

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Совершенствование региональной политики в сфере управления  
дорожным хозяйством (на примере Архангельской области)»

Обучающийся

Т.Н. Малухина

(Инициалы Фамилия)

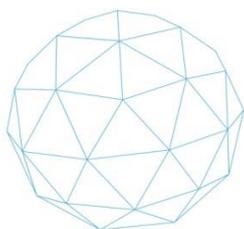
(личная подпись)

Научный  
руководитель

Кандидат экономических наук Д.А. Константинович

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023



**Росдистант**

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## Содержание

Введение.....	3
1 Теоретические аспекты государственного управления в сфере дорожного хозяйства .....	7
1.1 Сущность дорожной деятельности и ее значение в транспортной системе РФ.....	7
1.2 Нормативно-правовое обеспечение управления дорожным хозяйством в РФ .....	16
1.3 Зарубежный опыт в сфере управления дорожным хозяйством .....	23
2 Анализ региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством (на примере Архангельской области) .....	32
2.1 Характеристика состояния дорожного хозяйства региона.....	32
2.2 Анализ развития дорожной деятельности в Архангельской области.....	38
2.3 Региональная политика в сфере дорожного хозяйства .....	49
3 Направления совершенствования региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством Архангельской области.....	55
3.1 Недостатки развития дорожного хозяйства на региональном уровне.....	55
3.2 Предложения по совершенствованию региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством Архангельской области и эффективность от их внедрения.....	64
Заключение .....	72
Список используемой литературы и используемых источников.....	77

## Введение

Актуальность и научная значимость настоящего исследования. Дорожное хозяйство как составляющая территориальной организации страны – это продукт длительной эволюции, который формируется под влиянием целого комплекса географических, экономических, а также политических и прочих факторов. В число пользователей дорожного хозяйства входят не только граждане страны и ее предприятия, но также и само государство, поскольку поддержание надлежащего состояния дорожного хозяйства и его развитие выступают в качестве гарантов как национальной безопасности, так и территориальной целостности.

В современном мире дорожная отрасль является мощным фактором национального экономического роста – именно автомобильные дороги обеспечивают перевозку большей части грузов внутри страны, позволяют предприятиям страны взаимодействовать с зарубежными партнерами. Именно автомобильные дороги обеспечивают мобильность населению городов и сельских поселений, давая им возможность найти работу, получить доступ к социальным услугам, расширить свои представления об окружающем мире. По мере того, как развивается национальная экономика, развивается, меняется и транспортная отрасль, отвечая изменению спроса на транспортные услуги. Но существует также и обратная взаимосвязь, когда от уровня развития дорожного хозяйства страны, доступа предприятий к качественным и разумным с точки зрения цены транспортным услугам зависит экономическое развитие отдельных регионов и всего государства. Таким образом, экономическая безопасность страны немыслима без транспортной безопасности. Транспортная отрасль не просто обеспечивает активный обмен товарами между территориями внутри государства и с внешними партнерами – она способствует экономическому росту регионов, помогает стране развиваться, избегая высокого уровня расслоения между отдельными ее территориями.

Наконец, высокий уровень развития дорожного хозяйства необходим, чтобы поддерживать национальную систему безопасности. В стране, где отсутствует разветвленная, эффективно функционирующая транспортная система, невозможно оперативно решать задачи, связанные с мобилизационным развертыванием, переброской или обеспечением войск.

Вопросами функционирования и развития дорожного хозяйства занимались многие авторы. Экономический аспект изучают в своих трудах А. И. Авраамов, А. А. Авсеенко, Е. Б. Будрина, Е. Н. Гарманов, С. В. Тактарова и др. Правовые аспекты функционирования дорожного хозяйства затрагиваются в исследованиях Н. А. Духно и А. И. Земина. Научное развитие отрасли интересует таких авторов, как А. В. Кочетков и Л. В. Янковский. Автор настоящего исследования придерживается комплексного подхода к анализу дорожного хозяйства, что позволяет ему получить более полную картину его функционирования, выделить существующие проблемы и наметить пути их решения.

Объект исследования: дорожное хозяйство Архангельской области.

Предмет исследования: региональная политика в сфере управления дорожным хозяйством.

Цель исследования: поиск путей совершенствования региональной политики в сфере дорожной деятельности.

Гипотеза исследования состоит в том, что для решения проблем дорожного хозяйства региона необходима консолидация усилий органов государственной власти, общественности и предприятий отрасли.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- сформулировать сущность дорожной деятельности, определить ее значение в транспортной системе РФ;
- проанализировать нормативно-правовое обеспечение управления дорожным хозяйством в России;

- проанализировать опыт зарубежных стран в сфере управления дорожным хозяйством;
- дать характеристику состояния дорожного хозяйства Архангельской области;
- проанализировать развитие дорожной деятельности в регионе;
- изучить региональную политику в сфере дорожного хозяйства;
- выявить недостатки развития дорожного хозяйства на региональном уровне;
- сформулировать предложения по совершенствованию региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством Архангельской области.

Теоретико-методологическую – основу исследования составили труды российских и зарубежных авторов по управлению дорожным хозяйством, законодательные акты Российской Федерации и Архангельской области, информация, размещаемая в открытом доступе на официальных сайтах органов государственной власти, новостные публикации в электронных СМИ.

