

О СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОРОЖНОГО ХОЗЯЙСТВА В РФ

Коротких Николай Юрьевич

Аспирант, Санкт-Петербургский университет
технологий управления и экономики
n1kikor@yandex.ru

ON MODERN PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE ROAD SECTOR IN THE RUSSIAN FEDERATION

N. Korotkikh

Summary: This article is devoted to the consideration of topical issues related to the legal regulation of the road and economic industry in the Russian Federation. The validity of the improvement of certain provisions of the current legislation in the field of road infrastructure has been proved. The conclusion is made about the importance of legal regulation of the participation of public entities in the field of road activities. Attention is focused on the legislative fixing of the obligation to publish on the websites of state bodies information about the works accepted as part of the concluded contracts and their cost. The expediency of establishing measures of administrative responsibility of legal entities and officials for violations of norms, rules and standards in the design, construction, reconstruction, repair and maintenance of highways is argued.

Keywords: road economy, highways, legal regulation, public control, responsibility, repair, operation.

Аннотация. Настоящая статья посвящена рассмотрению актуальных проблем, связанных с правовой регламентацией дорожно-хозяйственной отрасли в РФ. Доказана обоснованность совершенствования отдельных положений действующего законодательства в области дорожного хозяйства. Сделан вывод о значимости правового регулирования участия субъектов общественности в области осуществления дорожной деятельности. Акцентируется внимание на законодательном закреплении обязанности публикации на сайтах государственных органов сведений о принимаемых в составе заключенных договоров работах и их стоимости. Аргументирована целесообразность установления мер административной ответственности юридических и должностных лиц за нарушения норм, правил и стандартов при проектировании, строительстве, реконструкции, ремонте и содержании автомобильных дорог.

Ключевые слова: дорожное хозяйство, автомобильные дороги, правовое регулирование, общественный контроль, ответственность, ремонт, эксплуатация.

Современные реалии российского государства диктуют необходимость приоритетного развития транспортной инфраструктуры страны, значимость которого актуализируется на фоне непрерывной модернизации автомобильного транспорта, высокого уровня протяженности отечественных автодорог, а также роста нарушений законодательства в данной отрасли. Как и любая другая сфера современной экономики, дорожное хозяйство является объектом, подлежащим правовому регулированию, которое устанавливается в целях упорядочивания правоотношений, связанных с нормальной эксплуатацией, ремонтом, строительством и содержанием автомобильных дорог. В последние десятилетия дорожно-транспортная отрасль подвергается все более серьезной юридизации: значимость дорожного строительства, а также поддержания существующей транспортной системы на достойном уровне отражается в ряде официальных правовых документов.

Кратко характеризуя особенности нормативно-правового регулирования затронутой сферы, необходимо отметить, что ключевые положения Конституции РФ как прямо, так и косвенно связаны с автодорожным хозяйством. Например, нормы о свободном передвижении лиц, находящихся на территории РФ, о свободном перемещении товаров и услуг должны обеспечиваться соответствующими нормами «дорожного законодательства».

В свою очередь, «базовым» нормативным актом, регулирующим рассматриваемую отрасль, выступает Федеральный закон от 08.11.2007 г. №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1]. Выступая ядром административно-правового регулирования дорожного хозяйства в стране, он носит объемный, содержательный характер и устанавливает как общие, так и детальные особенности регламентации исследуемой сферы.

Немаловажную роль в правовом регулировании дорожного хозяйства играет также Кодекс об административных правонарушениях (далее — КоАП) РФ [2], который объединяет все «дорожные» составы в рамках главы 12, которая содержит единственную норму «из сферы дорожного хозяйства» — ст. 12.34 КоАП РФ, устанавливающую меры административной ответственности за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог.

При своей масштабности действующие правовые нормы отличаются рядом несовершенств, в целом препятствующих эффективности функционирования дорожно-транспортной отрасли. Несмотря на предпри-

нимаемые государством отдельные шаги в области модернизации дорожной отрасли, её текущее состояние нельзя оценивать однозначно (таблица 1).

