

УДК 338.24

DOI 10.52928/2070-1632-2025-71-2-39-43

**АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «ДОРОГИ БЕЛАРУСИ» НА 2021–2025 ГОДЫ  
КАК СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ АВТОМОБИЛЬНЫХ ДОРОГ**

*канд. экон. наук А.В. КАЗАНСКИЙ*  
(Белорусско-Российский университет, Могилев)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9984-2923>

*В статье рассмотрен механизм финансирования подпрограммы 2 «Местные автомобильные дороги» Государственной программы «Дороги Беларуси» на 2021–2025 годы. Изучена структура финансирования по видам работ, динамика её изменения, календарное распределение объемов финансирования, отдельное внимание уделено финансированию улучшения материально-технической базы дорожных организаций коммунальной формы собственности. На основе проведенного анализа предложены направления модернизации действующего механизма финансирования, порядка планирования финансовых средств, которые могут быть использованы при разработке программы на следующее пятилетие.*

**Ключевые слова:** автомобильные дороги, экономика, дорожное хозяйство, бюджет, развитие инфраструктуры.

**Введение.** К местным относятся автомобильные дороги, обеспечивающие транспортное сообщение между административными центрами районов, городами районного подчинения, сельсоветами, сельскими населенными пунктами, предприятиями и организациями, расположенными в сельской местности, местами проживания, отдыха, туризма, историческими памятниками, садоводческими товариществами. Протяженность сети местных автомобильных дорог в Республике Беларусь составляет 70 697 км, находится в коммунальной собственности региональных облдорстроев. Состояние сети местных автомобильных дорог оказывает непосредственное влияние на качество жизни сельского населения, развитие сельского хозяйства страны. Транспортно-эксплуатационное состояние местной сети дорог зависит от принятого механизма финансирования. Местная сеть финансируется из местных бюджетов, возможности их ограничены, поэтому тенденцией последних лет стали субвенции из республиканского бюджета.

Ряд белорусских ученых исследует тематику местных автомобильных дорог. Царенкова И.М. [1] указывает на недостаточное, по сравнению с республиканскими, финансирование местных дорог, рассредоточенность объектов работ на значительной территории, их удаление от производственных баз дорожных организаций, большое количество объектов с малыми объемами работ, что требует дополнительных затрат на организационно-техническую подготовку строительства. В свою очередь, С.В. Макрак [2] отмечает, что в крупных агрокомбинатах, расположенных в районах, имеющих разветвленную дорожную сеть с твердым покрытием, себестоимость перевозок в 1,5–2 раза ниже, по сравнению с организациями, не имеющими такой инфраструктуры. При этом расходы на автомобильное топливо довольно значительны и составляют свыше 50% от стоимости использованных в сельскохозяйственных организациях энергетических ресурсов.

Хотя доля сельского населения, проживающего в населенных пунктах в пределах 2 км от автомобильной дороги общего пользования, в 2020 г. достигла 100%, транспортно-эксплуатационное состояние местных автомобильных дорог не в полной мере удовлетворяет потребностям народного хозяйства в автомобильных перевозках. Протяженность местных автомобильных дорог, требующих ремонта, составляет более 35 102 км (49,4%). С ограничением несущей способности дорожного покрытия до 6 т на ось эксплуатируется 56 763 км местных автомобильных дорог (79,9%). Из 3025 мостов (80,2 тыс. пог. м) на местных автомобильных дорогах не соответствуют нормативным требованиям 1102 (36,4%). В 2020 г. по сравнению с 2008 г. (год, в котором республиканский дорожный фонд не являлся частью бюджетов всех уровней и не подлежал изъятию) в 1,3 раза сократилась протяженность капитально отремонтированных местных автомобильных дорог и в 2,6 раза – протяженность дорог, на которых произведен текущий ремонт<sup>1</sup>.

