

На правах рукописи

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'В.В. Кретов', is written over a light blue rectangular background.

КРЕТОВ Вадим Валерьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 Административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2014

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российский университет дружбы народов» (РУДН)

Научный руководитель:	Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор Зеленцов Александр Борисович
Официальные оппоненты	Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор Игнатенко Виктор Васильевич Кандидат юридических наук, доцент Ломов Александр Михайлович
Ведущая организация	Федеральное казенное государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел России»

Защита диссертации состоится 16 мая 2014 года в 12-00 на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре федерального государственного бюджетного образовательного учреждения «Тюменский государственный университет», расположенном по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ: <http://d21227406.utmn.ru/transdef>.

Автореферат разослан « » апреля 2014 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Доктор юридических наук, профессор

С.А. Савченко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Современное государство не может существовать без соответствующей транспортной инфраструктуры. Протяженность и состояние автомобильных дорог играют важную роль в развитии любого государства, влияя на его обороноспособность, реализацию социальных программ, а также темпы экономического роста. Для обеспечения эффективного развития Российской Федерации сегодня требуется построить дополнительно около одного миллиона километров новых дорог и привести в нормативное техническое состояние около 70% действующих.

Формирование современного российского дорожного законодательства началось с Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации», установившего порядок регулирования отношений, возникающих при использовании автомобильных дорог и осуществлении дорожной деятельности. Однако возникшая на его основе система управления дорожным хозяйством в стране, остро нуждающейся в дорогах, обеспечивает ежегодное выполнение лишь 30% требуемых по нормам работ по эксплуатации дорог и осуществляет строительство лишь 2-3 тыс. км новых автодорог. В результате начинается деградация существующей сети дорог, которая в конечном итоге может привести к их обвалному разрушению, а удовлетворения потребности государства в необходимой протяженности сети дорог при подобных тенденциях развития можно ожидать не ранее чем через 200 лет.

Обращает на себя особое внимание и тот факт, что в условиях экономического кризиса, при резком снижении объемов финансирования и нарушении сложившихся производственных связей, когда производители вынуждены проявлять большую активность в поисках рынков сбыта, роль дорог становится особенно важной.

В связи с этим тема диссертации, посвященной исследованию

административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации, выявлению его основных проблем и разработке эффективных мер по его совершенствованию с целью удовлетворения потребительского спроса на автомобильные дороги общего пользования, является крайне актуальной.

Степень научной разработанности темы диссертации. Проблемы административно-правового регулирования дорожного хозяйства, несмотря на значительную их актуальность, целенаправленному исследованию не подвергались, теоритических разработок (в том числе диссертационных исследований) в этой области практически нет, притом что сложившаяся правовая база не обеспечивает решения крайне сложных и одновременно важных задач, стоящих перед дорожным хозяйством.

В то же время при анализе состояния проблемы были определены и в дальнейшем использованы отдельные научные работы, посвященные некоторым аспектам административно-правового регулирования дорожного хозяйства, следующих отечественных и зарубежных авторов: А.В. Кретовой, В.К. Кущиенко, В.Г. Нестеренко, В.Е. Севрюгина, О.В. Скворцова, И.Н. Слюняева, Н.В. Табакова, И.Г. Хеггие, П. Вискерса, М. Снайса, Р. Робинсона, И. Даниэльсона, Ю. Исотало и др.

Вклад всех этих ученых в изучение правовых проблем, связанных с дорожным хозяйством, весьма важен для науки административного права, но при этом необходимо отметить, что неудовлетворительное состояние, недостаточная протяженность автомобильных дорог и резкий рост количества транспорта в стране не позволяют остановиться на достигнутом и определяют задачу совершенствования дорожной сети страны как важнейшую, в связи с чем и проблема совершенствования административно-правового регулирования дорожного хозяйства становятся одной из главных в области административного права и требует срочного решения.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе административно-правового

регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, определяющие понятие, сущность и разносторонние аспекты административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации; доктринальные исследования отечественных и зарубежных ученых, раскрывающие сущность и содержание административно-правового регулирования дорожного хозяйства; законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных стран, связанные с регулированием дорожного хозяйства; отечественная и зарубежная практика разработки, принятия и реализации норм в сфере дорожной отрасли.

Цели и задачи исследования. Основной целью работы являются комплексное исследование теоретических положений действующего правового регулирования дорожного хозяйства, выявление его специфики и основных проблем, тормозящих развитие дорожной инфраструктуры, и разработка рекомендаций, направленных на совершенствование механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации.

Поставленная цель предопределила необходимость решения следующих основных задач:

- сформулировать понятие и определить границы дорожного хозяйства как объекта административно-правового регулирования, а также оценить влияние действующего административно-правового регулирования на состояние автодорожной сети страны;
- определить формы и методы административно-правового воздействия на дорожное хозяйство страны;
- исследовать законодательство Российской Федерации об автомобильных дорогах и дорожной деятельности как юридическую основу дорожного хозяйства страны;
- дать понятие механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации и провести его

исследование;

- сравнить анализ организации и правового регулирования управления дорожным хозяйством в России и зарубежных странах;
- сформулировать ряд понятий, необходимых для решения проблем административно-правового регулирования дорожного хозяйства;
- определить основные проблемы административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации;
- выполнить сравнительный анализ организационно-правовых форм и полномочий российских и зарубежных дорожных советов и их влияния на эффективность управления дорожным хозяйством;
- сопоставить организацию и правовое регулирование дорожных фондов в Российской Федерации и зарубежных странах и определить уровень влияния фондов на обеспечение адекватного финансирования дорожного хозяйства;
- разработать предложения по совершенствованию административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации.