Приведенные официальные статистические данные свидетельствуют о том, что при высоких количественных темпах развития автодорожной отрасли (постоянно растущая протяженность автомобильных дорог) её качественные показатели характеризуются неудовлетворительно. Так, в стране ежегодно возрастает доля автомобильных дорог общего пользования, не отвечающих нормативным требованиям (за пятилетний период рост составил более 5 %). В то же время за 2021 год существенно уменьшилась протяженность автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям. Подобные параметры выступают особыми «индикаторами» наличия проблем автодорожной отрасли, наиболее масштабными из которых видятся трудности правового регулирования. Созданный правовой механизм должен в полной мере соответствовать современным тенденциям развития дорожно-транспортной отрасли, поэтому нуждается в соответствующей, обоснованной с научных и практических позиций модернизации.

Не вдаваясь в подробности административно-правовой регламентации дорожного хозяйства в РФ, целесообразно уделить внимание частным проблемам данной сферы, в совокупности препятствующим эффективному развитию автодорожной отрасли.

Во-первых, требуют своего законодательного освещения вопросы участия общественности в осуществлении дорожной деятельности в целом. Бесспорно, одна из приоритетных задач, стоящих перед современным дорожным хозяйством, связана с удовлетворением своевременного спроса пользователей автодорог, обеспечением безопасного и качественного состояния дорожного полотна. Вместе с тем на сегодняшний день остаются неурегулированными отдельные аспекты функционирования общественного контроля как доказавшего свою эффективность в РФ и за рубежом действенного ресурса достижения задач в транспортной отрасли.

Данная ситуация представляется недопустимой в условиях бурного развития институтов гражданского общества в стране. Инициативные общественные объединения стали неотъемлемым механизмом успешного функционирования подавляющего большинства государственных органов и учреждений. Заинтересованные в реализации прав и свобод граждане обеспечивают прозрачность деятельности различных структур, выступают надежным субъектом профилактики нарушений законодательства. Исключением не является и сфера дорожного хозяйства, которая в последние годы становится все более «популярной» среди инициативного российского населения. Граждане и их объединения отличаются активной вовлеченностью в отдельные вопросы развития автотранспортной среды, начиная от выбора участков ремонта и заканчивая участием в приемке готовых объектов в эксплуатацию. В частности, только в рамках заявленного национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2022 году представители общественности стали участниками более 2000 мероприятий [4].

В целом можно отметить, что с повышением доступности новых технологий для населения наблюдается тенденция роста активности граждан в вопросах контроля за развитием автодорожной сети. Так, на сегодняшний день фактически каждый, имеющий доступ в Интернет-пространство, не выходя из дома, может направить жалобу о состоянии автодорожной сети, стать участником того или иного общественного объединения, контролирующего качество оказания услуг по ремонту и эксплуатации автодорог, и т.д.

Однако при рекордных темпах заинтересованности населения в функционировании автодорожной отрасли в федеральном законодательстве совершенно неоправданно недооценена роль институтов гражданского общества в формировании должного поведения субъектов дорожного хозяйства. Вместе с тем многоплановость и сложность общественных отношений, складывающихся в транспортной сфере, требует комплексного и подробного правового регулирования, предусматривающего закрепление правового статуса всех участников дорожного хозяйства.

Таблица 1.

