

ДОРОГИ РОССИИ XXI века



18

Виноградная-
Донская
открыта!



67

Голубая кровь
мостостроителей



8

Первые рекорды
олимпийских
дорог



12

Дорога должна
быть безопасной



30

Там, где проходит
«Енисей»

С Днем Победы!

03 (2013)

Н.В. ТАБАКОВ, лауреат Государственной премии СССР

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Часть 1

Оценка состояния автомобильных дорог и проблемы дорожного хозяйства даны в многочисленных документах, в том числе одобренных или утвержденных Правительством РФ. Отметим только часть из них:

- Программа совершенствования и развития автомобильных дорог Российской Федерации «Дороги России» 1995–2000 гг., разработанная в соответствии с поручением президента РФ от 21.05.93 г. № 751 и постановлением Правительства РФ от 9.08.92 г. № 602;
- Концепция государственной транспортной политики Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства РФ от 8.09.1997 г. № 1143;
- Федеральная целевая программа «Сибирь», утвержденная постановлением Правительства РФ от 19.12.1998 г. № 1510;
- Государственная концепция создания и развития сети автомобильных дорог в Российской Федерации, одобренная постановлением Правительства РФ от 17.04.1999 г. № 438;
- Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 гг.)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 5.12.2001 г. № 848;

- Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2015 гг.)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20.05.2008 г. № 377;
- Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-р;
- Государственная программа РФ «Развитие транспортной системы», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 г. № 2600-р.

Однако оценка существующей нормативно-правовой базы, от которой во многом зависит и состояние дорог, и проблемы их совершенствования и развития, как нам представляется, рассмотрена недостаточно. Остановимся на некоторых вопросах, находящихся в сфере Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...» (далее – ФЗ АД ДД). Прежде всего рассмотрим основные термины и понятия, раскрывающие их содержание и во многом определяющие концепцию, структуру и полноту закона.

Автомобильная дорога

Согласно ст. 3 ФЗ АД ДД, «...Автомобильная дорога – объект транспортной инфраструктуры, предназначенный для движения транспортных средств и включающий в себя земель-

ные участки... и расположенные на них или под ними конструктивные элементы (дорожное полотно, дорожное покрытие и подобные элементы) и дорожные сооружения, являющиеся ее технологической частью, – защитные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, элементы обустройства автомобильных дорог». Это техническое понятие, не имеющее смыслового наполнения, требует законодательного закрепления, на что, собственно, указывает и содержательная часть закона.

Комментарии

Например, понимание автомобильной дороги как имущественного комплекса, предназначенного для бесперебойного и безопасного движения транспортных средств, отвечающего социальным и экономическим потребностям страны, делает необходимым раскрыть в ФЗ АД ДД основные положения, определяющие:

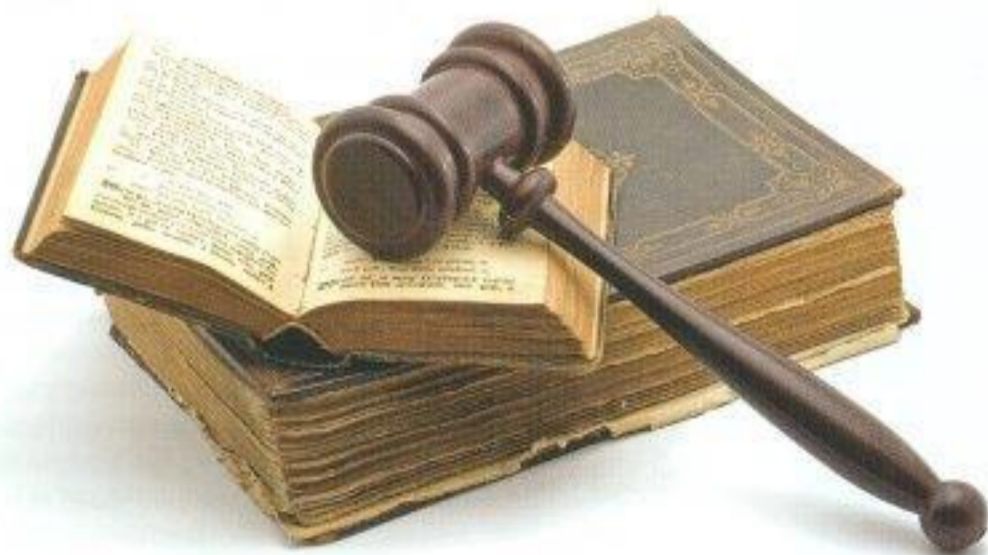
- имущественный комплекс как совокупность дороги, зданий, сооружений и т. д., связанных между собой в единое целое, реализующее функциональное назначение дороги;
- имущественные права и обязанности собственников автодорог;
- бесперебойность и безопасность движения транспорта по автодороге – как результат дорожной деятельности;
- необходимость обоснования эффективности инвестиций, сохранности имущества, развития и внедрения новаций, т. е. всего, что