Методология и методика исследования. Методологическую основу диссертации составляют системный, социально-экономический, исторический, сравнительный административно-правовой и формально-логический методы исследования. В той или иной мере в работе использованы другие методы анализа, как общенаучные, применяемые на четырех уровнях исследования: описание, классификация, объяснение, критика результатов исследования, так и специальные – сравнительно-правовой, социологический и другие.

Автором проведено сравнительное исследование сложившихся механизмов административно-правового регулирования автодорожного хозяйства на федеральном и территориальном уровнях в Российской Федерации, а также ряда эффективных правовых решений, используемых в зарубежных странах.

Теоритическую основу работы составили труды видных отечественных исследователей теории государства и права: С.С. Алексеева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, Ю.А. Тихомирова и других.

Кроме того в диссертационном исследовании автором использованы работы известных ученых в области административного права и науки управления: А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, А.А. Демина, А.Б. Зеленцова, Ю.М. Козлова, А.М. Кононова, Б.М. Лазарева, В.М. Манохина, В.Е. Севрюгина., Ю.Н. Старилова, В.А. Юсупова, А.Ю. Якимова и других.

Нормативной основой диссертационного исследования стали:

Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, приказы и распоряжения Минтранса РФ, Приказы и распоряжения Федеральное Дорожное Агентство «Росавтодор», нормативно-правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Научная новизна работы заключается в обоснованных и представленных теоретических положениях, выводах, практических предложениях по совершенствованию механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства РФ, а именно:

– проведен комплексный сравнительно-правовой анализ административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации; обоснован новый теоретический подход к понятию «дорожное хозяйство»; установлена прямая зависимость состояния автодорожной сети страны от эффективности административно-правового регулирования дорожного хозяйства; изложена концепция механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства; выявлены основные проблемы сложившейся системы административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации; определены основные направления совершенствования административно-правового регулирования

дорожного хозяйства, предусматривающие:

а) принятие правовых актов, обеспечивающих повышение эффективности управления дорожным хозяйством за счет привлечения к процессу управления дорожных советов, представляющих интересы пользователей дорог;

б) законодательное решение проблемы обеспечения адекватного финансирования дорожного хозяйства за счет создания внебюджетных дорожных фондов;

– разработаны основные положения федерального закона «О внебюджетных дорожных фондах в Российской Федерации», направленного на обеспечение адекватного финансирования дорожного хозяйства;

– сформулирован ряд понятий в сфере административно-правового регулирования дорожного хозяйства для применения в юридической практике, основные из которых - «дорожное хозяйство», «административно-правовое воздействие на дорожное хозяйство», «механизм административно-правового регулирования дорожного хозяйства», «управление дорожным хозяйством с привлечением пользователей дорог» и др.

На защиту вынесены следующие основные положения:

1. Дорожное хозяйство как объект административно-правового регулирования представляет собой сложную систему, включающую в себя следующие основные элементы: автомобильные дороги, предназначенные для удовлетворения спроса пользователей; органы управления, наделенные собственником правами предоставления государственных услуг в сфере автомобильных дорог; предприятия, обеспечивающие эксплуатацию, совершенствование и развитие дорожной сети, а также нормативно-правовая и нормативно-техническая базы, посредством которых собственник и уполномоченные им органы осуществляют нормативно-правовое и нормативно-техническое регулирование функционирующей системы с целью удовлетворения спроса пользователей автомобильных дорог. При этом выполненное исследование позволяет сделать вывод о том, что действующие

административно-правовые акты, включая сложившиеся на их основе системы финансирования и управления дорожным хозяйством, не обеспечивают возможности приведения дорожной сети страны в состояние, удовлетворяющее спрос пользователей дорог на безопасное, бесперебойное, с расчетными скоростями движение транспорта по дорогам общего пользования.

2. Под административно-правовым воздействием на дорожное хозяйство предлагается понимать выраженные в определенной правовой форме методы однородных властных воздействий административных органов на поведение субъектов общественных отношений в сфере дорожного хозяйства, направленные на удовлетворение спроса пользователей дорог на безопасное, бесперебойное, с расчетными скоростями движение транспорта по дорогам общего пользования.

Под формами административно-правового воздействия на дорожное хозяйство предлагается понимать внешне выраженную деятельность органов исполнительной власти, осуществляемую в рамках их полномочий, цель которой - повышение эффективности функционирования дорожного хозяйства.

Методы административно-правового воздействия на дорожное хозяйство представляют собой комплекс однородных правовых властных средств воздействия в отношении субъектов, осуществляющих свою деятельность в сфере дорожного хозяйства, с целью удовлетворения спроса пользователей дорог на безопасное, бесперебойное, с расчетными скоростями движение автотранспорта по дорогам общего пользования.

3. Законодательство об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, которое составляют Конституция РФ, Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности...», другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Федерации, предназначено в первую очередь для создания юридической основы административно-правового регулирования дорожного

хозяйства, однако de facto оно не обеспечивает эффективного решения множества имеющихся проблем развития автодорог и содержания их в требуемом нормативно-техническом состоянии.

Подтверждением этому является слаборазвитая автодорожная сеть, находящаяся в неудовлетворительном состоянии. Данный факт указывает на необходимость совершенствования и дальнейшего развития действующего законодательства, и в первую очередь для обеспечения повышения эффективности управления и адекватного финансирования дорожного хозяйства.

4. Механизмом административно-правового регулирования дорожного хозяйства предлагается считать установленную действующим законодательством систему правовых средств, посредством которых органами государственной власти осуществляется воздействие на общественные отношения в сфере дорожного хозяйства с целью удовлетворения потребительского спроса на безопасное, бесперебойное с расчетными скоростями движение транспорта по дорогам общего пользования.

