

## ДОРОЖНОЕ ХОЗЯЙСТВО РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕТОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Упоров Иван Владимирович**

доктор исторических наук  
кандидат юридических наук  
Краснодарский университет МВД России, Краснодар

**Аннотация.** В работе освещается ряд аспектов актуальной для нашей страны проблематики, связанной с функционированием дорожного хозяйства. Показываются и комментируются основные показатели, характеризующие эту важную составляющую российской транспортной системы. Значительное внимание уделяется административно-правовому методу управления дорожным хозяйством, учитывая его значение в общей системе государственного управления социально-экономической сферой. Обосновываются предложения по совершенствованию дорожного законодательства. Предлагается выделить дорожное право в самостоятельную отрасль права.

**Ключевые слова:** дорожное хозяйство, экономика, административный метод управления, закон, отрасль права, государственные и муниципальные органы.

# ROAD SERVICES RUSSIA: MAIN TRENDS DEVELOPMENT AND PROBLEMS OF EFFICIENCY METHOD ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

**Uporov Ivan Vladimirovich**

PhD

Krasnodar University of the MOI of Russia, Krasnodar

**Abstract.** This paper highlights a number of issues relevant to our country's problems related to the operation of the road sector. Showing and commented on the main indicators characterizing this important component of the Russian transport system. Considerable attention is paid to the administrative and legal method of road management, given its importance in the overall system of governance of socio-economic sphere. The offers on improvement of traffic laws. It is proposed to allocate the right road as an independent branch of law.

**Keywords:** road, economy, administrative control method, law, branch of law, state and municipal authorities.

Развитие транспортной системы России становится в настоящее время необходимым условием реализации инновационной модели экономического роста в нашей стране улучшения качества жизни населения. Однако транспортная система не в полной мере отвечает существующим потребностям и перспективам развития Российской Федерации. Несоответствие уровня развития автомобильных дорог уровню автомобилизации и спросу на автомобильные перевозки приводит к существенному росту расходов, снижению скорости движения, продолжительным простоям транспортных средств, повышению уровня аварийно-

сти. Так, за последние 10 лет при росте уровня автомобилизации на 85 процентов увеличение протяженности автомобильных дорог общего пользования составило лишь 15,7 процента, то есть темпы роста автомобилизации значительно опережают темпы роста протяженности сети автомобильных дорог [1].

По оценкам экспертов, потери Российской Федерации, обусловленные неразвитостью и низкой пропускной способностью сети автомобильных дорог, составляют 3 процента валового внутреннего продукта, что в 6 раз выше, чем в странах Европейского Союза. Сегодня доля протяженности автомобильных дорог федерального значения, работающих в режиме перегрузки, достигла 29 процентов (14 тыс. км), а в пределах Московского транспортного узла – более 60 процентов. Около 50 процентов общего объема перевозок по автомобильным дорогам федерального значения осуществляется в условиях превышения нормативного уровня загрузки дорожной сети, что приводит к увеличению себестоимости перевозок, снижению безопасности движения. Бездорожье и неудовлетворительное состояние сети автомобильных дорог являются серьезным ограничением на пути перехода к инновационной модели социально-экономического развития страны [1].

Следует заметить, что в Российской Федерации в последние годы предпринимаются определенные меры по улучшению ситуации в этой сфере. Так, в период с 2010 по 2015 гг. было введено в эксплуатацию участков автомобильных дорог общей протяженностью 538,9 км. Конечно, этого недостаточно, и в последние два года в связи с экономическим кризисом темпы прироста готовых автодорог уменьшились. В этой связи остро актуализируется проблема наиболее эффективного использования выделяемых бюджетных средств – так, на период 2010-2020 гг. запланировано вложить более 310 млрд. рублей, которые должна освоить только одна государственная компания «Российские автомобильные дороги». Однако за прошедший период (2010-2015 гг.) удалось освоить

только около 80 млрд. рублей [1]. И здесь возникает вопрос об эффективности управленческого воздействия на сферу дорожного хозяйства со стороны органов государственного управления - пока она невысокая.