повышает эффективность функционирования комплекса в социально-экономической системе страны.

Рассмотрим только один пример – эффективность инвестиций в строительство автодорог. Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – ФЗ ИД РФ) определяет правовые и экономические основы инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений, в том числе и защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности независимо от форм собственности. Закон оперирует понятием «инвестиционный проект», под которым понимается «обоснование экономической целесообразности, объема и сроков осуществления капитальных вложений, в том числе необходимая проектная документация, разработанная в соответствии с законодательством Российской Федерации...» (ст. 1 ФЗ ИД РФ).

Проектная документация разрабатывается согласно ст. 48 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГК РФ). При этом к ней относятся материалы в текстовой форме и в виде карт (схем), определяющие архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технологические решения для возведения объектов капитального строительства (п. 2 ст. 48 ГК РФ). Согласно п. 13 ст. 48 ГК РФ и п. 2 ст. 16 ФЗ АД ДД постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 г. № 87 утверждено положение, определяющее состав разделов проектной документации и требования к ее содержанию. А проводимая оценка сметной документации только устанавливает ее соответствие утвержденным сметным нормативам, а не характеризует саму эффективность инвестиций в строительство.

Таким образом, проектная документация входит в состав инвестпроекта и не содержит обоснования экономической целесообразности, объема и сроков капитальных вложений, а это исключает возможность экономически обоснованной защиты прав и интересов субъектов инвестиционной деятельности в рамках государственно-частного партнерства. Обоснование инвестиций сегодня находится вне правового поля, и неисполнение их «...не влекут правовых последствий, как не вступивших в силу, и не могут служить основани-





ем для применения соответствующих санкций гражданам, должностным лицам, организациям» (из обращения Государственной думы к председателю Правительства РФ, принятого согласно постановлению Госдумы от 10.03.2006 г. № 2883-IV ГД).

Предпроектная документация (обоснование инвестиций), ранее выполнявшаяся в рамках требований СНиП 11-01-95 и СП 11-101-95, определяла исполнение требований ФЗ ИД РФ в части обоснования экономической целесообразности, объема и сроков капитальных вложений. Изменения в законодательно-нормативной базе не учли необходимость выполнения предпроектной документации для исполнения требований вышеназванного закона, а в ст. 3 и 16 ФЗ АД ДД это де-факто закреплено при дорожной деятельности. Одновременно ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» практически исключает эффективное использование инвестиций, основывающееся на внедрении новаций в строительство автодорог.

Согласно ст. 73 Конституции РФ и уставу субъекта РФ, субъект вправе решить использовать средства своего бюджета на разработку предпроектной документации, направленной для исполнения ФЗ ИД РФ. Однако отсутствуют:

- состав разделов предпроектной документации и требования к их содержанию, которые наряду с составом проектной документации и требованиями к ее содержанию должны формировать единый «инвестиционный проект»;
- «правое» место разработанной предпроектной документации в инвестпроекте (например, обязательность рассмотрения в государственной экспертизе, недопущение последующего ухудшения мощности, капитальности и стоимости строительства объекта в проектной документации относительно показателей, утвержденных или одобренных в предпроектной документации).

Так и далее можно много рассуждать, что нужно повышать эффективность инвестиций, которая де-факто выведена из инвестиционного цикла в строительстве автодорог. И это не только отсутствие состава, требова-

ний и «правового» места предпроектной документации в инвестпроекте. Одновременно нет методик и критериев экономической и социальной эффективности, позволяющих определять востребованность экономики и социальной сферы страны в эффективном развитии и совершенствовании сети автомобильных дорог.

Кроме того, имеются и другие определения автодороги. ФЗ «О безопасности дорожного движения» к ним относит обустроенную или приспособленную для движения транспортных средств полосу земли либо поверхность искусственного сооружения (ст. 2). Технический регламент Таможенного союза ТР ТС 014/2011, вступающий в силу с 15 февраля 2015 г., под автодорогой понимает «комплекс конструктивных элементов, предназначенных для движения с установленными скоростями, нагрузками и габаритами...» (ст. 2).

Дорожная деятельность

Согласно ст. 3 ФЗ АД ДД, дорожная деятельность – это «деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог». Это не определение дорожной деятельности, а далеко не полный перечень видов работ, относящихся к ней. Не останавливаясь на рассмотрении социально-экономических систем, в которых дороги формируют важную системообразующую инфраструктуру, отметим только, что дорожная деятельность должна обеспечивать не только сохранение и создание в них новых связей (содержанием, ремонтом и строительством), но одновременно и снижение удельных энергозатрат, повышение скоростей транспортных потоков и безопасности дорожного движения. А без науки, образования и управления эффективно вести дорожную деятельность, отвечающую требованиям социаль-

но-экономических систем, невозможно*. Известно, что деятельность – это форма активного отношения человека к окружающему миру, она содержит целесообразное его изменение и преобразование. Деятельность включает в себя цель, средство, результат и сам процесс. Иными словами, неотъемлемая характеристика деятельности – ее осознанность. Исходя из изложенного, под дорожной деятельностью следует понимать деятельность, направленную на достижение вполне определенных экономических и социальных потребностей общества в развитии и совершенствовании автомобильных дорог.

Комментарии

Таким образом, наука, образование, управление, согласно ФЗ АД ДД, не относятся к дорожной деятельности, а следовательно, из нее исключена инновационная деятельность как «процесс, направленный на разработку и на реализацию результатов законченных научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений в новый или усовершенствованный продукт...» (ГОСТ Р 54147-2010, ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»).

Ведь если бы инновационная деятельность была неотъемлемой частью дорожной деятельности, то, например, в программах, определяющих развитие и совершенствование автодорог, неизбежно предусматривался бы сдвиг в конечных результатах как следствие внедрения научно-технических достижений. Но этого нет, что превращает программы фактически в традиционно сложившийся подход в управлении – управление затратами.

Дорожное хозяйство

ФЗ АД ДД не содержит определения «дорожное хозяйство». При этом:

- Положение о Министерстве транспорта Российской Федерации, ут-

* Справка:

Определения науки в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» нет, а понятия в энциклопедических словарях разноречивы: они определяют науку то как объективно-достоверное и системное знание, то как сферу человеческой деятельности.

Инновация (от лат. in-novatio – обновление или перемена) трактуется в ГОСТ Р 54147-2010 как «конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта...» Инновация – внутренне, имманентно присущее свойство развивающихся систем, без которого, собственно, развитие невозможно. Можно говорить только о росте. Но рост и развитие – это не одно и то же. Для того чтобы инновация была внутренне присуща системе, ей необходимо задание соответствующего «кода системы», или, другими словами, нормативно-правового обеспечения, делающего инновацию неотъемлемым свойством развития системы. Без нормативно-правового обеспечения (в данном случае другие условия не рассматриваются) можно говорить только о внедрении новаций, которые, естественно, будут системой отторгаться.

верженное постановлением Правительством РФ от 23 июля 2004 г. № 374 (с изменениями на 3 ноября 2011 г.), определяет Министерство федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, который занимается выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием в сфере дорожного хозяйства;

- Положение о Федеральном дорожном агентстве, также утвержденное постановлением Правительством РФ от 30 июля 2004 г. № 395 (с изменениями на 28 июля 2011 г.), определяет Росавтодор федеральным органом исполнительной власти, который оказывает госуслуги и управляет госимуществом в сфере дорожного хозяйства.

В обоих положениях определения «дорожное хозяйство» нет. Оно приведено в ОДМ 218.1.001-2005 (рекомендуемом документе), где под дорожным хозяйством понимается «комплекс, включающий в себя автомобильные дороги общего пользования Российской Федерации, а также юридические и физические лица, осуществляющие обследование, изыскания, проектирование, строительство, реконструкцию, ремонт и содержание автомобильных дорог, проведение научных исследований, подготовку кадров, изготовление и ремонт дорожной техники, добычу и переработку материалов и иную деятельность, связанную со строительством, реконструкцией, ремонтом и содержанием автомобильных дорог».