Действующий в РФ механизм административно-правового регулирования дорожного хозяйства нельзя считать эффективным, поскольку он в полной мере не обеспечивает удовлетворения спроса пользователей автомобильных дорог. Из-за отсутствия действенных правовых решений не обеспечено адекватное финансирование дорожного хозяйства, а также эффективное управление дорожным хозяйством на всех этапах, включая анализ состояния дорожного хозяйства, принятие решений, организацию реализации принятых решений и контроль за реализацией на всех уровнях.

5. Правовые акты, действующие в сфере дорожного хозяйства, не способствовали созданию эффективной организационной структуры и системы управления дорожным хозяйством, способных удовлетворить спрос пользователей на безопасное, бесперебойное, с рассчитанными скоростями движение транспорта по дорогам общего пользования.

Основными причинами являются:

- отсутствие законодательного ограничения численности аппарата управления дорожным хозяйством, что привело к созданию многоступенчатой структуры управления, необоснованному росту аппарата управления, в итоге - к снижению персональной ответственности работников, значительному увеличению сроков принятия управленческих решений, увеличению расходов на содержание аппарата управления;
- отсутствие правового решения вопроса о наличии в структуре управления дорожным хозяйством организации, представляющей пользователей дорог, заинтересованных в улучшении состояния дорог, в эффективном использовании платежей, перечисляемых ими для улучшения состояния автодорожной сети страны.
- отсутствие законодательно утвержденной системы конкретной, то есть персональной, ответственности руководителей органов управления дорожным хозяйством за состояние подведомственных им дорог общего пользования.

6. В целях совершенствования понятийного аппарата исследуемой области права автором сформулирован ряд определений, необходимых для осуществления административно-правового регулирования дорожного хозяйства, таких как «дорожное хозяйство», «формы воздействия на дорожное хозяйство», «методы воздействия на дорожное хозяйство», а также «административно-правовое регулирование дорожного хозяйства», «механизм административно-правового регулирования дорожного хозяйства», «управление дорожным хозяйством с привлечением пользователей дорог» и другие.

7. Основными проблемами административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации являются:

- а) отсутствие правового решения проблемы обеспечения дорожного хозяйства адекватным финансированием;

б) неэффективное правовое решение проблемы управления дорожным хозяйством, выражающееся в отсутствии в правовых актах:

- положений, устанавливающих обязательное наличие полной, достоверной и доступной информации о состоянии автодорожной сети, о решениях, принимаемых органами управления, о качестве и сроках их реализации и т.д.;

- норм, устанавливающих обязательность наличия систем объективного рационального планирования дорожных работ;

- положений, устанавливающих обязательное своевременное и качественное выполнение запланированных дорожных работ и конкретную ответственность руководителей органов управления дорожным хозяйством за выполнение запланированных мероприятий и возложенных на них обязанностей;

- положений, предусматривающих обязательную публикацию финансовых отчетов о целевом и эффективном расходовании средств, выделяемых дорожному хозяйству, и определяющих персональную ответственность руководителей органов управления дорожным хозяйством за достоверность и доступность публикуемой информации;

- норм, устанавливающих ограничения численности аппарата управления дорожным хозяйством, не допускающих его многоступенчатой структуры и наличия большого количества ФГУП, ГУП, ФГУ, ГУ.

8. Организационное и правовое решение вопроса подключения к процессу управления дорожных советов, наделенных реальными полномочиями, обеспечивает повышение эффективности управления дорожным хозяйством на всех этапах, включая объективное информационное обеспечение, обоснованное планирование, организацию обязательного выполнения запланированных мероприятий и контроль за своевременностью и качеством их реализации.

В зависимости от целей создания дорожные советы бывают: консультативные – осуществляющие аналитическую, информационную

деятельность и консультационную поддержку органов управления; функциональные – осуществляющие реальное управление отдельными направлениями деятельности дорожного хозяйства; смешанные – осуществляющие и те и другие функции.

Дорожный совет при Федеральном дорожном агентстве был создан по формальным признакам и практически не обладает никакой функциональной нагрузкой. В то же время, в связи с наличием большого количества проблем, стоящих перед дорожным хозяйством РФ и требующих своевременного профессионального решения, дорожный совет мог бы в значительной мере способствовать повышению эффективности управления отраслью.

Правовое решение вопросов создания в Российской Федерации смешанного дорожного совета, совмещающего функции консультационного и функционального, наделения его реальными полномочиями и включения в структуру управления дорожным хозяйством, безусловно, обеспечит повышение эффективности управления дорожным хозяйством.

9. Анализ имеющегося российского и зарубежного положительного опыта финансирования дорожного хозяйства показывает, что наиболее эффективным административно-правовым решением проблемы обеспечения адекватного финансирования является создание внебюджетных дорожных фондов, формируемых и управляемых с участием пользователей автомобильных дорог.

Реализованное в Российской Федерации законодательное решение финансирования дорожного хозяйства через дорожные фонды, являющиеся составной частью бюджетов, с проблемой обеспечения адекватного финансирования дорожного хозяйства не справилось. Поэтому автором разработаны основные положения федерального закона «О внебюджетных дорожных фондах в Российской Федерации», предусматривающего участие в управлении такими фондами и в их финансировании пользователей дорог.