Отдельные показатели развития дорожного хозяйства в РФ за 2017–2021 гг. [3]

Показатель	Год				
	2017	2018	2019	2020	2021
Протяженность автомобильных дорог общего пользования (в тыс. км)	1507,8	1531,5	1542,2	1553,7	1566,1
Протяженность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием (в тыс. км)	1063,9	1077,3	1089,1	1096,7	1107,4
Протяженность автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям к транспортно-эксплуатационным показателям (в тыс. км)	41,2	45,1	47,6	50,8	48,8
Доля автомобильных дорог общего пользования, не отвечающих нормативным требованиям (в %)	43,1	42,4	44,2	45,8	48,2

Детально анализируя структуру ранее указанного ФЗ №257, стоит отметить, что целая глава данного нормативного акта посвящена регламентации полномочий органов власти в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности. В то же время ни в одной из норм данного базового закона не упоминается о возможности участия субъектов ответственности в данной отрасли. Указанный недостаток весьма негативно сказывается на практике построения основ гражданского общества в российском государстве и снижает доверие населения к органам управления автодорожной отраслью.

В целях создания условий для более широкого участия граждан в вопросах развития дорожной сети, ремонта и эксплуатации автомобильных дорог, контроля за финансированием автодорожной отрасли необходимо на законодательном уровне конкретизировать полномочия субъектов общественного контроля в данной сфере. Оптимальным решением видится дополнение текста ФЗ №257 главой 2.1 «Полномочия органов общественного контроля в области осуществления дорожной деятельности». Структурно данная глава должна состоять из нескольких норм, определяющих: перечень субъектов, уполномоченных на осуществление общественного контроля в дорожной сфере; их полномочия; формы осуществления общественного контроля; особенности взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления.

Включение предлагаемых норм в действующее законодательство позволит не только уточнить и конкретизировать роль и место субъектов общественного контроля за состоянием дорожного хозяйства, но и повысить значимость осуществления данной деятельности на общегосударственном уровне.

Во-вторых, другой перспективной мерой, позволяющей сделать «прозрачными» некоторые моменты строительства, ремонта и содержания автомобильных дорог, видится установление нормы, предусматривающей обязательность публикации на официальных сайтах государственных органов информации о принимаемых работах в составе заключенных договоров и стоимости таких работ. Подобное рациональное предложение не является новаторским — в 2013 году в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, предполагающий соответствующие изменения [5]. Однако после первого чтения законопроект был снят с рассмотрения по причине его отзыва субъектом инициативы.

Данное решение представляется нецелесообразным и необоснованным, ведь проблемы неудовлетворительного состояния автодорожной сети во многом обусловлены отсутствием возможности общественного контроля за направлением расходования бюджетных средств,

предназначенных для осуществления дорожной деятельности. Серьезное общественное негодование возникает из-за отсутствия понимания того, на какие цели и в каких объемах тратятся систематически уплачиваемые налоги. В условиях возрастания гласности, публичности, «прозрачности» и открытости сфер современной жизни для населения затронутая проблема носит более, чем актуальный характер, и нуждается в своем безусловном разрешении.

Наладить систему контроля населения за деятельностью государственных органов в области дорожной деятельности (следить за исполнением договоров, определять причины и этапы удорожания проектов и т.д.) позволит законодательно установленная норма об обязательности публикации на сайтах государственных органов сведений о принимаемых в составе заключенных договоров работах и их стоимости. Предлагаемая норма должна логично дополнить текст ранее обозначенного федерального закона №257-ФЗ. Она даст возможность осуществлять со стороны населения объективный контроль за движением финансовых средств в автодорожной сфере, а также предотвратить нелегальное использование денежных потоков, усилить дисциплину ответственных сотрудников и предупредить противоправные деяния в данной отрасли.

В-третьих, немало спорных вопросов в современной юридической доктрине возникает в отношении регламентации мер установления персональной ответственности работников за ненадлежащее осуществление полномочий в сфере дорожного хозяйства [6, с.47], [7, с. 11]. В частности, отмечается, что фактически осталось вне поле зрения законодательство об ответственности лиц, недобросовестно осуществляющих обязанности по эксплуатации, ремонту и иным вопросам управления автодорожной сетью. Вместе с тем отсутствие законодательных мер реагирования на противоправное поведение нарушителей приводит к ухудшению состояния дорожной отрасли на местном, региональном и федеральном уровнях. Широкий общественный резонанс приобретают случаи неправомерного использования возложенных на специалистов в дорожной сфере обязанностей, а также их недобросовестного и некачественного выполнения.