Методы исследования: сравнение и обобщение, анализ и синтез, систематизация и группировка данных, их графическое отображение. Помимо этого, в работе автор использовал эмпирические методы исследования, среди которых наблюдение, сравнение, анализ финансовых показателей.

Научная новизна исследования заключается в:

- теоретическом обосновании значимости дорожной отрасли для экономики государства;
- формулировании, по итогам теоретической части исследования, авторского видения сущности дорожной деятельности;
- анализе зарубежного опыта управления дорожным хозяйством, выявлении схожих черт, присутствующих в государственной политике разных стран;
- формулировании, на основе проведенного анализа управления дорожной отраслью региона, предложений по совершенствованию

регионального управления дорожной отраслью, которые будут способствовать ее комплексному и равномерному развитию.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в разработке, по итогам анализа состояния дорожного хозяйства региона, комплекса мероприятий, который обеспечит консолидацию усилий власти, общества и дорожно-строительных предприятий по развитию дорожного хозяйства Архангельской области и поддержанию его нормативного состояния.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течении всего исследования.

На защиту выносятся:

- теоретическое обоснование значимости дорожной отрасли для экономики государства;
- авторское видение сущности дорожной деятельности;
- разработанные предложения по совершенствованию региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, трех разделов, заключения, содержит 13 рисунков, 2 таблицы, список используемой литературы и используемых источников (42 источника). Основной текст работы изложен на 70 страницах.

# **1 Теоретические аспекты государственного управления в сфере дорожного хозяйства**

## **1.1 Сущность дорожной деятельности и ее значение в транспортной системе РФ**

Значимость дорожного хозяйства и в целом транспортной системы определяется тем специфическим видом основного продукта, который производится на данном рынке. Речь идет о транспортных услугах, которые выделяются из богатого ассортимента услуг, предлагаемых участниками экономического взаимодействия. Как отмечают Е. В. Будрина и коллектив авторов, рынок транспортных услуг можно определить, как «экономический саморегулируемый механизм управления транспортной отраслью, регламентирующий и поддерживающий обмен между покупателями (клиентами) и продавцами (производителями, перевозчиками) транспортных услуг, настроенный на максимизацию удовлетворения спроса государства и общества в этих услугах в экономическом и территориальном пространстве» [30, с 11].

Задача данного рынка – удержать баланс между спросом, исходящим со стороны клиентов на доставку грузов либо пассажиров — на перемещение внутри региона или страны и предложением соответствующих транспортных услуг субъектами рынка. При этом акцент при оказании таких услуг всегда смещен в сторону удовлетворения общественных потребностей, развития экономического потенциала страны и сохранения стратегических позиций государства.

Дефиниция, представленная Федеральным дорожным агентством (Росавтодором), позволяет определить дорожное хозяйство как «часть отрасли материального производства, призванную совместно с автомобилями наиболее полно удовлетворять потребности народного хозяйства и населения в автомобильных перевозках. Включает сеть автомобильных дорог общего

пользования со всеми сооружениями, необходимыми для ее нормальной эксплуатации, а также предприятия и организации по ремонту и содержанию этих дорог» [19].

В перечень таких предприятий и организаций, занимающихся ремонтом и содержанием дорог, входят:

- предприятия, обеспечивающие комплекс работ по проектированию, строительству, а также реконструкции, ремонту и содержанию автомобильных дорог;

- организации, вовлеченные в проведение научных исследований, а также осуществляющие подготовку квалифицированных кадров для дорожной отрасли;

- предприятия, производящие дорожную технику и выполняющие ее ремонт;

- предприятия, специализирующиеся на добыче, а также переработке нерудных стройматериалов;

- организации, занятые иной деятельностью, если таковая ориентирована на обеспечение функционирования и развития автодорог.

Дорожное хозяйство РФ необходимо рассматривать как неотъемлемую часть единой транспортной системы государства. Протяженность автомобильных дорог в России внушительна и продолжает ежегодно увеличиваться [22] (рисунок 1).