10. Основные предложения по совершенствованию административно-правового регулирования дорожного хозяйства РФ включают в себя:

а) совершенствование действующего законодательства с целью создания правовых условий для адекватного финансирования эксплуатации существующей сети дорог общего пользования. Предлагается принять отдельный федеральный закон «О внебюджетных дорожных фондах в Российской Федерации»;

б) совершенствование правовой базы дорожного хозяйства с целью повышения эффективности управления дорожным хозяйством за счет:

– принятия постановления Правительства «О дорожных советах в Российской Федерации», предусматривающего наделение пользователей дорог, объединенных в дорожный совет, определенными реальными полномочиями и подключение их к процессу управления дорожным хозяйством;

– нормативного ограничения численности сотрудников в органах управления дорожным хозяйством, количества подведомственных учреждений и предприятий, исключения формирования многоступенчатых структур управления;

– повышения персональной ответственности руководителей органов управления дорожным хозяйством за вверенные им сети автомобильных дорог общего пользования.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что основные положения, выводы и предложения работы вносят определенный вклад в развитие науки административного права, а также могут быть использованы в процессе совершенствования законодательства Российской Федерации в области дорожного хозяйства (сформулированы дополнения в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации»).

Федерации», разработаны основные положения федерального закона «О внебюджетных дорожных фондах в Российской Федерации»).

Материалы исследования будут полезны в научной и педагогической работе по преподаванию курса «Особенная часть административного права РФ», в процессе подготовки методических материалов и учебных пособий.

Апробация результатов исследования. Основные концептуальные положения диссертационного исследования были представлены в виде докладов и получили положительную оценку на НТС Межгосударственного совета дорожников в 2010 г., на круглом столе «Проблемы строительства дорог в Западной Сибири» в Тюменском государственном архитектурно-строительном институте в 2011 г., на научно-практических конференциях в Российском университете дружбы народов (РУДН) 2012-2013 гг., на научно-практических семинарах в КУ ХМАО-Югры «Управление автомобильных дорог» в 2013 г., на заседании кафедры административного и финансового права РУДН в 2013 г.

Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографического списка и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность диссертации, определены степень разработанности ее темы, цель и задачи исследования, раскрыта научная новизна, теоритическая и практическая значимость проведенного исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации результатов и о структуре диссертации.

Первая глава «Теоретические основы административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации» состоит из четырех параграфов и посвящена исследованию теоретических и законодательных основ государственного регулирования дорожного хозяйства, раскрытию особенностей административно-правового

воздействия на дорожное хозяйство, на основе сформулированного автором понятия дорожного хозяйства как объекта административно-правового регулирования.

В первом параграфе «Дорожное хозяйство как объект административно-правового регулирования» определено понятие дорожного хозяйства как сложной системы, включающей в себя следующие основные элементы: автомобильные дороги, предназначенные для удовлетворения спроса пользователей; органы управления, наделенные собственником правами предоставления государственных услуг в сфере автомобильных дорог; предприятия, обеспечивающие эксплуатацию, совершенствование и развитие дорожной сети, а также нормативно-правовая и нормативно-техническая базы, посредством которых собственник и уполномоченные им органы осуществляют нормативно-правовое и нормативно-техническое регулирование функционирующей системы с целью удовлетворения спроса пользователей автомобильных дорог.

Сформулированное понятие позволило автору сделать заключение о том, что основной задачей дорожного хозяйства как объекта административно-правового регулирования является обеспечение спроса пользователей дорог, т.е. обеспечение возможности безопасного, своевременного и комфортного перемещения пассажиров и грузов по автомобильным дорогам общего пользования. Показано, что основные элементы дорожного хозяйства Российской Федерации находятся в тесной взаимосвязи, а сегодняшнее неудовлетворительное состояние дорог обусловлено, в первую очередь, неэффективным административно-правовым регулированием, не обеспечивающим необходимого развития и надлежащего содержания дорожной сети страны.

Во втором параграфе «Формы и методы административно-правового воздействия на дорожное хозяйство Российской Федерации» выполнено исследование различного рода воздействий органов власти на общественные отношения, сложившиеся в дорожном хозяйстве. При этом под

административно-правовым воздействием на дорожное хозяйство автор предлагает понимать выраженные в определенной правовой форме методы однородных властных воздействий административных органов на поведение субъектов общественных отношений в сфере дорожного хозяйства, направленные на удовлетворение спроса пользователей на безопасное, бесперебойное, с расчетными скоростями движение транспорта по дорогам общего пользования.

Под формой административно-правового воздействия автор предлагает понимать внешне выраженную деятельность органов исполнительной власти, осуществляемую в рамках их полномочий, с целью повышения эффективности функционирования дорожного хозяйства. К основным формам административно-правового воздействия, имеющим место в общественных отношениях дорожного хозяйства, относятся помимо правовых форм воздействия (нормотворчества, применения норм права и правоохранительной деятельности) такие формы, как административно-правовое со-регулирование и саморегулирование.

Административно-правовое со-регулирование включает в себя взаимодействие государственно-частного партнерства, в рамках которого заключаются:

- государственные контракты на дорожные работы, в которых государственные органы управления дорогами выступают заказчиками, а коммерческие организации – подрядчиками и участниками со-финансирования;
- договоры аренды, предусматривающие передачу государственными органами участков земли коммерческим организациям для размещения объектов дорожного сервиса, для обслуживания участников движения (такие формы находят широкое применение);
- договоры лизинга дорогостоящего дорожного оборудования, в которых лизингодателем выступает либо государственный орган, либо уполномоченная им организация, а лизингополучателем – подрядная

организация, выполняющая дорожные работы (такие формы находят применение при взаимодействии с ФГУП и ГУП);

– концессионные соглашения, предусматривающие передачу государственными органами дорожных объектов в концессионное управление коммерческим организациям (такие формы применяются, довольно редко).

Наибольшее распространение получило саморегулирование, осуществляемое посредством создания саморегулируемых организаций, наделенных государством правом контроля за качеством выполненных работ, соблюдением действующих нормативно-технических документов.