Подробный анализ вышеприведенных нормативных актов, регламентирующих различные аспекты организации дорожно-хозяйственного комплекса, свидетельствует о подробном закреплении полномочий соответствующих субъектов в данной сфере при игнорировании мер ответственности за нарушения норм, правил и стандартов при проектировании, строительстве, реконструкции, ремонте и содержании автомобильных дорог.

Повышенный общественный интерес к исследуемой области потребовал с эмпирической стороны проана-

лизировать мнение различных групп населения о целесообразности включения в действующий закон норм об ответственности юридических и должностных лиц, допускающих противоправные деяния в сфере дорожного хозяйства. В этих целях посредством использования сервиса Google-формы было проведено анонимное онлайн-анкетирование лиц из различных организаций и учреждений г. Санкт-Петербурга. Всего в анкетировании приняло участие 200 респондентов, подавляющее большинство из которых составили лица в возрасте от 25 до 45 лет, имеющие высшее профессиональное образование. Большая часть опрошенных (98 %) согласилась с наличием серьезных проблем в современной автодорожной отрасли. Также рекордное количество респондентов (89%) заявили о том, что лично сталкиваются с проблемами неудовлетворительного состояния дорожного хозяйства в стране. На «главный» вопрос «Как вы относитесь к установлению административной ответственности субъектов дорожного хозяйства за недобросовестное исполнение обязанностей?» опрошенные ответили «положительно» (97 %).

На основании изложенного одним из путей совершенствования действующего законодательства видится выделение в действующем КоАП РФ самостоятельной главы «Административные правонарушения в области дорожного хозяйства», в которой будут закреплены исключительно составы административных правонарушений в сфере дорожной деятельности. Конкретный перечень таких составов должен быть тщательно прора-

ботан и сопоставлен не только с нормами регулятивного законодательства в данной сфере, но и со сложившейся практикой. Речь идет о правонарушениях в области управления дорожным хозяйством, планирования дорожных работ, их организации их выполнения, соблюдения сроков проектирования, строительства, реконструкции, ремонта дорожных сооружений и т.д.

В подведении итога изложенному следует отметить, что современное состояние правовой регламентации дорожного хозяйства характеризуется неудовлетворительно. Недостатки законодательного характера «тормозят» эффективное развитие автодорожной сферы, а имеющиеся проблемы сигнализируют о необходимости принятия соответствующих мер. Речь идет о конкретизации на законодательном уровне полномочий субъектов общественности, мер административной ответственности юридических и должностных лиц за нарушения в автодорожной отрасли, а также обязанности публикации сведений о принимаемых дорожных работах и их стоимости.

Модернизация административно-правового регулирования в данной области посредством ликвидации выявленных правовых пробелов даст возможность сформировать оптимальную базу для совершенствования автодорожной сети, обеспечить достойный уровень жизни населения и заложить предпосылки для перехода РФ на более инновационный уровень социально-экономического развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 08 ноября 2007 г. №257-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №46. Ст.5553.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 03.04.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1.
3. Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru/>
4. С заботой о жителях: как происходит общественный контроль дорожных работ. URL: <https://национальныепроекты.пф/news/s-zabotoy-o-zhitelyakh-kak-proiskhodit-obshchestvennyy-kontrol-dorozhnykh-rabot>
5. Законопроект № 309386-6. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/309386-6>
6. Майоров В.И., Коркин А.В. Административная ответственность в области дорожного хозяйства // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2016. №1 (35). С. 45–52.
7. Кретов В.В. Административно-правовое регулирование дорожного хозяйства в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2014. 242 с.

© Коротких Николай Юрьевич (n1kikor@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»