Решение этих и других смежных проблем в сфере дорожного хозяйства основывается на комплексном подходе. При этом важнейшее значение имеет использование метода административно-правового регулирования. Здесь в процессе управленческого воздействия на состояние дорожного хозяйства также имеется ряд актуальных вопросов, требующих своего разрешения.

Так, в нормативно-правовых актах, включая ведущий ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [2], до сих не закреплено ключевое понятие по заявленной теме – «дорожное хозяйство», а в рекомендательных документах оно раскрывается при доминировании сугубо организационно-экономического и технического аспектов, при этом не учитывается, что большинство автомобильных дорог в России являются государственной или муниципальной собственностью. Соответственно предлагается «дорожное хозяйство» понимать как имущественно-хозяйственный комплекс, включающий автомобильные дороги, необходимые для их нормальной эксплуатации объекты транспортной инфраструктуры, а также хозяйствующие организации, обеспечивающие поддержание в надлежащем состоянии и развитие автотранспортной системы, и органы государственного и муниципального управления, регулирующие дорожную деятельность.

Принятие ФЗ «Об автомобильных дорогах...», бесспорно, является позитивным событием в сфере дорожного хозяйства. Вместе с тем он содержит ряд положений, требующих совершенствования. В частности, на наш взгляд, ряд норм, содержащихся в пятой главе закона (ст. 31. Движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупнога-

баритного транспортного средства, а также транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных грузов; ст. 31.1. Движение транспортных средств, имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн, по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения) имеет явно технический характер и их в более развернутом виде целесообразно отрегулировать в специальных технических регламентах.

Кроме того, если вести речь о концептуальном характере законодательного регулирования сферы дорожного хозяйства, то, на наш взгляд, целесообразно имплементировать в ФЗ «Об автомобильных дорогах...» другой федеральный закон, принятый еще в 1995 г., а именно – ФЗ «О безопасности дорожного движения» [3], учитывая, что оба закона имеют в целом общий предмет правового регулирования, так как условия для безопасного дорожного движения в решающей степени определяются теми требованиями к автодорогам и иным объектам дорожной инфраструктуры, определяемым ФЗ «Об автомобильных дорогах...». О сходстве предметов регулирования свидетельствует, в частности, наличие статей с абсолютно одинаковым названием: ст. 30. Временные ограничение или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам (в ФЗ «Об автомобильных дорогах...») и ст. 14. Временные ограничение или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам (в законе 1995 г.).

Аналогичным образом следует вести о принятом еще в 1998 г. ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» [4], который также целесообразно имплементировать в ФЗ «Об автомобильных дорогах...», учитывая, к тому же, то обстоятельство, что закон 1998 г. уже основательно «похудел» (исключены, в частности, ст. 14 и 15) и сам по себе он небольшой по объему нормативного материала.

Необходимо также исключить из ФЗ «Об автомобильных дорогах...» положения, уже отрегулированные в других актах, в частности, в Правилах дорожного движения. Так, в ст. 5 ФЗ «Об автомобильных дорогах...» положения, содержащиеся в п. 4 ч. 14 и в ч. 16, определяют запрет стоянок и остановок транспортных средств на автомагистралях и скоростных автомобильных дорогах, который уже закреплен в Правилах дорожного движения.

Сфера дорожного хозяйства по своей сути имеет явно хозяйственный уклон, то есть здесь необходимо вести речь о методах административно-правового регулирования, которые применимы прежде всего к экономическим отношениям. При этом, если иметь в виду теоретический аспект, воздействие норм права на общественные отношения выражается в реализации прежде всего регулятивной функции норм права, и при этом любая отрасль права, включая административное право, на всех этапах развития использовала такие юридические методы регулирующего воздействия на общественные отношения, как обязывание (предписание), запрет и дозволение.

