

Платные дороги: зарубежный опыт и выводы для России

Справка НИИТДХ (2011 г.)

1. Толковый словарь WEBSTER дает следующее определение: «платная дорога (Toll Road) – это хайвэй, на котором требуется платить пошлину (плату за проезд, Toll)».

В зарубежных руководствах по автомобильным дорогам подчеркивается, что «на платной основе эксплуатируются все без исключения автомобильные дороги, с той лишь разницей, что «бесплатные дороги» (Non-Toll Roads) финансируются с использованием налоговых источников, как правило, связанных с налогами на моторные топлива».

Мировой опыт платных дорог подразделяется, в грубом приближении подразделяется на архаический, западный, азиатский и особый китайский.

2. Архаический опыт – это шлагбаумы, расставленные по любым проезжим путям, и сборщик платы, сидящий у шлагбаума. Схема была популярной задолго до изобретения автомобиля.

3. Характеристические признаки платной дороги в западной практике таковы:

– дорога выполнена в классе expressway (проезжие части разделены и имеют 3-4 и более полос в каждом направлении; дорога проходит по обособленным путевым конструкциям и отграничена от местности изолирующими ограждениями и экранами; все пересечения – в разных уровнях; характерное расстояние между последовательными примыканиями составляет 25-30 и более километров). Тем самым созданы условия для высокоскоростного комфортного транзита с изоляцией от пешеходов и местного трафика;

– дорога оборудована техническими сооружениями – турникетами, шлюзами (Turnpike, Tollpike), на которых взимается плата за проезд. В ряде случаев вместо турникетов применяются телевизионные детекторы транспорта (Traffic Camera), позволяющие фиксировать въезд/выезд автомобилей и выписывать по их реквизитам счета за проезд;

– пропускная способность дороги избыточна по отношению к реальному трафику. Не допускаются задержки даже у турникетов: для этого сделаны необходимые уширения проезжей части – от 3-5 полос движения к 8-15 шлюзам для платного въезда. В последние годы под влиянием обществ защиты прав потребителей предусматриваются финансовые гарантии отсутствия заторов по принципу «если возникает затор, до плата за проезд возвращается».

С учетом указанных принципов трассирования платные автомобильные дороги не участвуют в местных транспортных связях и, соответственно, в локальном развитии территории; они являются, в первую очередь, инструментом организации транзитного движения – международного и межрегионального.

В этом заключается одно из принципиальных отличий «платных» магистралей от «бесплатных», к которым предусматриваются примыкание практически всех местных дорог. В этой связи популярные в отечественном политическом обиходе утверждения о том, что платные дороги дают заметный толчок территориальному развитию, являются технически неверными.

3.1. Форма платы за пользование дорогами тесным образом коррелирована со стадиями развития национальных дорожных сетей.

Пионерное дорожное освоение территории происходит за счет общих доходов казны, дорожных податей и повинностей, налагаемых на местных обывателей, а также транспортных пошлин, взимаемых с проезжих экипажей.

Дальнейшее развитие сетей, которые со временем наращивают пропускную способность и количество альтернативных путей, происходит по налогово-бюджетной схеме «Road Money», то есть за счет целевых («окрашенных») дорожных налогов, заложенных в цену моторных топлив.

Современные дорожные сети общего пользования, то есть «сети эконом класса», обеспечивающие приемлемые условия движения в странах развитой автомобилизации¹, построены в основном за счет указанных источников.

¹ Рубеж развитой автомобилизации начинается от 450-500 автомобилей на 1000 жителей. В странах Западной Европы этот показатель составляет в настоящее время 600-700 единиц, в США – 840 единиц. В России за период 1991-2008 гг. уровень автомобилизации населения вырос с 60 до 225 автомобилей на 1000 жителей; в крупнейших городах России этот показатель перешел отметку в 300-350 единиц.

Все прочие, известные в мировой практике, формы платы за пользования дорогами рассматриваются как полезные регулирующие дополнения к базовому и общепринятому механизму дорожного финансирования за счет целевых дорожных налогов.

Использование старинного механизма «транспортных пошлин» («Transportation Toll») в добавление к стандартным дорожным налогам позволяет сформировать в пределах сетей общего пользования сегмент платных дорог, представляющий собой по сути дела «сеть бизнес класса» с особо комфортными условиями движения.

3.2. В таблице представлены данные за 2008 года по странам, где наработан наибольший опыт эксплуатации платных дорог.