В Республике Беларусь принимаются государственные программы «Дороги Беларуси», в которых планируется деятельность в области дорожного хозяйства, очередная программа охватывает период 2021–2025 гг. Необходимо исследовать насколько принятые ранее решения отражали потребности сети местных автомобильных дорог, сформулировать предложения, которые могут быть использованы при разработке программы на следующее пятилетие.

**Основная часть.** Программирование экономики является важнейшей формой государственного регулирования, задачей программирования является решение важнейших проблем развития страны. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь 2021–2025 годы<sup>2</sup> предусматривает максимально задействовать возможные инструменты и уникальные конкурентные преимущества территорий страны, указывает, что сильным центрам необходимо вовлекать прилегающие районы в общий территориально-хозяйственный комплекс. Для этого предполагается развитие сферы производства и создание комфортной и безопасной среды проживания, важнейшей

<sup>1</sup> URL: <https://mintrans.gov.by/images/2024/24-06-24-11.pdf>.

<sup>2</sup> URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P32100292>.

составляющей которой является транспортная доступность территорий. Программа предполагает обеспечение сельских территорий развитой транспортной инфраструктурой, внедрение новых социальных стандартов качества жизни для создания в агрогородках условий обслуживания населения, приближенных к городским.

Государственная программа «Дороги Беларуси» на 2021–2025 годы (далее – Программа 2021–2025)<sup>3</sup> принята с целью реализации государственной политики в области дорожного хозяйства, улучшения транспортно-эксплуатационного состояния республиканских и местных дорог общего пользования. В ходе реализации программы планируется увеличить плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием с 364,0 до 364,5 км в расчете на 1000 км<sup>2</sup> территории республики, предусматривается выполнить работы по ремонту не менее 7000 км местных дорог, осуществить ремонт и реконструкцию 137 дорожных сооружений протяженностью 4189,1 пог. м, что позволит повысить скорость и безопасность перемещения грузов и пассажиров на данных участках дорог.

Транспортно-эксплуатационное состояние местных автомобильных дорог определяется типом покрытия и его состоянием, на рисунке приведена структура типов покрытия местных дорог.

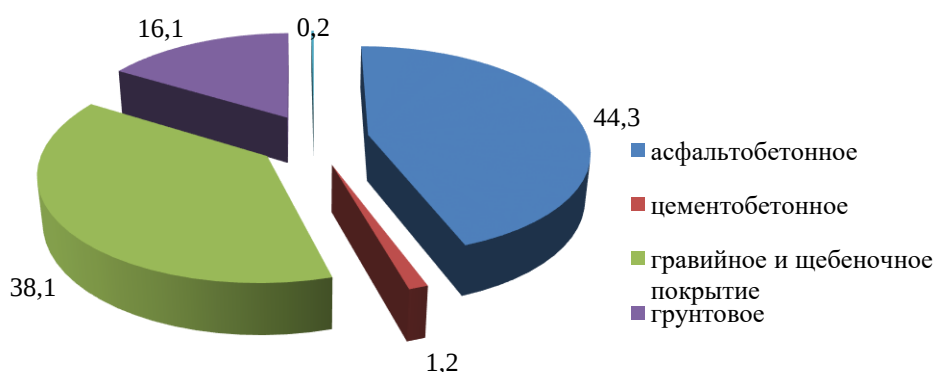


Рисунок. – Тип покрытия местных автомобильных дорог

Грунтовое покрытие занимает 16,1%, в совокупности с гравийным и щебеночным типом покрытия составляет более половины (54,2%) местных дорог. Грунтовый тип покрытия не позволяет обеспечить круглогодичное выполнение требований, предъявляемых государственным стандартом к автомобильной дороге как к комплексу инженерных сооружений, предназначенных для движения автомобилей и других транспортных средств со скоростями, нагрузками и габаритами, установленными государственными стандартами, поскольку во время распутицы в весенний и осенний периоды не позволяют передвигаться всем транспортным средствам. При этом запланировано незначительное изменение удельного веса автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности республиканских и местных дорог общего пользования: он составит 86,8%.