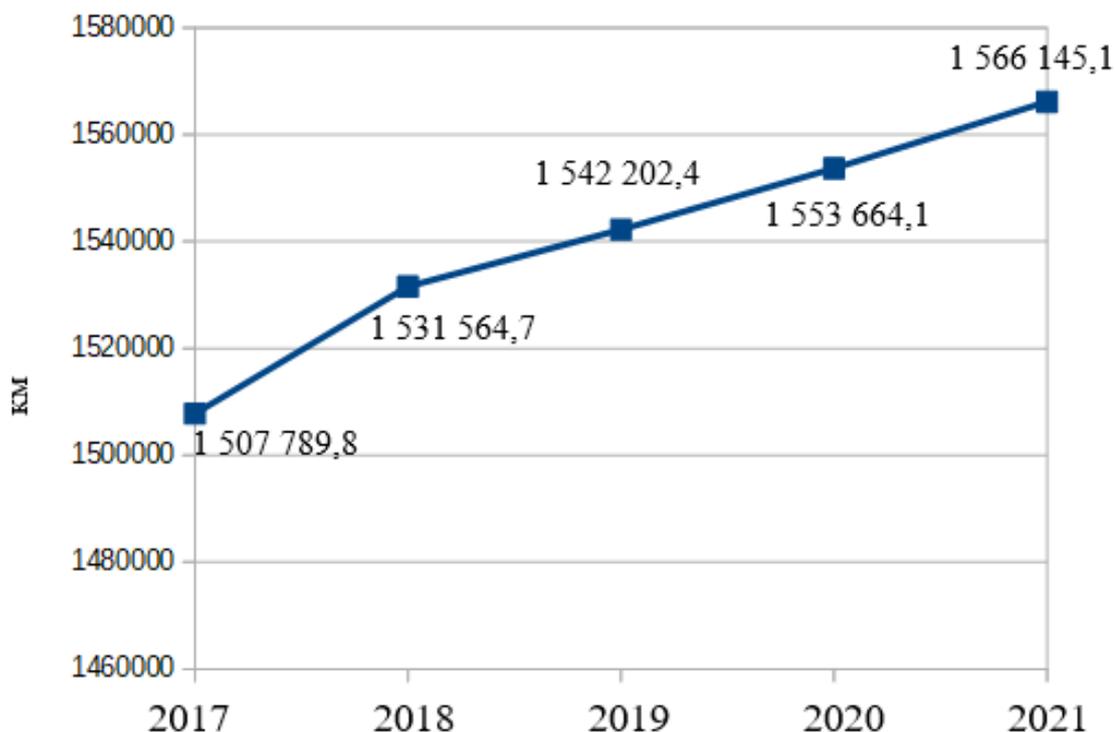


Рисунок 1 – Протяженность автомобильных дорог в РФ, 2017-2021 гг., км

Таким образом, за 5 рассмотренных лет протяженность автомобильных дорог в России увеличилась на 58 355,3 км.

Вопросы, касающиеся общего управления таким внушительным как по линейной протяженности, так и по инженерной сложности, а также стоимости, комплексом на текущий момент решаются в России Федеральным дорожным агентством (Росавтодором) – ведомством, находящимся в структуре Министерства транспорта РФ.

В соответствии с принятой в РФ классификацией, автомобильные дороги, учитывая виды их разрешенного использования, могут быть:

- автомобильными дорогами общего пользования;
- автомобильными дорогами необщего пользования [29].

Дороги первой группы имеют отличительную характеристику – передвигаться по ним может, без каких-либо запретов или условий, неограниченный круг лиц.

В свою очередь автомобильные дороги общего пользования, находясь в ведении федеральных, региональных либо муниципальных властей, подразделяются, соответственно, на:

- дороги федерального значения;
- дороги регионального или межмуниципального значения;
- дороги местного значения [29].

Помимо приведенных выше категорий, Федеральный закон № 257-ФЗ выделяет в отдельную категорию частные автомобильные дороги [29].

Доля каждой из названных выше категорий в общей протяженности российских автодорог на 01.01.2022 г. [22] представлена далее на рисунке 2.



Рисунок 2 – Соотношение дорог федерального, регионального и местного значения в РФ по протяженности, км

Как можно заметить, большая часть дорог в стране – это категория дорог местного значения. Треть приходится на дороги регионального либо межмуниципального значения, чуть более 10% составляют дороги федерального значения.

Данные Росстата убедительно доказывают значимость дорожного хозяйства в целом и автомобильных дорог – в частности – для национальной экономики России и населения страны. На долю автомобильных перевозок приходится большая часть перевозимых в стране грузов – 69,2% [26].

Сравнить этот показатель с долей других видов транспорта позволяет рисунок 3.

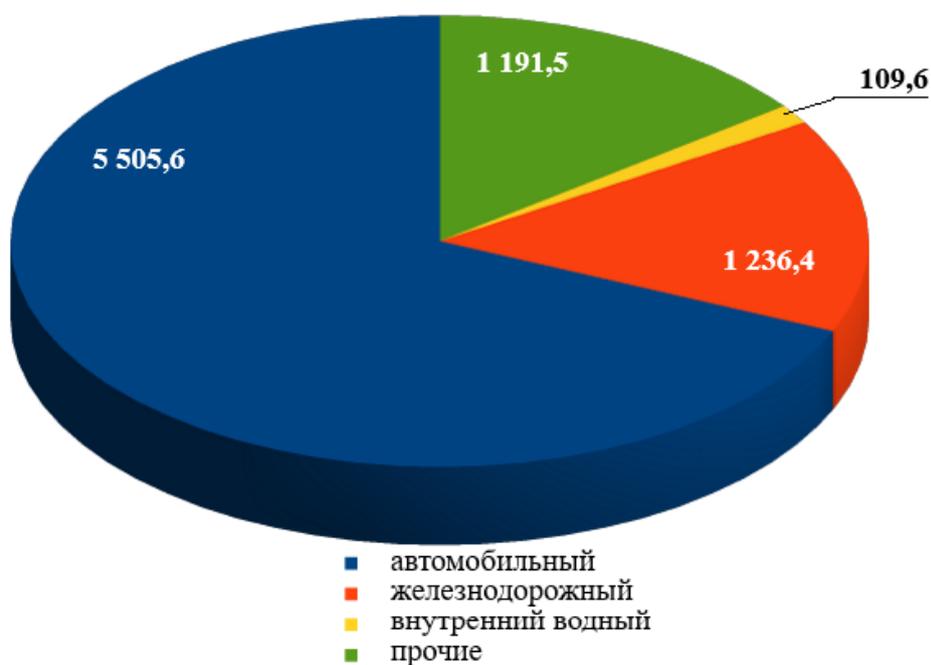


Рисунок 3 – Доля автомобильных грузовых перевозок в общем количестве перевезенных грузов в 2022 г., млн т

Аналогично, на автомобильный транспорт приходится большая часть пассажирских перевозок в России [26]. Соответствующая диаграмма представлена на рисунке 4.