Дорожное хозяйство в этом смысле не является исключением, и здесь федеральные органы исполнительной власти осуществляют, в частности, следующие основные меры административно-правового регулирования:

- выработка и правовое закрепление основных направлений деятельности государственных органов исполнительной власти в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности;
- установление порядка осуществления государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог;
- принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования;

- утверждение перечня автомобильных дорог общего и необщего пользования федерального значения;
- установление порядка присвоения автомобильным дорогам идентификационных номеров;
- установление правил формирования и ведения единого государственного реестра автомобильных дорог и порядка предоставления сведений, содержащихся в реестре;
- установление порядка временных ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам и др.

Аналогичным образом выделяются основные меры административно-правового регулирования в сфере дорожного хозяйства, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Следует заметить, что в сфере дорожного хозяйства действует ФЗ «Об автомобильных дорогах...» и ряд других законов, регулирующих отдельные аспекты этой сферы, а также множество актов Правительства РФ и других органов управления. Такого рода актов издается большое количество на всех уровнях административно-правового управленческого воздействия на сферу дорожного хозяйства, и к настоящему времени, как нам представляется, имеются основания для выдвижения предложения о том, чтобы выделить дорожное право как отдельную отрасль права. В рамках этой отрасли права с учетом значимости дорожного хозяйства для всего российского общества нормы административно-правового характера должны, безусловно, занимать ведущее место.

На федеральном уровне структура административного управления дорожным хозяйством включает в себя следующие основные органы исполнительной власти и управления: а) Правительство Российской Федерации; б) Министерство транспорта Российской Федерации; в) Федеральная служба по надзору и контролю в сфере транспорта (Ространснадзор); г) Федеральное дорожное агентство (Росавтодор). Соответ-

ствующие органы управления дорожным хозяйством создаются также на региональном и муниципальном уровнях. В целом структура органов по управлению дорожным хозяйством довольно громоздкая.

Негативное влияние имеет и то обстоятельство, что по многим вопросам (безопасности, финансирования, контроля и др.) Министерство транспорта РФ и Ространснадзор принимают нормативные и управленческие акты, которые касаются одновременно всех видов транспорта, однако различие видов транспорта (воздушный, железнодорожный, автомобильный, водный) настолько велико, что «втиснуть» одни и те же нормативы и решения в один акт весьма затруднительно, отчего их эффективность резко снижается.

Анализ положений, определяющих правовой статус специализированных органов управления (сюда не входит Правительство России), показывает, что перечни их полномочий многократно изменялись, исключались одни и вводились новые полномочия. Это обстоятельство подтверждает наш тезис о том, что административно-правовое регулирование в сфере дорожного хозяйства нуждается в серьезном совершенствовании. Мы предполагаем, что, очевидно, назрела необходимость обновления не только соответствующей законодательной базы, и организационно-структурной основы дорожного хозяйства.

С учетом этого и имея в виду обширные пространства России, а также существенные различия в организации и функционирования разных видов транспорта (воздушный, железнодорожный, автомобильный, водный), представляется целесообразным выделить самостоятельное Министерство автомобильного транспорта – по опыту советского периода, когда функционировали самостоятельные транспортные ведомства (так, ранее существовали Министерство автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР, Министерство дорожного и транспортного хозяйства РСФСР). Соответственно будет уменьшено количество федеральных органов управления дорожным хозяйством и повысится эф-



фективность их управленческого воздействия. И таким образом наше предложение о выделении дорожного права в качестве самостоятельной отрасли права получит организационно-структурную основу для более эффективного управления столь важной для нашей страны сферы дорожного хозяйства.

### **Список использованных источников**

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 2146-р (ред. от 24.10.2015) «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010-2015 годы)».
2. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О безопасности дорожного движения».
4. Федеральный закон от 24.07.1998 № 127-ФЗ (ред. от 14.12.2015) «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения».