалинской области, отвечающего современным требованиям экономики. Одновременно они создают условия для повышения эффективности функционирования дорожно-строительных организаций и всей автодорожной сети региона. Решение этих проблем возможно только на основе постоянного совершенствования методической базы управления с учетом действия форм и методов государственного управления, а также экономических особенностей исследуемого островного региона.

Государственное регулирование развития и модернизации автодорожной сети региона с помощью экономического механизма должно осуществляться на федеральном, региональном, межрегиональном и местном уровнях управления. Специфика исследуемого региона предопределяет возможность использования в каждом конкретном случае для регулирования развития дорожной отрасли определенного набора методов, определяемых на федеральном уровне, но, при этом, ответственность за формирование и эффективное их использование ложится на региональные органы власти.

Совершенствование организации управления как аспект совершенствования форм и методов государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области не менее важно, чем законодательный и экономический аспекты.

Учитывая значение дорожного хозяйства как важного инфраструктурного элемента, формирующего социально-экономическое благосостояние Российской Федерации, в целом, и Сахалинской области, в частности, целесообразна разработка мероприятий по совершенствованию организации государственного управления развитием и модернизацией дорожной сети (табл. 1).

Таблица 1

Мероприятия по совершенствованию управления развитием дорожной сети Сахалинской области

Задачи	**Метод и мероприятия**
Обеспечение сохранности дорог и поддержание их потребительских свойств на высоком уровне	Мониторинг технического состояния автомобильных дорог
	Своевременный ремонт автомобильных дорог
	Весовой контроль транспортных нагрузок
Создание экономических	Создание привлекательных инвестиционных

условий для развития дорожного хозяйства региона	условий для частного капитала
	Льготное налогообложение для частных инвесторов
	Жесткий контроль над целевым использованием бюджетных средств
Создание институциональных условий, благоприятствующих эффективному функционированию и развитию дорожного хозяйства региона	Формирование законодательной базы, регулирующей отношения государственно-частного партнерства
	Определение новых технических нормативов для строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог с учетом мирового опыта
Создание гибкой, инновационно ориентированной системы целевого управления дорожным хозяйством	Внедрение прогрессивных технологий, материалов и механизмов
	Увеличение сроков службы строительных материалов и конструкций
	Экономически оправданное применение дорогих современных строительных материалов и конструкций с целью уменьшения впоследствии затрат на содержание объектов транспортной инфраструктуры
Обеспечение научно-технического и информационного развития	Укрепление научной базы дорожного хозяйства
	Укрепление кадрового потенциала
	Внедрение современной, высокоинтеллектуальной, информационной системы

Таким образом, необходимо совершенствовать не только формы и методы государственного управления развитием и модернизацией автодорожной сети Сахалинской области, но и весь механизм государственного регулирования дорожного хозяйства исследуемого региона с учетом влияния рынка и государства, а также посредством активного внедрения науки в совершенствование управления дорожной отраслью.

Литература и источники:

1. Всемирный банк [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://www.worldbank.org/eca/russian/

2. Камалиев, Б. С. Механизмы координации формирования систем управления дорожным хозяйством стран СНГ : автореф. дисс. … канд. экон. наук / Камалиев Берик Сайлаулович. – Москва, 2008. – 27 с.

3. Магдиев, Д. М. Государственное регулирование развития автодорожного строительства : дисс. … на соискание степени канд. экон. наук / Джамалдин Магомедович Магдиев. – Махачкала, 2002. – 155 с.

4. Маслюк, Н. А. Проблемы и пути привлечения инвестиций в развитие дорожной инфраструктуры Сахалинской области / Н. А. Маслюк, Д. С. Шапкин // Власть и управление на Востоке России. – 2014. – № 4 (69). – С. 17 – 23.

5. Мирзаянц, Г. Ю. Совершенствование методического и организационного обеспечения управления дорожными хозяйствами стран СНГ : дисс. … на соискание ученой степени канд. экон. наук / Гоар Юрьевна Мирзаянц. – М., 2010. – 208 с.

6. Ступникова, Е. А. Стратегическое инвестиционное планирование в транспортной отрасли: проблема несоответствия новым задачам индустриализации / Е. А. Ступникова // Транспортное строительство. – 2013. – № 5. – С. 28 – 29.