Рисунок 4 – Доля автомобильного транспорта в пассажирских перевозках в России в 2022 г., млн чел.

Транспорт следует рассматривать как одну из ключевых отраслей экономики, поскольку процесс товарного обмена не может существовать без транспортной системы. Для России это приобретает особое значение, поскольку страна имеет колоссальную географическую протяженность, что еще больше повышает роль созданной и непрерывно развивающейся национальной транспортной системы.

Транспорт является важной отраслью народного хозяйства, и хотя сама по себе эта отрасль не создает, в отличие от сельского хозяйства или промышленности, материальных благ, она обеспечивает своевременное их перемещение в пространстве. Поэтому транспортные услуги имеют не меньшую значимость, чем само производство.

Наконец, транспорт является важнейшей составляющей национальной системы безопасности. В условиях отсутствия разветвленной, эффективно функционирующей транспортной системы становится невозможным выполнение задач по мобилизационному развертыванию, переброске, обеспечению войск [22, с. 11]

Дорожное хозяйство, поддерживаемое в нормативном состоянии, должно обеспечивать стабильную работу автомобильного транспорта. Здесь показателями эффективности выступают:

- максимально возможная грузоподъемность автотранспортных средств и автопоездов;
- оптимальный скоростной режим;
- себестоимость перевозок;
- высокая производительность труда водителей автотранспортных средств.

Достижение высоких показателей работы автотранспорта зависит от характеристик объектов дорожного хозяйства: от категории дорог, типа дорожного покрытия и его прочности, от грузоподъемности искусственных сооружений и их габаритных размеров, от расстояния видимости на дороге и общего состояния дорог [35, с. 3].

С. В. Тактарова и С. С. Солдатова выделяют целый комплекс проблем, которые затрудняют и тормозят развитие национальной транспортной системы. Многие из этих проблем, как показывает приведенный ниже перечень, связаны с состоянием дорожного хозяйства:

- недостаточные объемы государственного финансирования, направляемые на строительство, реконструкцию и ремонт инфраструктурных объектов дорожного хозяйства России, что приводит к значительному снижению пропускной способности дорог;

- отсутствие во всех регионах страны полноценной сети дорог с твердым покрытием, из-за чего ежегодно во время весенне-осенней распутицы или природных аномалий миллионы человек оказываются отрезаны от транспортных коммуникаций;

- отсутствие полностью сформированной сети федеральных автомобильных дорог, которая связывала бы воедино все регионы России, что прежде всего касается районов Крайнего Севера;

- низкий уровень технической оснащенности автомобильного хозяйства, неудовлетворительное состояние производственно-технической базы большей части автотранспортных предприятий, участвующих в осуществлении как грузовых, так и пассажирских грузоперевозок на территории страны;

- несоответствие значительного количества эксплуатируемых транспортных средств действующим в мире экологическим стандартам, из-за чего именно автомобильный транспорт становится главным загрязнителем воздушного бассейна в мегаполисах, давая до 80% от общего количества загрязняющих атмосферу выбросов;

- рост транспортных тарифов в совокупности с названными ранее факторами, касающимися состояния дорожного хозяйства страны, что ограничивает развитие транспортно-экономических связей как внутри государства, так и с внешнеэкономическими партнерами, поскольку увеличивается доля транспортных затрат в себестоимости российских товаров, снижая ее конкурентоспособность;

- неудовлетворительное состояние дорог и дорожной инфраструктуры не позволяет поднять уровень безопасности на транспорте: в дорожно-транспортных происшествиях на территории России ежегодно гибнут десятки тысяч человек [21, с. 15-16].

По мнению А. В. Кочеткова и Л. В. Янковского, развитие дорожного хозяйства невозможно в отрыве от научной мысли и использования тех достижений, которыми современная наука вооружает общество. Это касается, в том числе, создания и развития общих и специальных технических регламентов, отвечающей текущему развитию дорожной отрасли и международным нормам системы национальных стандартов, а также методических разработок, которые позволят использовать прогрессивные технологии выполнения дорожных работ при сохранении их оптимальной стоимости.

Важным вопросом остается развитие инновационной деятельности в дорожном хозяйстве, что невозможно без совместной работы научных организаций с властью и предприятиями дорожного хозяйства, поддержки профильных вузов и других организаций, которые помогают внедрять новые технологии в производство и формировать инновационную инфраструктуру дорожного хозяйства.

А. В. Кочетков и Л. В. Янковский определяют перечень основных задач научно-технической политики в сфере дорожного хозяйства [10, с. 64], который представлен на рисунке 5.