Под методом административно-правового воздействия на дорожное хозяйство предлагается понимать комплекс однородных правовых властных средств воздействия, осуществляемых административными органами в отношении участников общественных отношений в сфере дорожного хозяйства с целью удовлетворения спроса пользователей дорог на безопасное, бесперебойное, с расчетными скоростями движение автотранспорта по дорогам общего пользования.

Методы административно-правового воздействия, в зависимости от правовой составляющей, можно подразделить на:

– методы правового воздействия (нормативного, индивидуального, административно-регулятивного, регистрационного, разрешительного);

– методы неправового воздействия, включающие прямые методы административно-правового воздействия (властные воздействия непосредственно органов государственной власти) и косвенные методы, предусматривающие делегирование властных полномочий специальным организациям (ГЧП, СРО), которые от имени государства осуществляют регулирование общественных отношений в определенной сфере дорожного хозяйства;

– методы административного и финансово-экономического воздействия, включающие действия органов власти, регулирующие

финансовые и экономические стороны деятельности участников общественных отношений в сфере дорожного хозяйства.

В третьем параграфе «Законодательство об автомобильных дорогах и дорожной деятельности как юридическая основа административно-правового регулирования дорожного хозяйства» выполнен анализ действующего законодательства (Конституции Российской Федерации, Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности...» и др.), обеспечивающего формирование общественных отношений в сфере дорожного хозяйства, и дана оценка действующим законам как юридической основе административно-правового регулирования дорожного хозяйства.

Анализ Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности...» позволил выявить имеющиеся в нем существенные упущения. Следует отметить отсутствие в Законе толкования некоторых используемых понятий (дорожное хозяйство, сеть автомобильных дорог, сохранность дорог и т.д.). В Законе не нашли отражения такие важные направления, как гарантированное обеспечение финансирования дорожного хозяйства, ответственность руководителей органов дорожного хозяйства за обеспечение нормативного состояния подведомственных им дорог, привлечение к управлению дорожным хозяйством пользователей дорог и многое другое. Все это позволяет автору сделать вывод о необходимости совершенствования законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, являющегося юридической основой административно-правового регулирования дорожного хозяйства.

В четвертом параграфе «Организационно-правовое регулирование дорожного хозяйства в зарубежных странах» выполнен анализ правовых актов, действующих в зарубежных странах с наиболее эффективно функционирующим дорожным хозяйством.

Выявлены наиболее эффективные правовые решения в сфере управления дорожным хозяйством, использованные в США, Германии и

других странах, применение которых в России могло бы способствовать улучшению дорожной сети страны. Основными из таких решений являются:

- законодательное утверждение программ развития и совершенствования сети автомобильных дорог и объемов финансирования этих программ. Такой подход обеспечивает гарантированное выполнение запланированных мероприятий (что крайне важно для России, где даже Президентская программа «Дороги России» была выполнена лишь на 52%);

- обоснованная и основательная проработка дорожных программ на всех уровнях (общественностью, региональными, федеральными органами управления дорожным хозяйством, законодательными органами);

- применение эффективных систем финансирования дорожного хозяйства;

- применение рациональных систем управления дорогами, предусматривающих:

- а) минимальную численность управленческого персонала и подведомственных организаций;

- б) передачу дорог общего пользования в доверительное управление регионам и передачу большинства функций по управлению дорогами региональным органам дорожного хозяйства;

- в) привлечение к управлению дорожным хозяйством пользователей дорог;

- г) сохранение за федеральными органами функций по контролю за соблюдением единой технической политики, целевым и эффективным расходованием выделенных средств, своевременным и качественным выполнением программных мероприятий с возможностью применения жестких мер воздействия, вплоть до расторжения договоров на передачу дорог в доверительное управление.

По мнению автора, применение этих правовых решений, адаптированных к российским условиям, сможет в значительной мере способствовать повышению эффективности административно-правового регулирования дорожного хозяйства России.

Вторая глава «Механизм административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации», состоящая из двух параграфов, посвящена исследованию особенностей механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства и анализу организационно-правового механизма управления дорожным хозяйством.

В первом параграфе «Концептуальные основы механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации» представлены результаты исследования административно-правовых средств, используемых органами власти при регулировании общественных отношений в сфере дорожного хозяйства.

Проведенный сравнительный правовой анализ имеющихся в исследуемой отрасли права понятий позволяет само административно-правовое регулирование дорожного хозяйства определить как базирующийся на существующем законодательстве комплекс правовых и административных мер воздействия властных органов по регулированию общественных отношений в сфере дорожного хозяйства, направленных на удовлетворение спроса пользователей на безопасное, бесперебойное, с расчетными скоростями движение транспорта по автодорогам общего пользования.

При этом под комплексом административных и правовых мер воздействия органов власти на общественные отношения в сфере дорожного хозяйства автор предлагает понимать сумму взаимосвязанных юридических средств:

- административно-правовых норм (постановлений Правительства, Министерства, распоряжений Агентства);
- административно-правовых актов (нормативных актов организаций типа СРО);
- индивидуальных административно-правовых мер (контрольных, организационных, координационных и т.д.).

Совместное применение комплекса мер обеспечивает достижение поставленных целей, заключающихся в удовлетворении потребительского спроса на дороги общего пользования.

Под механизмом административно-правового регулирования дорожного хозяйства предлагается понимать систему административно-правовых средств и методов, с помощью которых органы власти осуществляют юридическое воздействие на общественные отношения, имеющие место в сфере дорожного хозяйства.

Как и любая другая система, механизм административно-правового регулирования дорожного хозяйства состоит из отдельных, но взаимосвязанных между собой элементов.