Комментарии

Во-первых, это определение значительно расширяет перечень работ, относящийся к дорожной деятельности, определенной ФЗ АД ДД.

Во-вторых, приведенное в ОДМ 218.1.001-2005 определение применительно к управлению дорожным хозяйством значительно шире, чем полномочия, входящие в административную юрисдикцию Росавтодора. Если оценивать дорожное хозяйство только по доле федеральных дорог в общей протяженности дорог страны (федеральное имущество в предприятиях, осуществляющих дорожную деятельность, вряд ли будет выше – данных нет), то управление дорожным хозяйством на федеральном уровне будет составлять около 5 % всего дорожного хозяйства страны.

В-третьих, отсутствие в ФЗ АД ДД (наряду с «дорожным хозяйством») определения и раскрытия понятия «государственная политика» в сфере дорожного хозяйства (отнесенного Правительством РФ к административной юрисдикции Минтранса РФ) также определяет реальность проведения государственной политики в 5 % дорожного хозяйства страны. Все остальное находится в управлении (собственности) субъектов РФ, муниципальной и частной собственности, где взаимоотношения в дорожной деятельности прежде всего регулируются Гражданским кодексом РФ, основанном на равенстве участников гражданских правоотношений. Как это отражается на реализации госполитики, будет рассмотрено далее на примере Транспортной стратегии РФ до 2030 г.

В то же время в государственной программе РФ «Развитие транспортной системы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2600-р, под дорожным хозяйством понимается «...сложный инженерный, имущественный, организационно-технический комплекс, включающий в себя автомобильные дороги и улично-дорожную сеть населенных пунктов общего пользования со всеми сооружениями, необходимыми для ее нормальной эксплуатации, а также предприятия и организации по ремонту и содержанию этих дорог». И здесь, естественно, возникает вопрос – что следует понимать под дорожным хозяйством? А также: дорожное хозяйство – это единый комплекс (от лат. *Complexus* – связь, сочетание), т. е. совокупность автодорог, предприятий, организаций и т. д., находящихся в различных формах собственности, или это разрозненные по формам собственности отдельные комплексы? И как государство с помощью нормативно-правового обеспечения управляет ими как системообразующей инфраструктурой в социально-экономическом развитии страны?

Сеть автомобильных дорог

Автодороги России представляют собой сеть, формирующуюся дорогами различного значения и прав собственности (ст. 5, 6 ФЗ АД ДД). Учитывая их системообразующую роль, далее под сетью мы будем понимать совокупность автодорог различного назначения, связывающих объекты

реальных секторов экономики и социальной сферы в единую систему. Объекты секторов экономики и социальной сферы, находясь в определенных отношениях и связях между собой, образуют целостность, единство, принятое именовать социально-экономической системой. Согласно гл. 3, 8 Конституции РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принципиально мы имеем три уровня иерархически взаимосвязанных социально-экономических систем – РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Социально-экономические системы каждого из иерархических уровней имеют в собственности и развивают свои сети автомобильных дорог. При этом на территориях с экономикой, имеющей сырьевую направленность структуры промышленного производства, основная часть автодорог находится в ведомственной (по классификации Росстата) или частной (по ФЗ АД ДД) собственности. Например, в Ямало-Ненецком автономном округе на конец 2010 г. протяженность автодорог общего пользования составляла всего 20 % (данные Территориального органа Федеральной службы Государственной статистики по Тюменской области).

Основные понятия в системах – «целостность», «элемент», «структура» и «связи». Целостность предполагает несводимость свойств целого к сумме его составляющих, а также анализ элементов (в рассматриваемом случае – объектов секторов экономики и социальной сферы) с точки зрения целого. Структуры системы предполагают взаимосвязь, упорядоченность, организацию, затребованную характером взаимоотношений между частью элементов, формирующих структуры. Целостность системы, равно как и упорядоченность структуры, определяется отношениями и связями между элементами и структурами, обеспечиваемыми в социально-экономических системах системообразующими инфраструктурами, к которым и относятся автодороги. При этом системность проявляется во взаимоотношениях не только между элементами, но и с внешней средой, образуя тем самым определенную их иерархию от низшего к высшему.

Комментарии

Важная проблема – необходимость скоординированного развития и совершенствования автодорог разных

форм собственности как единой сети. Координация определяет не только рациональное начертание структуры сети, обоснование параметров и капитальности ее отдельных звеньев. Это и выявление интересов различных пользователей автодорог, кооперация сил и средств государства и бизнеса в строительстве, реконструкции, сервисном обустройстве дорог, формировании единой дорожной политики, в том числе направленной на развитие науки, образования, дорожного машиностроения, стройиндустрии и т. д. Однако в ст. 6, 11, 12, 13 ФЗ АД ДД определение направлений развития автодорог, исходя из их собственности, разделено между органами госвласти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления. При этом в федеральном законодательстве нет положений, обязывающих вести согласованное развитие сети автодорог. В ст. 14 ФЗ АД ДД планирование ее развития определяется «...на основании документов территориального планирования, подготовка и утверждение которых осуществляются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации». В рамках формирования сети автодорог в документах территориального планирования, определяемых ГК РФ, рассматриваемая проблема представлена документами территориального планирования РФ, субъектов РФ и муниципальных образований.

Сеть автомобильных дорог как важнейшая системообразующая инфраструктура связывает между собой объекты секторов экономики и социальной сферы, обеспечивая целостность, единство каждого из указанных уровней. Не останавливаясь на рассмотрении содержания документов территориального планирования, полномочиях органов госвласти РФ, субъектов РФ и органов управления муниципальных образований, определяемых ст. 6–12, 14–16, 18–21 ГК РФ и ст. 4–7, 14, 15, 17 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», отметим, что:

- нет обязательной скоординированной «взаимосвязки» между собой иерархически равноуровневых документов территориального планирования (например, по размещению объектов, срокам, обязанности исполнения и т. д.);
- определяя по уровням планирования объекты федерального, регионального и местного значения,

схемы территориального планирования не обязательно отражают объекты физических и юридических лиц. Например, в п. 5 ст. 20 ГК РФ указывается на право, а не на обязанность заинтересованных физических и юридических лиц представлять в органы местного самоуправления муниципального района предложения в схему территориального планирования;

- существует большая разновременность, а следовательно, и разобщенность разработки и утверждения схем территориального планирования. Несмотря на то что ГК РФ принят 29 декабря 2004 г., по данным Минрегионразвития на I квартал 2012 г., только 80 % субъектов РФ и 56 % муниципальных районов имели утвержденные схемы территориального планирования, а 23 % поселений и городских округов – утвержденные генеральные планы. Это характеризует уровень формирования единой сети автодорог в документах территориального планирования.

Выводы

ФЗ АД ДД как нормативный акт, которым государство устанавливает обязательные требования к автодорогам и дорожной деятельности, содержит ключевые термины «автомобильная дорога» и «дорожная деятельность». Если исходить из понятия закона как логически оформленной мысли понимания и представления необходимых, существенных, устойчиво повторяющихся проявлений в чем-либо и принятых нормативным актом, то в ФЗ АД ДД:

- не содержится понятий, раскрывающих сущность автодорог и дорожной деятельности, требующих их законодательного закрепления;
- в число основных понятий, определяющих законодательно регулируемую область, в которой государство устанавливает общеобязательные правила и раскрывает порядок их исполнения, следует включить термины и понятия «дорожное хозяйство» и «сеть автомобильных дорог».

В результате ФЗ АД ДД в основных терминах и содержательной части закона не содержит понимания и не устанавливает требований:

- обеспечения непрерывного и безопасного движения транспортных средств по автомобильным дорогам;
- определения экономической эффективности инвестиций в автомобильные дороги и обращения с ними как с имущественным комплексом;
- развития и совершенствования сети автомобильных дорог как системообразующей инфраструктуры, формирующей единое транспортное пространство на территории страны, неразрывно связанное с секторами экономики и объектами социальной сферы;
- долгосрочного, учитывающего научно-технический сдвиг планирования развития дорожного хозяйства, основывающегося на реальном механизме финансового обеспечения.

Всё это исключает востребованность науки, образования, новаций, повышения качества управления, ориентированного на конечный результат, делающих дорожную деятельность осознанной, направленной на обеспечение определенных экономических и социальных потребностей общества в развитии и совершенствовании сети автомобильных дорог.

Продолжение следует