<b>Основные задачи научно-технической политики в сфере дорожного хозяйства</b>
формирование научно-технической политики на основе экономических подходов исходя из наибольшей эффективности технических и конструктивных решений с учетом всего комплекса затрат и выгод за весь срок службы сооружений
создание экономических механизмов, обеспечивающих взаимную заинтересованность всех участников инвестиционного процесса во внедрении новых экономических и долговечных материалов и конструкций
переориентация технической политики в интересах пользователей дорог
формирование единых технических требований к магистральным автомобильным дорогам с возможностью их интеграции в сеть европейских автомагистралей и магистралей стран-участниц СНГ
ориентация на повышение долговечности дорожных конструкций и сооружений взамен получения сиюминутной выгоды от сокращения стоимости строительных и ремонтных работ
учет региональных особенностей при проведении технической политики, при сохранении единых принципов формирования автотранспортных коммуникаций и технических требований к ним
создание условий для развития творческой инициативы инженеров-дорожников всех уровней
пересмотр основных принципов и подходов к техническому нормированию и типовому проектированию на основе экономических подходов, ориентация на интересы потребителей и учет многогранных особенностей Российской Федерации
создание эффективной системы контроля качества дорожных работ

Рисунок 5 – Основные задачи научно-технической политики в сфере дорожного хозяйства

Таким образом, названные авторы указывают на необходимость внедрять в дорожном хозяйстве инновационные методы работы, оценивая общую экономическую целесообразность реализуемых мероприятий и общий эффект от их реализации на протяжении всего срока эксплуатации дорог и инженерных сооружений дорожного хозяйства.

Обобщая рассмотренную теоретическую базу, а также масштабы транспортной системы Российской Федерации, можно сформулировать сущность дорожной деятельности. Она заключается в развитии и поддержании в нормативном состоянии сети автомобильных дорог общего пользования со всеми сооружениями, необходимыми для ее нормальной эксплуатации с целью максимального удовлетворения потребностей всех пользователей дорожного хозяйства, среди которых население страны, предприятия и организации и само государство, для которого надлежащее состояние дорожного хозяйства является одним из гарантов национальной безопасности и территориальной целостности. Дорожная деятельность осуществляется с опорой на достижения научно-технического прогресса, что позволяет повышать качество дорог и, как результат, эффективность функционирования национальной экономики. Она ориентируется на стратегические цели развития страны, достижение которых как раз способствует росту удовлетворенности потребителей качеством работы дорожного хозяйства.

## **1.2 Нормативно-правовое обеспечение управления дорожным хозяйством в РФ**

Управление дорожным хозяйством в России – сфера, регулируемая на уровне государства. Инструментами этого регулирования выступают как нормативно-правовые акты, так и стратегические программы и проекты, задающие направление развития отрасли.

Среди нормативно-правовых актов, обеспечивающих управление данной сферой, следует назвать, прежде всего, Федеральный закон № 257-ФЗ

«Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который призван регулировать отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации [29].

Действие названного Федерального закона № 257-ФЗ распространяется на все автомобильные дороги, существующие на территории России, вне зависимости от того, к какой категории они принадлежат или кто является их владельцем.

Основные цели принятия данного федерального закона [29] представлены на рисунке 6.

<b>Цели Федерального закона № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»</b>
определение основ функционирования автомобильных дорог, их использования, осуществления дорожной деятельности в интересах пользователей автомобильными дорогами, собственников автомобильных дорог, государства, муниципальных образований
совершенствование государственного управления в области дорожной деятельности
обеспечение сохранности и развития автомобильных дорог, улучшение их технического состояния
содействие внедрению перспективных технологий в области дорожной деятельности, а также применению национальных стандартов Российской Федерации в указанной области
обеспечение эффективной и добросовестной конкуренции на рынке работ и (или) услуг при осуществлении дорожной деятельности
улучшение инвестиционного климата в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности
обеспечение интеграции автомобильных дорог в международную транспортную сеть

Рисунок 6 – Цели Федерального закона № 257-ФЗ

Данным нормативно-правовым актом федерального уровня:

- даются определения широкого круга понятий, относящихся к сфере дорожного хозяйства;
- определяются категории автомобильных дорог и выделяются признаки их принадлежности к той или иной категории;
- определяются уровни ответственности за содержание и обслуживание дорог различной категории;
- очерчивается круг вопросов формирования единого госреестра автомобильных дорог и системы контроля за использованием дорожных фондов;
- определяется круг полномочий, делегируемых органам власти федерального, регионального и муниципального уровней в сфере использования дорог и осуществления дорожной деятельности;
- определяется порядок перераспределения полученных полномочий между органами власти субъекта РФ и местными администрациями и т. д.;
- устанавливается порядок планирования и осуществления дорожной деятельности, под которой понимается «деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» и т. д. [29]

Отдельное значение для развития дорожного хозяйства имеет и Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», поскольку данный нормативно-правовой акт в качестве необходимого условия обеспечения безопасности дорожного движения называет своевременное выявление «аварийно-опасных участков дорог и разработку первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий» [30].

Не меньшее значение для развития всей транспортной системы РФ имеет принятая в 2021 г. «Транспортная стратегия РФ до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года», которая, в том числе, направлена на достижение тех целей национального развития, которые обозначены

в Указе Президента России от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [27]. Среди таких целей Президентом РФ обозначены повышение доли дорожной сети, соответствующей нормативным требованиям, а также снижение опасных выбросов в атмосферу.