Страна	Протяженность дорожной сети, всего, тыс. км	Протяженность автомобильных магистралей (expressways), тыс. км	Протяженность сети платных дорог, тыс. км	Доля платных дорог в общей сети, %%	Доля платных дорог в сети автомобильных магистралей, %%
США	6383,4	249,1	8,4	0,13	3,3
Япония	1144,4	15,1	9,2	0,8	60,9
Франция	981,8	9,8	7,9	0,8	80,6
Испания	662,4	9,0	2,6	0,39	28,9
Аргентина	500,0	10,4	9,8	1,96	94,2
Италия	479,6	6,6	5,6	1,17	84,8
Мексика	303,3	5,7	5,7	1,88	100,0
Португалия	72,5	1,5	1,2	1,66	80,0

Показателен пример США – страны с самым высоким в мире уровнем автомобилизации (840 автомобилей на 1000 жителей), а также наиболее развитой дорожной сетью.

Здесь эксперименты с платными дорогами, мостами и туннелями были наиболее активны до середины 1950-ых годов. В 1956 году были принят известный федеральный закон (*Federal-Aid Highway Act, 1956*), учредивший

Федеральный дорожный трастовый фонд, а также систему межштатных хайвэев (“Interstate Highway System”).

Этим законом запрещалось, в частности, введение платного проезда в системе межштатных хайвэев, кроме как на участках общей протяженностью 3922 км, которые эксплуатировались в платном режиме до 1956 года, соответствовали межштатным стандартам и обеспечивали увеличение связности межштатной сети. Кроме того, было запрещено использование федеральных субсидий для строительства новых платных объектов, за исключением особо дорогих мостов и тоннелей, а также увеличения ширины проезжей части на существующих платных участках.

К настоящему времени эти политические ограничения на строительство платных дорог несколько ослаблены. Поправками в законодательство, внесенными в 1987 и 1991 годах, было разрешено федеральное участие в финансировании государственных и частных платных дорог, не являющихся межштатными. Также было разрешено вводить платный проезд на дорогах, финансируемых с федеральным участием, но не являющихся межштатными. Одновременно, была введена норма, защищающая права потребителей: «если возникает затор, до плата за проезд возвращается». С тех пор в США было построено ряд платных хайвэев, самыми известными из которых является частная дорога «Dulles Greenway» в штате Виржиния и государственная кольцевая дорога E-470 близ Денвера.

В общей сложности, в реестр Федеральной дорожной администрации США включено 7918 км платных дорог, а также 485 погонных километров платных мостов и тоннелей. В сравнении с общей протяженности национальной дорожной, в том числе магистральной сети США эти цифры могут быть расценены как в целом несущественные. Однако отдельные проекты платных дорог и мостов, как сугубо частных, так и с государственным участием, широко обсуждаются в настоящее время законодательными собраниями многих штатов США и имеют все шансы для успешной реализации.

Во Франции, Италии, Испании сложилась по сути единая для этих трех стран сеть платных дорог, обеспечивающих обслуживание туристического трафика, а также международных и межрегиональных транзитных связей на уровне бизнес класса. Отметим, что в этих странах институту платных дорог придают большое значение местные финансовые и транспортные власти; в этой сфере здесь накоплен весьма интересный опыт. Сеть платных дорог ежегодно расширяется. Здесь оперируют наиболее известные в мире компании – профессиональные эксплуатанты платных дорог – ASF, SAPRR (Франция), Autostrade per l'Italia SpA (Италия), Abertis

(Испания) и др.

В то же время, доля платных участков автомобильных дорог в суммарной протяженности национальной сети в этих странах крайне незначительна: Италия – 1,17%, Франция – 0,84 %, Испания 0,39%.

Одновременно, платные участки занимают весьма большое место в протяженности автомобильных магистралей: соответственно, Италия – 84,8%, Франция – 80,6%, Испания – 28,9%.

Здесь необходимо сделать оговорку: фактическая протяженность качественных многополосных дорог во Франции и Италии заметно больше, чем указано в таблице. Однако, в связи с несоответствием тем или иным техническим требованиям ЕС (например, по допустимой частоте примыканий), не все из них формально могут быть отнесены к категории магистралей (expressway, motorway, freeway).

В Великобритании имеется единственный платный участок дорожной сети протяженностью в 27 миль, введенный в эксплуатацию в 2003 году после десятилетних дискуссий. Одновременно, Великобритания располагает наибольшим в мире практическим опытом введения платы за въезд в городские центры; система платного въезда в центр Лондона эксплуатируется с 2003 года.

