

# §6

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

10.7256/1999-2807.2013.03.10

В.В. Кретов

### О НЕКОТОРЫХ МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА

**Н**еудовлетворительное состояние дорожной сети РФ обусловлено двумя главенствующими причинами:

- отсутствием адекватного финансирования
- непрофессионализм осуществляемого управления. Обе эти причины прежде всего являются отражением явных проблем нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование отрасли.

В связи с этим, первоочередными и основными мерами, направленными на улучшение функционирования дорожного хозяйства, должны быть меры по совершенствованию административно-правового регулирования дорожного хозяйства.

Базируясь на таком выводе, можно определить основные пути совершенствования административно-правового регулирования дорожного хозяйства направленные на обеспечение:

- объективной и доступной информацией, о состоянии дорожной сети и мерах принимаемых органами управления по ее приведению в состояние удовлетворяющее пользователей дорог;
- адекватного финансирования дорожного хозяйства;
- обоснованного планирования работ по развитию и эксплуатации сети автомобильных дорог;
- эффективного использования средств, выделяемых на выполнение запланированных мероприятий;
- действенного контроля за реализацией плановых мероприятий и расходуемыми на их выполнение средствами;
- повышения ответственности руководителей органов управления дорожным хозяйством за состояние дорожной сети;
- формирования рациональной структуры органов управления дорожным хозяйством;

- участие пользователей дорог в реальном управлении дорожным хозяйством.

Решению большинства из выявленных проблем административно-правового регулирования дорожного хозяйства в значительной мере могло бы способствовать правовое решение двух первоочередных вопросов:

- подключения к процессу управления пользователей дорог, путем наделения их реальными полномочиями по решению ряда вопросов, в том числе и вышеупомянутых;
- создания системы адекватного финансирования сети автомобильных дорог общего пользования, путем учреждения целевых внебюджетных дорожных фондов.

В настоящее время, распоряжением начальника Федерального дорожного агентства создан дорожный совет<sup>1</sup>. Анализ его деятельности показывает, что реального воздействия на функционирование дорожного хозяйства он не оказывает.

Наилучшим правовым решением, обеспечивающим подключение пользователей дорог к управлению дорожным хозяйством РФ мог бы стать Федеральный закон «О дорожных советах в РФ» (далее ФЗ). Основными функциями такого совета целесообразно определить как консультативные, так и управленческие, т.к. Совет будет обладать смешанными функциями.

К определению каждой из функций, которыми следует законодательно наделить дорожный совет, предлагается подойти системно, четко определив в

<sup>1</sup> Распоряжение «Об утверждении положения об общественном совете при федеральном дорожном агентстве» № 347-р от 3 июля 2006 г.

чем заключается каждая конкретная, имеющаяся в дорожном хозяйстве проблема и почему к ее решению целесообразно подключить Совет, а также каким образом он будет осуществлять ту или иную функцию.

В ФЗ, к основным консультативным функциям совета предлагается отнести:

1. Изучение состояния дорожной сети и разработку предложений по ее совершенствованию.

При этом существующую проблему можно разделить на две части:

Первая — в России до сих пор нет научно обоснованной потребности в дорогах. Основными причинами этого являются: отсутствие органа управления, ответственного за развитие дорожной сети страны; отсутствие конкретных, законодательно закрепленных задач, поставленных перед существующими органами управления; вторая — в Российской Федерации, по оценкам экспертов<sup>2</sup>, около 80% протяженности сети дорог общего пользования требуют ремонта, однако доступной пользователям, объективной информации об этом нет.

Основными причинами этого являются:

- отсутствие адекватного финансирования эксплуатации дорог;
- отсутствие выгоды для органов управления дорожным хозяйством в распространении информации о реальном, аварийном состоянии дорог, приводящем к ДТП и тяжелым последствиям;
- неэффективное управление дорожной сетью и отсутствие конкретной ответственности руководителей органов управления дорогами.

Дорожные советы, являясь представителями пользователей дорог, заинтересованы в скорейшем улучшении состояния дорожной сети страны. Для того, чтобы принимать конкретные меры по улучшению состояния существующих дорог и увеличению их протяженности, необходима обоснованная информация о существующем состоянии дорожной сети страны.

Дорожные советы, наделенные реальными полномочиями обеспечат получение более объективной информации о состоянии дорог в стране и обеспечат постановку конкретных задач по ее улучшению перед органами управления дорожным хозяйством.