Данный документ стратегического развития транспортной отрасли страны формулирует миссию государства в области обеспечения функционирования и развития транспортной системы. Она заключается в «создании условий для повышения качества жизни и здоровья граждан, экономического роста и повышения конкурентоспособности национальной экономики, укрепления безопасности и обороноспособности страны, реализации ее транспортного потенциала через опережающее развитие транспортной инфраструктуры и расширение доступа к безопасным и качественным транспортным услугам с минимальным воздействием на окружающую среду и климат, использование географических особенностей Российской Федерации в качестве ее конкурентного преимущества» [24].

Как главный приоритет, соблюдение которого необходимо при реализации данной стратегии, следует рассматривать обеспечение национальных интересов российского государства.

В стратегии также определены долгосрочные цели развития транспортного комплекса страны, которые связаны с ожиданиями главных его пользователей – населения, бизнеса, государства [24]. Они представлены на рисунке 7.

<b>Долгосрочные цели развития транспортной системы до 2030 года и на прогнозный период до 2035 года</b>
повышение пространственной связанности и транспортной доступности территорий
повышение мобильности населения и развитие внутреннего туризма
увеличение объема и скорости транзита грузов и развитие мультимодальных логистических технологий
цифровая и низкоуглеродная трансформация отрасли и ускоренное внедрение новых технологий

Рисунок 7 – Долгосрочные цели развития транспортной системы

Как было упомянуто, Стратегия акцентирует внимание на удовлетворении запросов основных пользователей российской транспортной системы. Так, население страны должно получить:

- большую доступность туристических, культурных и социально-экономических центров, в том числе и для жителей удаленных территорий;
- более качественные с точки зрения их безопасности, комфорта, скорости и стоимости транспортные услуги.

Для представителей бизнеса развитие транспортной инфраструктуры несет в себе такие выгоды, как:

- рост транспортной доступности территорий;
- полный доступ к транспортно-логистическим услугам;
- безопасность перевозок и сохранность транспортируемых грузов;
- снижение себестоимости транспортных услуг и т. д.

Государство также выигрывает от развития дорожного хозяйства страны, поскольку:

- реализуется экономический потенциал страны;
- растет производительность труда;
- регионы страны получают возможность реализовывать свои географические преимущества;

- улучшаются внутренние и внешние экономические и социальные связи;
- создаются благоприятные условия для будущих поколений, в т.ч. за счет снижения негативного воздействия транспорта на экологию;
- снижается социальная напряженность за счет роста удовлетворенности граждан доступностью транспортных услуг;
- укрепляется национальная безопасность государства, его обороноспособность и территориальное единство [24].

Важную роль в достижении стратегических целей развития транспортной отрасли страны имеет масштабный национальный проект «Безопасные качественные дороги», реализация которого охватывает период 2019-2024 гг.

Национальный проект, бюджет которого составляет более 4 779 млрд. руб., включает в себя ряд федеральных проектов [20], перечень которых с соответствующим разделением выделенных бюджетных средств, представлен на рисунке 8.



Рисунок 8 – Федеральные проекты и бюджет нацпроекта «Безопасные качественные дороги»

Нацпроект «Безопасные качественные дороги» является одним из наиболее капиталоемких: его бюджет, превышающий 4 779 млрд руб. уступает лишь бюджету на выполнение Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, который составляет 6 348, 1 млрд руб. и значительно превышает затраты на реализацию таких нацпроектов, как «Здравоохранение» (1 725,8 млрд руб.), «Образование» (784,5 млрд руб.) или «Цифровая экономика» (1 634,9 млрд руб.). Это является еще одним подтверждением масштабов автотранспортной системы России и необходимости масштабной финансовой поддержки для ее развития и стабильного функционирования.

Как и все реализуемые в России национальные проекты, данный проект содержит цели и целевые показатели [20], которые сформулированы на этапе его разработки и которых необходимо достичь. Перечень этих целей и их целевых показателей представлен в таблице 1.

Таблица 1 – Цели и целевые показатели нацпроекта «Безопасные качественные дороги»

Показатель	Базовое значение, 2019 г.	Целевое значение, 2024 г.
Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, %	43,1	50,9
Доля автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, %	10,2	9,1
Количество мест концентрации ДТП на дорожной сети, %	100,0	50,0
Количество погибших в ДТП, чел. на 100 тыс. населения	13,0	4,0
Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках нацпроекта, предусматривающих использование новых технологий и материалов, %	10,0	80,0

## Продолжение таблицы 1

Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках нацпроекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла с включением в один контракт различных видов дорожных работ, %	10,0	70,0
Доля автомобильных дорог Минобороны России, соответствующих нормативным требованиям, %	34,0	60,0

Таким образом, функционирование дорожного хозяйства регулируется на федеральном законодательном уровне, а его развитие направляют принимаемые в стране стратегии, программы и проекты, ориентированные на прогрессивное долгосрочное развитие страны.

Помимо этого, субъекты РФ на региональном уровне могут принимать законодательные акты, направленные на регулирование сферы дорожного хозяйства. При этом принимаемые ими нормативно-правовые акты не должны вступать в противоречие с документами федерального уровня.

### **1.3 Зарубежный опыт в сфере управления дорожным хозяйством**

В зарубежных странах управление дорожным хозяйством также является сферой, находящейся в ведении государственных органов.