Рассмотрим механизм финансирования. В таблице представлены данные по финансированию Подпрограммы 2 (Местные автомобильные дороги) Программы 2021–2025 гг. Анализ данных позволяет отметить некоторые особенности механизма финансирования местных автомобильных дорог. Запланировано неравномерное распределение объемов финансирования по видам работ и в совокупности. Например, содержание дорог и сооружений: плановый объем финансирования увеличивается с 2021 г. до 2024 г. на 65%, и если бы такой объем сохранился и в 2025 г., – это можно было бы признать хорошей тенденцией, однако в 2025 г. запланировано его снижение до уровня 2023 г.

Таблица. – Динамика финансирования местных дорог, руб.

| Цели финансирования                                                                  | 2021 г.        | 2022 г.        | 2023 г.        | 2024 г.       | 2025 г.       | 2021-2025 гг.   |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|-----------------|
| Содержание дорог и дорожных сооружений                                               | 120 924 520,0  | 131 234 367,1  | 164 121 238,5  | 199 552 275,0 | 160 895 875,0 | 776728275,6     |
| Текущий ремонт дорог и дорожных сооружений                                           | 248 585 091,0  | 255 233 598,5  | 358 523 795,5  | 816 440 396,0 | 185 665 812,0 | 1 864 448 693,0 |
| Капитальный ремонт дорог и дорожных сооружений                                       | 42 821 562,0   | 31 851 422,2   | 38 163 769,5   | 39 671 195,0  | 20 130 000,0  | 172 637 948,7   |
| Возведение и реконструкция дорог и дорожных сооружений                               | 14 906 691,0   | 25 059 636,6   | 66 809 881,6   | 17 464 132,0  | 2 700 000,0   | 126 940 341,2   |
| Погашение кредитов банков и выплата процентов по ним                                 | 74 518 029,0   | 75 601 758,4   | 81 138 427,5   | 86 576 844,0  | 81 846 913,0  | 399 681 971,9   |
| Улучшение материально-технической базы организаций коммунального дорожного хозяйства | 570 000,0      | 670 000,0      | 1 307 360,0    | 100 000,0     | 100 000,0     | 2 747 360,0     |
| Итого за год                                                                         | 502 325 893,00 | 519 650 782,80 | 710 064 472,60 | 960 252 567,0 | 290 442 725,0 |                 |

<sup>3</sup> См. сноску № 1.

В 2024 г. был запланирован значительный объем финансирования на производство текущего ремонта дорог и сооружений – 816 440 396,0 руб., плановое финансирование на 2021 г. и 2022 г. составляло только порядка 30% от него. С 2021 по 2025 г. запланировано поэтапное снижение объемов выполненных работ по капитальному ремонту дорог более чем в два раза. Максимальный объем финансирования возведения и реконструкции дорог и дорожных сооружений запланирован на 2023 г. в размере 66 809 881,6 руб., что более чем в четыре раза больше чем в 2021 г. (14 906 691,0 руб.) и не сопоставимо с 2025 г. (2 700 000,0 руб.). Значительные средства направляются на погашение кредитов банков и выплату процентов по ним – 399 681 971,9 руб., что составляет 12% от общего объема финансирования Подпрограммы 2. Совокупный объем финансирования растет и достигает максимального значения в 2024 г. – 960 252 567,0 руб., а затем в 2025 г. снижается более чем в три раза до 290 442 725,0 руб., соответственно, изменяется и объем выполненных работ.