При этом действующее административно-правовое регулирование дорожного хозяйства целесообразно рассматривать в двух направлениях, первое из которых – прямое регулирование общественных отношений в сфере дорожного хозяйства, включающее в себя следующие основные элементы: принятие нормативно-правовых актов; разграничение полномочий органов исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; управление автомобильными дорогами, обеспечение финансирования и т.д.

Второе – косвенное административно-правовое регулирование общественных отношений в сфере дорожного хозяйства, состоящее в формировании структуры органов управления дорогами; создании системы учета состояния дорог общего пользования; повышении квалификации специалистов органов управления; обеспечении взаимодействия органов управления с общественными организациями.

Действующий в Российской Федерации механизм административно-правового регулирования практически не предусматривает вертикали власти в управлении дорогами общего пользования. Законодательное разделение дорог на три самостоятельных уровня: федеральные, региональные и муниципальные - предопределило деление функций управления по тем же

уровням. В результате единой системы управления сетью дорог общего пользования в Российской Федерации на сегодняшний день не существует, что крайне негативно сказывается на ее состоянии и развитии, и одно лишь это позволяет говорить о необходимости совершенствования действующего механизма административно-правового регулирования дорожного хозяйства.

Во втором параграфе «Организационно-правовая характеристика механизма управления дорожным хозяйством Российской Федерации» проанализирована сложившаяся на основе федеральных нормативно-правовых актов система и структура управления дорожным хозяйством. При этом под структурой предлагается понимать ее организационное строение, а под системой управления дорожным хозяйством – совокупность органов управления, объединенных единой целью и системой правоотношений, направленных на удовлетворение спроса пользователей в безопасном, бесперебойном, с расчетными скоростями движении транспорта по дорогам общего пользования.

На федеральном уровне структуру управления дорожным хозяйством можно представить как четырехуровневую, на высшей ступени которой – Правительство РФ, утверждающее Положения о Минтрансе РФ, Федеральной службе по надзору и контролю в сфере транспорта и Федеральном дорожном агентстве и назначающее их руководителей, а также осуществляющее в соответствии с Законом выполнение целого ряда конкретных полномочий по осуществлению процесса управления дорожным хозяйством страны.

Уровнем ниже находится Минтранс РФ, основными полномочиями которого являются: выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование дорожного хозяйства страны, координация и контроль деятельности Службы и Агентства, Государственной компании и целый ряд других полномочий.

На третьем уровне находится Федеральное дорожное агентство и Государственная компания, осуществляющие предоставление

государственных услуг и обеспечение эффективного использования федерального имущества (в сфере федеральных дорог), а множество других полномочий. Также на третьем уровне находится Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, обязанная осуществлять надзор и контроль за качеством предоставляемых услуг и эффективностью пользования государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства.

На четвертом уровне находятся федеральные государственные и казенные дорожные учреждения, подведомственные Росавтодору и осуществляющие функции оперативного управления федеральными автодорогами, а также выступающие государственными заказчиками работ по их строительству, реконструкции и эксплуатации.

В соответствии с Указом Президента, полномочия Минтранса РФ, Агентства и Службы строго дифференцированы и каждое из ведомств должно обеспечить решение своих, конкретных вопросов, что в сумме должно обеспечить эффективность функционирования дорожного хозяйства в целом. Практика показала, что задуманная система управления не работает и не обеспечивает решения стоящих перед дорожным хозяйством задач.

Минтранс РФ, осуществляя координацию и контроль за деятельностью Агентства и Службы, не оказывает существенного влияния на эффективность их деятельности.

Усложнение структуры федеральных органов управления дорожным хозяйством и доведение ее до четырех уровней, по мнению автора, значительно снизило эффективность принимаемых управленческих решений.

Анализ сложившейся структуры Агентства позволяет сделать вывод о том, что ее нельзя считать оптимальной по причинам:

- большого количества вспомогательных учреждений, приводящего к дублированию полномочий, снижению оперативности принятия решений и ответственности работников, к значительному увеличению затрат на содержание аппарата управления;

– большого количества производственных дорожно-эксплуатационных предприятий в статусе ФГУП, которые, с одной стороны, не являются в полной мере самостоятельными коммерческими организациями, а с другой – вынуждены действовать по рыночным условиям, в результате смысл их ведомственной подчиненности Росавтодору теряется. Эффективность реального управления этими предприятиями из-за их большого количества и разбросанности по территории России, как показывает практика, достаточно низкая.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта является федеральным органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в отраслях транспортной инфраструктуры, подведомственных Минтрансу РФ, но со дня своего образования (30.07.2004) по сегодняшний день Служба не может найти своего должного места в системе контроля за функционированием органов дорожного хозяйства.

Анализ правовых актов, определяющих структуру органов управления → дорожным хозяйством регионов, принятых органами власти субъектов Российской Федерации, показывает, что в большинстве случаев предпочтение отдано трехуровневой системе управления. Наиболее распространенная схема: Министерство транспорта Главное управление Управление автомобильных дорог. В некоторых субъектах вместо Министерства создаются комплексные структурные органы (департаменты), занимающиеся вопросами всего транспортного комплекса, в том числе и связью.

На втором уровне функционируют главные управления.

На третьем уровне находятся региональные управления дорожным хозяйством, непосредственно осуществляющие дорожную деятельность в отношении региональных и межмуниципальных дорог общего пользования.

Такое усложнение структуры, без сомнения, приводит к снижению качества управления за счет снижения ответственности работников

многочисленного аппарата, снижения оперативности принимаемых решений, увеличения лишних внутриорганизационных связей и т.д.