В США в 1966 г. было создано Федеральное управление автомобильных дорог (Federal Highway Administration, FHWA) – агентство, действующее в рамках Министерства транспорта США. Оно поддерживает правительства штатов, а также местные органы власти в проектировании, строительстве и обслуживании национальной системы автомобильных дорог. Эта деятельность осуществляется в рамках Федеральной программы помощи автомагистралям. Оказывая финансовую и техническую помощь правительствам штатов и местным органам власти, Федеральное управление

автомобильных дорог является ответственным ведомством за то, чтобы дороги и автомагистрали Соединенных Штатов оставались одними из самых безопасных и технологически совершенных в мире.

Миссия американского Федерального управления автомобильных дорог состоит в том, чтобы создать дорожную систему мирового класса, которая будет обеспечивать безопасную, эффективную, справедливую и устойчивую мобильность для всех, одновременно укрепляя национальную экономику.

Основные направления деятельности Федерального управления автомобильных дорог заданы Стратегическим планом (FHWA Strategic Plan), принятым на период 2022-2026 гг.

Основная цель, сформулированная в Стратегическом плане Управления – сделать транспортную систему США более безопасной для людей, обеспечить ее функционирование без серьезных травм и смертельных исходов. Безопасность является главным приоритетом Министерства транспорта США, поскольку в стране один из самых высоких показателей смертности в дорожно-транспортных происшествиях в промышленно развитом мире: в 2 раза больше, чем в Канаде, и в 4 раза выше, чем в Евросоюзе. Почти 95% ДТП со смертельным исходом происходят в США на городских улицах, автодорогах и автомагистралях. При этом показатель смертности сейчас, прервав длительный тренд к снижению, который был стабилен на протяжении 30 лет, начиная с 1975 г., неуклонно растет. В 2020 г. смертность на дорогах выросла на 7,2 % по сравнению с предыдущим, 2019 г. Наибольший рост фиксируется среди смертельных случаев с участием пешеходов и велосипедистов. Дорожно-транспортные происшествия являются основной причиной смерти подростков. При этом порядка 50% ДТП со смертельным исходом происходят в Соединенных Штатах на сельских дорогах, хотя в сельской местности сегодня проживает не более 20% населения страны.

Еще одно стратегически важное направление деятельности в области дорожного хозяйства США – это привлечение инвестиций в транспортную

систему страны. Это необходимо для обеспечения американских предприятий надежным доступом к ресурсам, рынкам, а американских граждан – доступом к хорошо оплачиваемой работе. Разветвленная сеть дорог и мостов Америки облегчает передвижение людей и товаров, способствует росту американской экономики, обеспечивает доступ к национальным и международным рынкам и поддерживает национальную оборону.

Текущее состояние автомагистралей и основных дорог может неблагоприятно повлиять на американскую экономику из-за потери времени в пути, снижения производительности и повышения уязвимости к стихийным бедствиям и экстремальным погодным явлениям. Плохое состояние дорожного покрытия на некоторых дорогах зачастую приводит к более высоким затратам на эксплуатацию и техническое обслуживание автомобиля. А плохое состояние мостов – к наложению ограничений по весу, что увеличивает затраты времени в пути, заставляя грузовые транспортные средства искать альтернативные маршруты. По состоянию на 2021 г. примерно 20% автомагистралей и основных дорог в США были в плохом состоянии. Поэтому Федеральное управление автомобильных дорог содействует и контролирует вложение средств в поддержание надлежащего качества дорожного покрытия на автомагистралях, мостах и в туннелях, чтобы способствовать наращиванию экономической силы и глобальной конкурентоспособности страны в обозримом будущем [42].

В Японии вопросы дорожного хозяйства относятся к ведению Министерства земли, инфраструктуры, транспорта и туризма (Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, MLIT) – именно оно отвечает за комплексное и систематическое использование национальных земель, за развитие и сохранение инфраструктуры, за разработку и реализацию транспортной политики и т. д. Законодательно дороги в Японии подразделяются на несколько типов:

- национальные скоростные автомагистрали;
- национальные автомагистрали;

- дороги префектур;
- муниципальные дороги.

По состоянию на май 2021 г. в стране было введено в эксплуатацию 12 000 км магистральных автомобильных дорог высокого стандарта. При этом в Японии действует 2 типа автомагистралей: платные и бесплатные. Появление платных дорог стало ответом на быструю автомобилизацию, сопровождаемую экономическим ростом, что требовало быстрого ввода разветвленной сети скоростных автомагистралей. Однако у национального правительства не было достаточно налоговых поступлений для финансирования развития скоростных автомагистралей. Система же платных дорог дает возможность погашать расходы на содержание, а также долги по строительству конкретных дорог за счет доходов от платы за проезд, которые собираются с их пользователей. В 1955 году Дорожный совет рекомендовал правительству страны создать Японскую государственную автомобильную корпорацию (Japan Highway Public Corporation, JHPC) – оператора скоростных платных дорог Японии, который появился в стране в 1956 г. и просуществовал до 2005 г., когда был приватизирован.