В Подпрограмме 2 Программы 2021–2025 запланировано улучшение материально-технической базы организаций коммунального дорожного хозяйства, за пятилетие предполагается выделение 2 747 360,0 руб. В Минской области финансирование только в 2023 г. планировалось в размере 587 360,0 руб., источник – собственные средства организаций коммунального дорожного хозяйства. В Гомельской области на пятилетие было запланировано выделение 500 000,0 руб. (ежегодно равными долями по 100 000,0 руб.), источник – собственные средства организаций. В привилегированном положении оказались дорожные организации Витебской области, где с 2021 по 2023 г. было запланировано финансирование из областного бюджета в размере 1 660 000,0 руб. При этом в Брестской, Гродненской и Могилевской областях улучшение материально-технической базы дорожных организаций за все время действия Программы 2021–2025 не запланировано.

Для объективной оценки процесса обновления материально-технической базы коммунальных дорожных организаций рассмотрим планирование обновления в предыдущей программе.

В соответствии с п. 19. Комплекса мероприятий Государственной программы по развитию и содержанию автомобильных дорог в Республике Беларусь на 2017 – 2020 годы (далее Программа 2017–2020)<sup>4</sup> для улучшения материально-технической базы организаций коммунального дорожного хозяйства было запланировано выделение 1 553 120,0 руб. за счет собственных средств организаций, в том числе Витебская область – 1 310 000,0 руб. и Гомельская область – 243 120,0 руб. В Брестской, Минской, Могилевской и Гродненских областях с 2017 по 2020 г. улучшение материально-технической базы организаций коммунального дорожного хозяйства не планировалось.

Как видим, в Брестской, Гродненской и Могилевской областях не планировалось улучшение материально-технической базы организаций уже с 2017 по 2025 г.

Тем не менее, процесс обновления основных средств организаций происходил. В отчете Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь о реализации Государственной программы по развитию и содержанию автомобильных дорог на 2017–2020 гг.<sup>5</sup> указано, что для улучшения материально-технической базы фактически в 2020 г. выделено 35 242 061,79 руб., что означает увеличение в 22,7 раза относительно планового показателя за 4 года действия Программы 2017–2020. Это значительная сумма, она составляет 8,25% от средств, запланированных по финансированию всей Подпрограммы 2 в 2020 г. Увеличение объемов финансирования обусловлено изменением предельного норматива рентабельности при формировании стоимости работ с 10% до 15% в соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21.05.2019 г. № 313 «О мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 30.03.2016 №116»<sup>6</sup>. Постановление предусматривало, что повышение предельного уровня будет действовать с 01.07. 2019 г. по 31.12.2020 г. С 1 января 2021 г. предельный уровень рентабельности был установлен в прежнем значении – 10%, соответственно, при разработке Программы 2021–2025 на улучшение материально-технической базы было запланировано лишь 2 747 360,0 руб.

В отчете о ходе выполнения Государственной программы «Дороги Беларуси» на 2021–2025 гг. за 2023 г.<sup>7</sup> отмечено, что мероприятия за 2023 г. были выполнены, за счет средств местного бюджета Витебского облисполкома приобретены автогрейдер и самоходный каток, улучшение материально-технической базы коммунальных дорожных организаций других областей не отмечено. По нашему мнению, предельный норматив рентабельности при формировании стоимости работ в размере 10% не позволяет планировать и своевременно обновлять основные средства. Отсутствие обновления основных средств коммунальных организаций дорожного хозяйства приводит к снижению производительности труда и потере качества производимых работ.

Требуется дополнительного изучения эффективности работы дорожных организаций. Только в Минской и Гомельской областях было запланировано использование собственных средств (прибыли и амортизационных отчислений) дорожных организаций на обновление материально-технической базы. Необновление основных средств свидетельствует об отсутствии прибыли и амортизационных отчислений в организациях других областей. Особенно показательна следующая тенденция: в 2024 г. планировался максимальный объем финансирования с 2021 по 2025 г. в размере 1 073 127 998 руб. (расходы на улучшение базы и выплаты по кредитам исключены), следовательно, дорожные предприятия при должной организации труда должны были получить максимальную прибыль и амортизационные отчисления, которые следовало использовать на обновление основных

<sup>4</sup> URL: <https://government.by/ru/solutions/3002>.

<sup>5</sup> URL: <https://mintrans.gov.by/ru/o-ministerstve/gosudarstvennye-programmy>.

<sup>6</sup> URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=C21900313>.

<sup>7</sup> См. сноску № 5.

средств. Однако только в Гомельской области в 2024 и 2025 г. запланировано выделение по 100 000,0 руб., а в остальных областях не предполагается использование полученных прибыли и амортизационных отчислений на улучшение материально-технической базы дорожных организаций.

Программой 2021–2025 запланирован ежегодный рост объемов финансирования выполняемых работ. В 2024 г. он составил 1 073 127 998 руб. Поэтапный рост объемов производства с 2021 по 2024 г. может быть итогом планового наращивания мощностей организаций коммунального дорожного хозяйства. Не вполне объяснимы резкое падение объемов производства в 2025 г. относительно 2024 г. (более чем в 3 раза) и источники финансирования развития производственных мощностей предприятий, т.к. в ряде областей укрепление материально-технической базы коммунальных дорожных организаций не планировалось. Снижение объемов производства в 2025 г. означает, что производственные мощности предприятий будут не загружены.

Интересным будет сравнение объема финансирования, запланированного в Программе, с объемом финансирования, принятым в бюджете страны. В республиканском бюджете на 2023 г.<sup>8</sup> за счет республиканского дорожного фонда было предусмотрено выделение областным исполнительным комитетам субвенций в размере 174 006 525 руб., в бюджете на 2024 год<sup>9</sup> – 185 664 965 руб. В Программе 2021–2025 субвенции из республиканского дорожного фонда планировались в размере 129 363 891,7 и 136 091 822,0 руб., соответственно. Отметим увеличение объемов финансирования за счет республиканских субвенций, что является положительной тенденцией.

В отчете о ходе выполнения Подпрограммы 2 «Местные автомобильные дороги» Государственной программы «Дороги Беларуси» на 2021–2025 гг. отмечено, что достигнуто выполнение 3 целевых показателей:

- протяженность обслуживаемых дорог и дорожных сооружений – 70 648,0 км при задании 70 705,3 км (100%);
- ремонт, возведение и реконструкция дорог – 4 813 км, при задании 4 379,1 км (109,9%);
- ремонт, возведение и реконструкция дорожных сооружений – 3 492,7 пог. м, при задании 3 028,1 пог. м (115,3%).

При этом на реализацию Подпрограммы 2 в 2021–2023 гг. было направлено 1 677 573 362,37 руб. при плане 1 732 041 148,4 руб. (96,9%), т.е. фактический объем финансирования Подпрограммы 2 за 2021–2023 не достиг планового. С учетом того, что республиканские субвенции были увеличены, снижение произошло за счет снижения объемов финансирования областными исполнительными комитетами. Рост объемов производства с одновременным сокращением финансирования позволяет сделать вывод о значительной экономии средств при выполнении работ, которая может быть достигнута через снижение себестоимости работ или прибыли. Фактически выполненные объемы работ несколько превышают плановые (с учетом внесенных изменений постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.12.2023 № 982), но это не позволяет сделать вывод о значительном улучшении транспортно-эксплуатационного состояния местных дорог в ходе реализации Программы 2021–2025 с учетом потребности в ремонтах и планируемых объемах производства.

В связи с приостановлением финансирования ремонта, возведения и реконструкции местных дорог и дорожных сооружений международными финансовыми институтами поступления в дорожный фонд за 2021–2023 не достигли объемов, запланированных Государственной программой. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.12.2023 г. № 982 в Государственную программу были внесены изменения и дополнения в части уточнения объемов финансирования: оно было уменьшено на 3,2%, в том числе, Подпрограммы 1 – на 10,6%, а финансирование Подпрограммы 2 увеличено на 15,7%. Увеличение объема финансирования Подпрограммы 2 (местные автомобильные дороги) на 15,7% позволит увеличить объем выполненных работ, но не улучшит кардинально эксплуатационное состояние дорог.