2. Изучение вопросов безопасности дорожного движения, экологической безопасности и разработка конкретных предложений по их решению.

Проблема заключается в отсутствии объективной и доступной пользователям информации о состоянии дел в данной области. Объективная информация в данной сфере также не выгодна органам управления

дорожным хозяйством, т.к. вызовет множество вопросов по поводу их компетенции и ответственности за последствия ДТП и за ухудшение экологической обстановки в зоне дорожных объектов. Дорожные советы, являясь представителями пользователей дорог, несущих убытки от нерешенности или неудовлетворительного решения рассматриваемых вопросов и наделенные соответствующими полномочиями, обеспечат получение такой объективной и полной информации, доведение ее до пользователей, разработку на ее основе конкретных предложений по улучшению положения дел, что позволит остро поставить вопрос о принятии конкретных мер как по устранению имеющихся недостатков, так и реализации предупредительно-организационных мер.

3. Анализ программ ежегодного, среднесрочного и долгосрочного планирования дорожных работ. Разработка предложений по их совершенствованию и одобрение программ, обязательное для их дальнейшего утверждения.

Проблема заключается в том, что из-за отсутствия объективной информации о состоянии дорог и утвержденной системы распределения средств по региональным объектам и видам работ, планирование осуществляется с большой долей субъективизма. Такой подход приводит к снижению эффективности использования направленных на дороги средств.

Дорожные советы, представляя интересы пользователей дорог, заинтересованы в обоснованном и максимально эффективном расходовании средств и ускоренном приведении дорог в удовлетворяющее их потребности состояние. В связи с изложенным, предложения Совета будут обоснованны, объективны и реальны.

4. Изучение проблемы нормативного и научного обеспечения дорожного хозяйства и разработка предложений по ее решению.

Проблема заключается в том, что наука, которая должна способствовать улучшению состояния дорожной отрасли, пришла в упадок. Нормативная база, обеспечивающая функционирование дорожного хозяйства, устарела. Одной из основных причин такого состояния дел является недостаточный профессиональный уровень руководителей органов управления дорожным хозяйством, не принимающих мер по развитию отраслевой науки и, как следствие, по разработке и внедрению новых материалов, технологий, конструкций и предполагающих, что без соответствующей правовой базы этой задачей будут заниматься подрядные организации.

В связи с этим, подключение дорожного совета к решению этой проблемы крайне важно и будет спо-

<sup>2</sup> Дорожное хозяйство России. Цифры и факты. – М., 2012.

способствовать ускорению разработок и реализации инновационных решений, направленных на улучшение дорожной сети, что на современном этапе крайне актуально.

Предложения, разработанные Советом, с участием ученых, инженеров-производственников, и контроль за их реализацией без сомнения будут способствовать улучшению состояния дел в данной области.

5. Исследование объективности и эффективности проводимых торгов и аукционов на выполнение дорожных работ. Подготовка программы по совершенствованию системы отбора лучших исполнителей дорожных работ.

Проблема заключается в том, что во многих торгах и аукционах, проводимых самими органами управления или с их участием, победителями признаются не лучшие исполнители по критерию цена-качество. И причины такого состояния дел не всегда заключаются в отсутствии должного законодательного регулирования, но чаще всего — в субъективизме торгующего.

Пользователи заинтересованы в том, чтобы дорожные работы выполнялись с высоким качеством и минимально допустимым расходом средств. В связи с этим, дорожный совет, представляющий их интересы и заинтересованный в объективном и эффективном решении данной проблемы, мог бы способствовать разработке и реализации объективной системы отбора лучших подрядчиков для выполнения дорожных работ.

В правовых актах к основным управленческим функциям дорожного совета предлагается отнести:

1. Полномочия по разработке и утверждение норм денежных затрат на содержание и ремонт дорог общего пользования.

Проблема заключается в том, что действующие нормы денежных затрат занижены и не обеспечивают возможность поддержания действующей дорожной сети в нормативном техническом состоянии. Осуществляя перевозки по не соответствующим нормативным требованиям дорогам, основные убытки несут пользователи дорог. Мировой опыт показывает, что один недовложенный в эксплуатацию дорог доллар приносит пользователям три доллара убытков (простои, аварии, перерасход ГСМ, ускоренный износ транспорта и шин, повреждение, порча, утеря грузов и т.д.). Таким образом именно пользователи в первую очередь заинтересованы в том, чтобы дороги содержались и ремонтировались в полном соответствии с потребностью.