В Германии и Австрии небольшие по протяженности платные участки дорог имеются только в районах альпийских курортов. Платный проезд выступает здесь в роли ограничителя доступа автомобилей в рекреационные зоны.

Одновременно сети автомобильных магистралей Германии, относимых к категории Bundesfernstraßen (Federal Trunk Roads) или же Motorways, много лет действует высокотехнологичная система сбора платы с тяжелых (более 12 т) грузовиков, так называемая ELECTRONIC HGВ (Heavy Goods Vehicle) TOLLING SYSTEM. В рамках общепринятых классификаторов, используемых в документах IBRD и IRF, дорога, на которой плата взимается только с тяжелых грузовиков, заведомо не может относиться к категории платных.

Отсутствие платных дорог в Германии связано с вердиктом, вынесенным в XVI веке верховным трибуналом Священной Римской империи по иску конеторговца Кольхааса против землевладельца фон Тронке, перегородившего шлагбаумом дорогу из Берлина в Лейпциг и собиравшего там плату за проезд. Такая практика была признана незаконной, а соответствующее судебное решение стало прецедентным.

3.3. Для эксплуатации автомобильных дорог в режиме платного проезда наиболее принципиальными являются следующие обстоятельства.

▲ Схема с «транспортными пошлинами» вводится в условиях, когда регион обладает плотной многосвязной дорожной сетью. На практике платная трасса в Западной Европе является даже не второй, а одной из многих альтернативных возможностей проезда. Другими словами, прошло не только пионерное дорожное освоение территории, но и полноценное формирование «сетей эконома класса». Более того, схема вводится на фоне применения стандартного механизма дорожного финансирования, являясь с точки зрения мобилизуемых средств частным и скромным по масштабам дополнением к этому механизму.

Эти условия совершенно не характерны для России: в наиболее продвинутых регионах России, где уже есть дороги, все еще нет плотных многосвязных дорожных сетей; в прочих наших регионах зачастую не закончено даже пионерное дорожное освоение территории. С учетом этого факта в статье 37 федерального закона №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах...» предусмотрена норма, согласно которой альтернативная бесплатная дорога не должна быть длиннее платной более чем в три раза. Указанная норма теоретически позволяет, к примеру, перевести в категорию платных дорогу Москва-Воронеж и объявить бесплатной альтернативой объезд по маршруту через Саратов и Пензу.

▲ В странах с развитыми законодательными нормами защиты прав потребителей величина ставок проездной платы составляет порядка 0,06-0,1 евро/км. Такую пошлину в обозначенных выше транспортных обстоятельствах автовладельцы (плательщики дорожных налогов) и защитники прав потребителей готовы считать не двойным налогообложением, но разумной добровольной доплатой за проход в зону бизнес класса, то есть «удовольствие вождения» в более комфортных дорожных условиях.

При этом наблюдения, проведенные на платных дорогах Западной Европы, показывают, что расщепление трафика между платной и «бесплатной» дорогой имеет сильную эластичность к тарифу. Так что, размер тарифа – не столько предмет внешнего регулирования, сколько результат стандартного маркетингового расчета.

▲ Хайвэй, работающие в платном режиме, имеет по 3–4 и более полосы движения в каждом направлении. Сооружение 1 км такой дороги

обходится в текущих ценах не менее 12-20 млн. €, а при наличии сложных искусственных сооружений – порядка 30-80 млн. €.

Участок такой дороги протяженностью (к примеру) в 50 км имеет минимальную строительную цену порядка 0,6-1,0 млрд. €; ежегодные затраты на текущее содержание составляют порядка 25-50 млн. €; ежегодная выручка от платного проезда – 60 - 80 млн. € при среднесуточном трафике в 40 тысяч автомобилей.

В этих условия транспортные пошлины, собираемые по названным выше ставкам, могут окупить:

– затраты на приобретение и эксплуатацию специального оборудования для сбора платы, на уширения проезжей части в местах расположения турникетов и т.п.

– затраты концессионера на качественное содержание дороги,

– в удачных случаях, когда перспективный трафик оправдал ожидания концессионера, – процентные расходы по обслуживанию кредитов, привлеченных на строительство (реконструкцию) дороги.

Соответственно, европейский опыт платных дорог привязан к механизму государственно-частного партнерства, предусматривающего значительное участие государства в форме долевых инвестиций и хеджирования рисков.