**Заключение.** Таким образом, сеть местных дорог на начало действия Программы 2021–2025 не в полной мере удовлетворяла потребностям автомобильного транспорта, требовали ремонта 35 102 км (49,4%) местных дорог, 36,4% мостов не соответствовали нормативным требованиям. За период действия Программы 2021–2025 планировалось провести ремонт, возведение и реконструкцию 7 789,6 км дорог, что значительно меньше требуемого объема. В Республике Беларусь 11 435 км (16,1%) местных дорог имеют грунтовое покрытие, в Программе 2021–2025 не планировалось изменение удельного веса автомобильных дорог с твердым покрытием в общей протяженности республиканских и местных дорог общего пользования. Следовательно, при разработке очередной программы Дороги Беларуси необходимо запланировать значительное увеличение количества дорог с твердым покрытием.

Недофинансирование ремонта, возведения и реконструкции местных дорог и дорожных сооружений свидетельствует о недостатке финансовых средств в бюджете дорожного хозяйства. Необходимо привлекать дополнительные источники финансирования, пересмотреть размер ставки транспортного налога в сторону её увеличения, обязать оплачивать за проезд при движении по платным автомобильным дорогам транспортным средствам с технически допустимой общей массой менее 3,5 т, зарегистрированным на территории государств – членов Евразийского экономического союза.

В ряде областей страны с 2017 г. не планировалось выделение средств на улучшение материально-технической базы дорожных организаций коммунальной формы собственности. Предельный норматив рентабельности при формировании стоимости работ в размере 10% не позволяет накапливать необходимые средства, планировать и своевременно обновлять материально-техническую базу предприятий. Изучение механизма финанси-

<sup>8</sup> URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12200231>.

<sup>9</sup> URL: <https://pravo.by/document/?guid=12551&p0=H12300328>.

вания улучшения материально-технической базы дорожных организаций позволяет сделать вывод о необходимости модернизации механизма ценообразования, пересмотра нормативов плановой прибыли, общехозяйственных и общепроизводственных расходов для формирования фондов производственного развития.

В текущей Программе 2021–2025 объемы финансирования распределены по годам неравномерно, следовательно, неравномерно загружены работами дорожные организации. Необходимо более рационально распределять объемы финансирования по годам для равномерной загрузки дорожных организаций.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Царенкова, И.М., Царенков А.А. Особенности организации и планирования ремонтно-строительных работ на местной дорожной сети // Инженерный бизнес: сб. материалов II Междунар. науч.-практ. конф. в рамках 19-й Междунар. науч.-техн. конф. БНТУ «Наука – образованию, производству и экономике», Минск, 1–3 дек. 2021 г. / редкол.: О.С. Голубова; сост. Н.А. Пашкевич. – Минск : БНТУ, 2022. – С. 270–275.
2. Макрак С.В. Управление материальными ресурсами в сельском хозяйстве в условиях развития цифровой экономики / под ред. В.Г. Гусакова. – Минск: Беларуская навука, 2021. – 329 с.

Поступила 01.04.2025

#### ANALYSIS OF THE STATE PROGRAM "ROADS OF BELARUS" FOR 2021–2025 AS A STRATEGIC PLAN FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL HIGHWAYS

A. KAZANSKY

(Belarusian-Russian University, Mogilev)

*The article discusses the financing mechanism of subprogram 2 "Local highways" of the State Program "Roads of Belarus" for 2021–2025. The structure of financing by type of work, the dynamics of its changes, the calendar distribution of financing volumes are studied, special attention is paid to financing the improvement of the material and technical base of road organizations of communal ownership. Based on the analysis, the directions of modernization of the current financing mechanism and the procedure for planning financial resources that can be used in the development of the program for the next five years are proposed.*

**Keywords:** highways, economics, road management, budget, development of infrastructure.