Только дорожные советы, наделенные соответствующими полномочиями и представляющие инте-

ресы пользователей дорог обеспечат принятие норм, необходимых для технически грамотной эксплуатации дорог.

2. Разработка системы распределения финансовых средств на ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования и контроль за ее использованием.

Проблема заключается в том, что существующая система распределения средств не обеспечивает объективного, экономически обоснованного финансирования содержания и ремонта автомобильных дорог. Действующие правовые акты не устанавливают ответственности органов управления за ее решение, используя это, руководители действующих органов управления дорожным хозяйством находят свой интерес в сложившейся ситуации. При отсутствии норм, регулирующих порядок выделения финансовых средств, все решения принимаются в индивидуальном порядке с изрядной долей субъективизма.

Дорожные советы, представляющие интересы пользователей дорог, способны значительно ускорить процесс приведения дорожного хозяйства в нормативное состояние. Их заинтересованность в целенаправленном, полном и должном финансировании мероприятий, решающих конкретные задачи, позволит в кратчайшие сроки стабилизировать деятельность дорожного хозяйства страны. В связи с этим, система обоснованного распределения средств на эксплуатацию дорог разработанная, утвержденная и осуществляемая дорожным советом будет наиболее эффективным решением в данной области.

3. Полномочия по контролю за качеством и своевременностью выполнения запланированных дорожных работ, осуществлению контроля за целевым, эффективным использованием средств, направляемых дорожным фондом на финансирование эксплуатации дорог

Проблема заключается в том, что в стране отсутствует субъект, непосредственно занимающийся оценкой эффективности использования выделяемых на дорожные работы средств.

Законодательное возложение полномочий по контролю за эффективным и целевым использованием финансовых средств на дорожные советы, представляющие интересы пользователей дорог, являющиеся, в свою очередь, основными плательщиками в дорожные фонды, без сомнения позволит в значительной степени повысить производственную и финансовую дисциплину, качество выполняемых работ, что и должно обеспечиваться при эффективном управлении дорожным хозяйством.

Законодательное решение о наделении дорожных советов управленческими полномочиями в корне изменит механизм административно-правового регулирования дорожным хозяйством. В системе органов управления появится структурная единица, реально заинтересованная в улучшении состояния автодорожной сети страны, в увеличении финансирования дорог страны, в повышении эффективности использования средств, направляемых на совершенствование автодорожной сети и имеющая реальные полномочия по положительному решению этих вопросов.

Решение второй важнейшей проблемы дорожного хозяйства страны, заключается в обеспечении адекватного финансирования развития и эксплуатации дорог РФ.

Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. №68-ФЗ в составе бюджета РФ создан федеральный дорожный фонд. Однако кардинального решения вопроса адекватного финансирования дорожной сети РФ он не решил. Реальное решение проблемы видится в принятии Федерального закона «О целевых внебюджетных дорожных фондах». Основной целью создания подобного рода дорожных фондов страны должно стать обеспечение адекватного финансирования эксплуатации автодорог общего пользования.

Целевые внебюджетные дорожные фонды должны устанавливаться: на федеральном уровне — федеральными законами, на уровне субъектов — законами субъектов федерации.

В законах о дорожных фондах всех уровней должны быть решены следующие задачи:

1. Дорожные фонды должны в полной мере обеспечить финансирование работ по эксплуатации автомобильных дорог общего пользования.
2. При этом законом должно быть предусмотрено, что объемы требуемых финансовых ресурсов определяются по нормам, согласованным дорожными советами.
3. В связи со значительно накопившимися объемами недоремонта автодорог общего пользования, их ликвидация, должна выполняться по специальным «Программам» с выделением дополнительных средств из соответствующих бюджетов;
4. Основными источниками формирования дорожных фондов должны стать платежи пользователей дорог, включая:
  - налоги на ГСМ;
  - налоги на покупаемые АТС;
  - пошлина на регистрацию АТС;
  - штрафы за проезд перегруженных АТС;
  - плата за лицензии на осуществление грузоперевозок.

Для решения целевых задач, дорожные фонды могут пополняться из других источников, включая бюджеты всех уровней, спонсорские отчисления и т.д.

5. Управление федеральным дорожным фондом должно осуществляться советом Дорожного фонда, который, в то же время, должен отчитываться перед Министерством транспорта РФ и консультировать его по вопросам финансирования эксплуатации дорог общего пользования.