4. Азиатский опыт

Для реализации строительства частной платной автомобильной дороги (или искусственного сооружения) в качестве прибыльного инвестиционного проекта с реальным сроком окупаемости требуется принципиально иные условия, в частности, снятие тарифных ограничений, характерных для Западной Европы и Северной Америки.

Такие условия имеются во многих странах Азии (Индия, Малайзия, Турция, Египет, Тайвань, Непал и т.п.). Как правило, применяется одна из разновидностей государственно-частного партнерства – система «построй - оперируй - передай» («Construct – Operate – Handover»). Правительства разрешают вкладывать в проекты платных дорог (мостов, тоннелей) капиталы, вывезенные ранее из страны, или наоборот, ввозимые в страну, без указания источников их происхождения. Схема сводится к тому, что инвестор вкладывает деньги не очень ясного происхождения в дорогу, мост, тоннель, то есть в сооружение, которое никто и никогда из страны не вывезет, после чего в течение многих лет получает на свои счета вполне

«белые» деньги, уплачиваемые у турникетов местными автовладельцами. Таким образом, данная схема представляет собой вполне конкретный рецепт амнистии капиталов.

Для успешной окупаемости проекта требуется также:

– высокая автомобилизация населения и, соответственно, высокая концентрация трафика на платном участке,

– готовность населения платить высокие транспортные пошлины при отсутствии ограничений по поводу защиты прав потребителей. Это позволяет вводить проездную плату по ставкам, многократно более высоким, чем на платных дорогах Западной Европы. На новых объектах (мостовых переходах, тоннелях), построенных на частные деньги, тариф составляет до \$1/км.

Характерными примерами являются платные объекты, сооруженные в самые последние годы в крупнейших азиатских агломерациях (Гонконг, Сингапур, Куала-Лумпур ...). Источниками их финансирования становились как амнистированные капиталы собственных предпринимателей, так и средства иностранных инвесторов, не обязательно слишком прозрачного происхождения. Из оперирующих в России бизнесменов опыт сооружения платных дорог имеет Леви Леваев, который осуществил такой проект на Тайване.

5. Китайский опыт

До начала текущего года наибольшее распространение платные дороги имели в Китае. При этом у местных экспертов, тщательно изучавших мировой опыт, еще в начале 1990-ых годов сложилось твердое убеждение о необходимости перехода на дорожное финансирование по западной налоговой схеме «Road Money». По ряду объективных причин такой переход в 1990-ые годы не состоялся.

Китайские власти пошли по пути, совмещающему архаическую, западную и азиатскую модели. Было установлено шесть категорий сборов: платежи за пользование дорогами, сборы на содержание дорог и переправ, надбавки за проезд по хайвэям, перевозочные и административные сборы.

Пункты сбора этих платежей формально должны были стоять только на магистральных дорогах (не ниже второй технической категории); практически они появились повсеместно, причем с частотой до 5-6 штук на 100 километров.

Одновременно с введением тотальной платности проезда в Китае начался настоящий дорожный бум. Инициаторами и номинальными

инвесторами дорожного строительства становились частные компании-концессионеры, «сидевшие» на стабильном потоке доходов от сбора проездной платы. Под этот кэш они получали долгосрочные кредиты Нацбанка Китая, привлекали средства зарубежных этнических китайцев, выходили на мировые финансовые рынки и продолжали активное дорожное строительство.

Успеху способствовали следующие факторы:

– избыток дешевой и дисциплинированной рабочей силы, а также повсеместное наличие местных дорожно-строительных материалов (песок, щебень, гравий);

– быстрый рост автомобилизации: за 10 лет парк автомобилей увеличился в три раза и достиг 50 миллионов единиц; автопромышленность Китая выпустила в 2008 году 8 млн. автомобилей и вошла в тройку мировых лидеров по этому виду производства;

– быстрый рост жилищного строительства, в том числе – пригородного: в 2008 году в Китае было построено 1,5 млрд. кв. метров жилой площади;

– готовность населения платить дорожные сборы: массовый автомобиль и платные дороги появились в стране практически одновременно, соответственно, для абсолютного большинства китайских водителей платность проезда воспринималась как неременное условие езды по приличным дорогам.