Структура органов управления муниципальными дорогами определяется решениями органов местной власти, и в большинстве крупных населенных пунктов она двухуровневая. На дорогах более мелких населенных пунктов заказчиками обычно выступают сами органы местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

В целом структура органов управления дорожным хозяйством имеет серьезные недостатки, к которым следует отнести:

- полную децентрализацию управления дорожной сетью страны. Агентство отвечает лишь за федеральную сеть, Управления региональных дорог – лишь за состояние региональных и межмуниципальных дорог, а муниципальные образования – за состояние муниципальных дорог;
- наличие в структуре органов управления федеральным дорожным хозяйством большого количества федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, не повышающих, а снижающих эффективность управления;
- отсутствие в структуре федеральных органов управления органа, представляющего интересы пользователей дорог и обладающего реальными полномочиями, в результате чего при принятии решений не обеспечивается баланс интересов;
- отсутствие структуры по осуществлению реального, а не формального независимого профессионального контроля за органами управления дорожным хозяйством.

Третья глава «Основные направления совершенствования административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации» посвящена анализу российского и зарубежного положительного опыта правового регулирования дорожного хозяйства и разработке конкретных мер по совершенствованию административно-правового регулирования дорожного хозяйства России.

В первом параграфе «Дорожные советы в механизме административно-правового регулирования дорожного хозяйства» выполнено исследование имеющегося правового опыта подключения к процессу управления дорожным хозяйством пользователей дорог.

Правительства многих стран поддерживают организации, объединяющие автомобилистов, заинтересованных в совершенствовании законодательства, в целях улучшения состояния автодорог. Функции, которыми наделяются дорожные советы в зарубежных странах, различны, в связи с чем различными бывают и советы - консультативные, функциональные и смешанные.

Консультативные советы создаются для обеспечения информационной и научной поддержки руководства отрасли. Их деятельность направлена в первую очередь на осуществление аналитической деятельности, связанной с планированием дорожных работ, на разрешение технических, экономических, организационных проблем, предоставление необходимой информации и профессиональных консультаций органам государственного управления.

Функциональные советы - служат в основном для управления вверенными им направлениями деятельности отрасли, поэтому распоряжения и решения таких дорожных советов являются обязательными и обеспечиваются санкциями.

Смешанные советы создаются для решения комплексов вопросов как консультационного, так и функционального плана.

В России общественный дорожный совет при Федеральном дорожном агентстве был создан распоряжением руководителя Агентства в июле 2006 года.

Анализ правовых актов, обеспечивающих создание и работу дорожного совета при Росавтодоре, позволяет сделать вывод о том, что он был создан формально и не несет никакой функциональной нагрузки. Его организационно-правовая форма и функции не учитывают целого ряда

обязательных условий, принимаемых во внимание при создании советов, таких как направленность деятельности совета, рациональная структура совета, квалификационный состав совета, оптимальный количественный состав и т.д.

Автор предлагает, в целях обеспечения независимости дорожного совета, его учреждение законодательно закрепить в постановлении Правительства Российской Федерации, в соответствии с которым:

а) наделить совет консультативными и управленческими функциями, включая:

- изучение состояния дорожной сети и разработку предложений по ее совершенствованию;

- разработку предложений в ежегодные, среднесрочные и долгосрочные дорожные программы и их согласование (до утверждения);

- разработку предложений в программы нормативно-технического обеспечения дорожного хозяйства и их согласование (до утверждения);

б) анализ эффективности проводимых торгов на дорожные работы и подготовка предложений по их совершенствованию (обязательных для рассмотрения органами, проводящими торги);

в) обязательное согласование норм денежных затрат на содержание и ремонт автодорог и контроль за их использованием;

г) обязательное согласование системы распределения финансовых средств.

Наделение дорожных советов реальными полномочиями гарантированно обеспечит повышение эффективности управления дорожным хозяйством.

Во втором параграфе «Дорожные фонды как субъекты административно-правового регулирования» подвергнуто анализу имеющееся правовое обеспечение финансирования дорожного хозяйства посредством создания внебюджетных дорожных фондов.

Исследования правового обеспечения финансирования дорожного хозяйства показывает, что наиболее надежными и эффективными являются решения, предусматривающие финансирование посредством внебюджетных дорожных фондов.

Правовой основой функционирования большинства внебюджетных дорожных фондов зарубежных стран является их статус независимых организаций, являющихся частью механизма управления дорожным хозяйством и обеспечивающих накопление и распределение финансовых средств.

В Российской Федерации в постсоветский период подобные дорожные фонды функционировали и способствовали реальному развитию дорожной сети страны.

Действовавший Закон определял основными источниками накопления Федерального дорожного фонда и дорожных фондов субъектов Российской Федерации налоги на реализацию ГСМ, на пользователей дорог, на владельцев транспортных средств, на приобретение автотранспортных средств (кроме легковых автомобилей, приобретенных в личное пользование) и акцизы с продажи легковых автомобилей в личное пользование.

Принятие в 2000 году решения о прекращении существования дорожных фондов привело к значительному снижению объемов финансирования, существенному ухудшению состояния действующей сети дорог и практически к прекращению ее развития.

С 2012 года в России начал действовать Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты Российской Федерации...», в соответствии с которым в Бюджетный кодекс введена дополнительная статья - 179.4 «Дорожные фонды», определяющая дорожные фонды как часть средств бюджета, подлежащую использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности.