Аналогичным образом должно осуществляться управление дорожными фондами субъектов федерации.

6. Функционирование дорожного фонда должно осуществляться на основе согласованной с дорожным советом, представляющим интересы пользователей дорог, и утвержденной советом дорожного фонда программы, состоящей из:

- планируемых доходов дорожного фонда на предстоящий год;
- планируемых расходов дорожного фонда на предстоящий год.

Принятие всего двух правовых актов — ФЗ «О дорожных советах в РФ» и ФЗ «О дорожных фондах в РФ», позволит в значительной мере повысить качество административно-правового регулирования дорожным хозяйством РФ и улучшить состояние автодорожной сети страны.

Так, ФЗ «О дорожных советах в РФ» будет способствовать решению следующих важнейших проблем административно-правового регулирования дорожного хозяйства:

- совершенствованию структуры управления дорожным хозяйством РФ;
- подключению пользователей дорог к процессу управления дорожным хозяйством;
- обеспечению пользователей дорог объективной, доступной информацией о состоянии дорожной сети и мерах, принимаемых органами управления, по ее приведению в нормальное состояние;
- реализации обоснованного планирования работ по эксплуатации дорог;
- повышению эффективности использования средств, выделяемых на реализацию запланированных мероприятий;
- организации действенного контроля за реализацией плановых мероприятий и расходующимися на их выполнение средствами;
- повышению ответственности руководителей органов управления дорожным хозяйством за состояние дорожной сети.

ФЗ «О целевых внебюджетных дорожных фондах» в свою очередь будет способствовать правовому решению следующих основных проблем:

- подключению пользователей дорог к процессу формирования и расходования финансовых средств, необходимых для эксплуатации дорог общего пользования;
  - обеспечению адекватного финансирования эксплуатации автомобильных дорог;
  - совершенствованию системы планирования работ по эксплуатации дорог ;
  - повышению эффективности использования средств, выделяемых на эксплуатацию сети автодорог;
  - совершенствованию системы контроля за эффективностью реализации плановых мероприятий и расходованием выделяемых на эти цели финансовых средств.
- Все выше изложенное позволяет сделать вывод о том, что многие из существующих проблем административно-правового регулирования автодорожного хозяйства, тормозящих совершенствование автодорожной сети страны можно успешно решить путем создания дорожных советов, наделенных реальными полномочиями и дорожных фондов, обеспечивающих адекватное финансирование дорожного хозяйства РФ.

### Библиографический список:

1. Козлов Ю.М. Органы государственного управления. — М.: Госюриздат, 1960.
2. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. — М.: Юрид. лит., 1972
3. Лунев А.Е. Теоритические проблемы государственного управления. — М.: Наука, 1974
4. Пиккулькин А.В. Система государственного управления: учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ; Закон и право, 1997.
5. Дорожное хозяйство России. Цифры и факты. — М., 2012.
6. International road federation. 1996. "Paying for roads — World trends in OECD (Organization for Co-operation Economic and Development) 1994.
7. Road Maintenance and Rehabilitation: Funding and Allocation Strategies. Paris.
8. Management and finance of roads. Technical Paper 275. Washington D.C.: World bank.
9. "Commercializing Africa roads: Transforming the Role of Public Sector" / Transport reviews 15(2): 167-84.
10. World Bank. 1991a. "FY91 Transport Sector review" Report INU-OR8/ Infrastructure and Urban Development department? Washington D.C.
11. 1991b. Lessons of Tax Reform. Washington D.C.
12. Road Network Financing: Private Sector takes the Lead" World Highways (Nov/Dec/) 25-26.

### References (transliteration):

1. Dorozhnoe khozyaystvo Rossii. Tsifry i fakty. — М., 2012
2. International road federation. 1996. "Paying for roads — World trends in Road Network Financing: Private Sector takes the Lead" World Highways (Nov/Dec/) 25-26.
3. OECD (Organization for Co-operation Economic and Development) 1994/ Road Maintenance and Rehabilitation: Funding and Allocation Strategies. Paris.
4. Management and finance of roads. Technical Paper 275. Washington D.C.: World bank.
5. "Commercializing Africa roads: Transforming the Role of Public Sector" / Transport reviews 15(2): 167-84.
6. World Bank. 1991a. "FY91 Transport Sector review" Report INU-OR8 / Infrastructure and Urban Development department? Washington D.C.
7. 1991b. Lessons of Tax Reform. Washington D.C.