С 1996 по 2008 год протяженность скоростных магистралей Китая увеличилась в 16 раз: с 3,4 до 55 тысяч километров. К 2020 году намечено выйти на рубеж 85 тысяч км, который означает формирование сети межрегиональных скоростных магистралей «юг-север, запад-восток» по американскому образцу. Не меньшими темпами росла и низовая сеть местных дорог. Подобный размах дорожного строительства наблюдался разве что в годы американского дорожного бума эпохи президента Эйзенхауэра.

Для китайских экспертов не были секретом не только преимущества, но и очевидные дефекты «платности по-китайски». Распыление потоков наличных денег по десяткам тысяч пунктов создавало идеальную почву для местного произвола и масштабной коррупции. Так, по сообщению агентства СИНЬХУА, контролирующие органы выявили в 2008 году несколько тысяч незаконно установленных пунктов сбора проездной платы, на которых было присвоено свыше 3 млрд. долларов выручки.

Каждый пункт сбора проездной платы на обычной двухполосной дороге становился точкой задержки транспортного потока, а то и формирования заторов; по мере роста автомобильного парка и интенсивности движения эти обстоятельства становилось все более нетерпимыми.

Кроме того, принятая система означала неприкрытую практику двойного налогообложения всех владельцев и водителей автомобилей: во-первых, налоги в цене бензина, во-вторых, сборы непосредственно на дороге.

Первое время автомобилисты все это терпели. Без большой натяжки можно сказать о том, что еще 20 лет назад за пределами больших городов в Китае вообще не было ни автомобильных дорог, ни автомобилей. Примерно $\frac{3}{4}$ из всех китайских водителей сели за руль в самые последние годы, так что они могли даже не знать о существовании других дорог, кроме как новых и платных. Разумеется, мало кто из них слышал про «западные ценности» типа защиты прав налогоплательщика.

В последние годы ситуация стала меняться. В ряде провинций состоялись забастовки и публичные выступления таксистов и профессиональных перевозчиков, которые протестовали против недопустимо высоких цен на бензин и дорожных сборов, то есть, по сути дела, против двойного налогообложения.

С 1 января 2009 года китайские власти осуществили системную радикальную реформу в сфере ценообразования на топливном рынке и дорожного налогообложения.

Налог с розничной продажи бензина был повышен с 0,2 юаней² за литр до 1 юаня; на дизельное топливо – с 0,1 до 0,8 юаней. Одновременно, воспользовавшись спадом мировых цен на нефть, китайское правительство значительно (на 12-20%) снизило регулируемые оптовые цены на нефтепродукты, что позволило избежать шокового роста цен непосредственно на заправках.

Одновременно Правительство отменило все шесть упомянутых категорий платежей и сборов за пользование дорогами и переправами. Совместный циркуляр, направленный Национальной комиссией по развитию и реформе, Министерством финансов, Министерством транспорта и Государственной налоговой службой в адрес администраций дорог и транспортных властей всех уровней, гласил:

² По обменному курсу на момент введения новации \$1 = 6,83 юаня.

«... предписывается провести ревизию всех пунктов сбора платежей и отправить на слом те из них, на которых собирают шесть перечисленных категорий платежей за пользование дорогами и переправами». (В английском официальном переводе фигурирует глагол «to scrap»).

В настоящее время (2011 год) платность проезда по западной модели сохранена в Китае на внегородских участках сети скоростных автомобильных магистралей.

6. Выводы

Ни в одной из стран мира (кроме Китая в период 1990-2000 годов) введение платности не играло заметной роли в суммарных расходах на содержание и развитие национального дорожного хозяйства.

В России фактически отсутствуют условия для применения как западных рецептов развития платных дорог (то есть создание сегмента бизнес класса в дорожном хозяйстве в условиях тарифных ограничений), так и азиатских (то есть амнистии капиталов в условиях снятия тарифных ограничений).

Сугубо контрпродуктивной является многолетняя пропаганда идеи платных дорог, как магистрального направления развития национальной дорожной сети и универсального средства «спасения страны от бездорожья». Можно со всей определенностью утверждать, что развитие институтов платных дорог (концессий, ГЧП и т.п.) не имеет ни малейшего отношения к решению проблемы преодоления территориальной разобщенности страны.

Единственно возможным сегментом внедрения механизма платных дорог в России является реализация пилотных проектов на участках сети в наиболее продвинутых регионах страны, в частности в Московской области. На перспективу представляет значительный интерес анализ результатов пилотных экспериментов, в частности, выяснения стандартных маркетинговых позиций типа готовности платить и эластичности спроса к тарифу.