При крайней важности воссоздания дорожных фондов в Российской Федерации принятый Федеральный закон, по мнению автора, нельзя назвать эффективным по целому ряду причин:

– дорожные фонды оставлены составной частью бюджетов (имеющаяся российская практика финансирования автодорог из бюджета привела к прекращению развития и неудовлетворительному состоянию дорожной сети);

– минимальный размер дорожного фонда установлен необоснованно и не является минимально необходимым, поскольку не сумеет даже сократить темы ухудшения состояния сети дорог;

– возложенные на дорожный фонд обязанности по финансированию дорожной деятельности (т.е. и эксплуатации и строительства) еще более усугубят ситуацию, т.к. минимального объема средств дорожного фонда явно недостаточно даже на выполнение работ по содержанию и ремонту дорог общего пользования. Перечисленные причины дают основания для выводов о необходимости срочного совершенствования правовой базы, обеспечивающей финансирование дорожного хозяйства.

В третьем параграфе «Совершенствование законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» выявлено, что основные проблемы действующего административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации связаны с неэффективными правовыми решениями вопросов обеспечения дорожной отрасли адекватным финансированием и эффективного управления дорожным хозяйством на всех этапах, включая обеспечение объективной информацией, необходимой для принятия управленческих решений; осуществление анализа информации и разработку на его основе обоснованных долгосрочных, среднесрочных и ежегодных мероприятий, программ и планов; обеспечение адекватного финансирования запланированных дорожных работ; реализацию разработанных и принятых мероприятий, программ и планов; проведение объективного контроля за

реализацией запланированных мероприятий, программ и планов в части их своевременного и качественного выполнения, за эффективностью работы органов управления дорожным хозяйством, за эффективностью и целевым использованием финансовых средств, выделяемых на содержание и развитие дорог России.

Успешному решению этих проблем, по мнению автора, будет способствовать:

а) принятие федерального закона «О внебюджетных дорожных фондах в Российской Федерации» (на основе разработанных автором основных положений федерального закона). Это обеспечит не только решение проблемы адекватного финансирования эксплуатации дорог, но и подключит к процессу планирования дорожных работ, формированию дорожных фондов, расходованию средств фондов и контролю за целевым и эффективным их расходованием пользователей дорог, наиболее заинтересованных в улучшении состояния дорожной сети;

б) корректировка действующего Федерального закона «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности», направленная на:

– расширение перечня понятий и корректировку существующих понятий, используемых в Федеральном законе;

– изменение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области управления автомобильными дорогами общего пользования;

– совершенствование планирования дорожной деятельности, расширение полномочий пользователей автомобильных дорог;

– обеспечение адекватного финансирования дорожного хозяйства России;

– обеспечение сохранности автомобильных дорог общего пользования;

– совершенствование системы управления автомобильными дорогами общего пользования Российской Федерации.

Требует своего правового решения и целый ряд других вопросов, связанных с обеспечением единой государственной и технической политики в отрасли, с повышением персональной ответственности руководителей органов управления дорожным хозяйством и т.д.

В целом выполненные исследования позволяют сделать вывод о необходимости развития и совершенствования российского законодательства об автомобильных дорогах и дорожной деятельности, это обеспечит устранение имеющихся недостатков в административно-правовом регулировании дорожного хозяйства и будет способствовать ускорению развития и улучшению состояния автодорожной сети страны.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы и представлены предложения по совершенствованию действующего административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации.

Публикации, содержащие основные положения диссертационного исследования

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Кретов В.В. О некоторых мерах по совершенствованию административно-правового регулирования дорожного хозяйства // Административное и муниципальное право. 2013. - № 3.- С. 265-269. – 0.9 п.л.

2. Кретов В.В. Организационно-правовые формы и полномочия дорожных советов в зарубежных странах // Право и политика. 2013. - № 3. - С. 330 - 335. – 1.1 п.л.

3. Табаков Н.В., Кретов В.В. Анализ нормативно-правового обеспечения дорожной деятельности Российской Федерации // Право и политика. 2013. - № 4. - С. 483-488. - 1.5 п.л.

Основные публикации в иных изданиях:

4. Кретов В.В. О необходимости совершенствования административно-правового регулирования дорожного хозяйства РФ // Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции «Глобализация и публичное право». РУДН, М. – 2012. С. 199-203. – 0.8 п.л.

5. Кретов В.В. О правовом обеспечении финансирования дорожного хозяйства посредством дорожных фондов // Сборник научных трудов Международной научной конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества». М. – 2012. С. 208-215. – 1.5 п.л.

6. Кретов В.В. Основные проблемы административно-правового регулирования дорожного хозяйства РФ //Тезисы общероссийской научно-практической конференции «Татьянин день». РУДН, М. - 2013. – С. 163-171. – 1.8 п.л.

7. Кретов В. В. Предложения по правовому решению некоторых проблем дорожного хозяйства // Сборник трудов Международной научной конференции «Политика и право в социально-экономической системе общества». М. 2013. - С. 226-232. - 1.2 п.л.

Кретов Вадим Валерьевич
Административно-правовое регулирование
дорожного хозяйства Российской Федерации.

Диссертация посвящена комплексному исследованию теоретических положений административно-правового регулирования дорожного хозяйства Российской Федерации, выявлению его специфики и имеющихся правовых проблем, тормозящих развитие дорожной инфраструктуры.

На основе этих исследований и анализа зарубежного опыта разработаны практические рекомендации, направленные на совершенствование административно-правового регулирования дорожного хозяйства России.

Kretov Vadim Valerievich
Administrative and legal regulation of road economy of the Russian
Federation

The dissertation is devoted to the complex research of the theoretical principles of administrative and legal regulation of road economy of the Russian Federation, determination of its specifics and existing problems hindering the development of the road infrastructure.

On the basis of these studies and the effective foreign experience of practical recommendations aimed at improving the legal and administrative regulation of road economy of Russia.