В настоящее время административное управление дорогами в Японии осуществляется в соответствии с циклом PDCA (цикл PLAN-DO-CHECK-ACT), согласно которому:

- цели государственной политики в области дорожного хозяйства определяются с использованием показателей эффективности (результата) (PLAN);
- разработанные меры воплощаются в жизнь в форме конкретных проектов (DO);
- результаты реализации проектов анализируются и оцениваются (CHECK);
- полученные результаты находят отражение в будущих проектах и административных разработках (ACT).

Для более эффективной реализации каждого проекта проводится анализ данных по направлению дорожной политики. Это позволяет четко идентифицировать участки, которые особенно нуждаются в существенных вложениях. Управление дорожным хозяйством становится более эффективным и прозрачным, когда власти консультируются с представителями общественности консультируются на каждом этапе цикла PDCA. Например, региональные потребности и проблемы легче понять, если собрать мнение граждан о том, какие направления дорожной сети нуждаются в скорейшей реконструкции или строительстве.

Каждые пять лет правительство Японии формирует Приоритетный план развития инфраструктуры. Он содержит приоритетные цели для дорожного сектора и индексы для измерения достижения этих целей. Так, Приоритетным планом развития инфраструктуры на 2021-2025 гг. предусмотрено:

- формирование общества, где приоритетом является предотвращение бедствий или смягчение их последствий;
- стабильное техническое обслуживание дорожной инфраструктуры;
- формирование на местах условий для максимального удобства повседневной жизни людей;
- поддержание благоприятного для страны уровня экономического развития;
- цифровая трансформация отрасли и инфраструктурных объектов;
- снижение выбросов углекислого газа.

Целью аналогичного Плана, который предполагалось выполнить к 2021 г., явилось формирование в стране национальной сети магистральных дорог, устойчивой к стихийным бедствиям. Этого предполагалось достичь путем создания недостающих звеньев. Во-первых, на скоростных дорогах двухполосные участки должны быть преобразованы в четырехполосные. Во-вторых, должна быть сформирована резервная сеть скоростных дороги национальных автомагистралей, находящихся в ведении Министерства,

которые могут функционировать в качестве альтернативы в случае повреждения основной сети в результате природных катаклизмов [40].

Министерство транспорта (Department for Transport) Великобритании – это ведомство, которое несет ответственность за:

- осуществление политики, разработку рекомендаций и финансирование местных властей страны с целью помочь им в управлении и обслуживании дорожных сетей, улучшении пассажирских и грузовых перевозок и разработке новых крупных транспортных схем;

- финансовое содержание, техническое обслуживание и эксплуатацию порядка 4 300 миль сети автомагистралей и магистральных дорог страны через Highways England (исполнительный вневедомственный государственный орган, финансируемый Министерством транспорта);

- улучшение автобусных перевозок по стране за счет финансирования и регулирования;

- снижение загруженности и загрязненности дорог за счет продвижения транспорта с более низким уровнем выбросов углерода, популяризации езды на велосипеде и пешего передвижения;

- поощрение использования новых технологий, от введения электронных билетов до использования транспорта с низким уровнем выбросов углерода;

- соблюдение высоких стандартов безопасности и охраны на транспорте и др.

Приоритетами Министерства транспорта Великобритании являются:

- ускорение экономического роста и возможностей;

- повышение удобства передвижений;

- безопасный, надежный, стабильно работающий транспорт.

В 2023 г. дорожная отрасль Великобритании получит государственные инвестиции в размере 47,5 млн. фунтов стерлингов, которые будут направлены на реализацию программы по повышению безопасности 27 самых опасных дорог страны. По расчетам Министерства транспорта, это позволит

предотвратить более 750 смертельных инцидентов в течение следующих 20 лет, что принесет пользу обществу в размере 420 миллионов фунтов стерлингов.

Мероприятия по повышению безопасности дорожного движения подразумевают перепланировку опасных перекрестков и совершенствование дорожной разметки. Программа призвана снизить риск столкновений, что, в свою очередь, уменьшит транспортные заторы, сократит время в пути и снизит выбросы углекислого газа в атмосферу [41].

Министерство транспорта и коммуникаций Мексики видит своей миссией содействие безопасным, эффективным и конкурентоспособным системам транспорта и связи путем укрепления правовой базы, определения государственной политики и разработки стратегий, способствующих устойчивому росту экономики и сбалансированному социальному развитию страны. В своей деятельности Министерство стремится расширять охват и повышать доступность услуг (в том числе цифровых), способствовать интеграции нации и уважительно относиться к окружающей среде.

Цель деятельности ведомства – в эффективном управлении транспортным сектором, что гарантирует стране современную и достаточную транспортную инфраструктуру, которая способствует предоставлению качественных и конкурентоспособных услуг, отвечающих ожиданиям граждан и тенденциям глобализации, тем самым способствуя устойчивому развитию страны, сохранению окружающей среды и безопасности.

Реализуемые в стране программы развития дорожного сектора направлены на сохранение федеральной сети автомобильных дорог, на развитие современной, безопасной и качественной дорожной инфраструктуры для повышения конкурентоспособности экономики, содействия национальному и региональному развитию, устранения изоляции сельских сообществ за счет правильного и эффективного использования бюджетных ресурсов и схем государственно-частного партнерства

для финансирования этой инфраструктуры. Результатом этих усилий должно стать лучшее обслуживание пользователей автомобильных дорог страны [38].

Таким образом, можно сделать вывод, что все страны, вне зависимости от уровня их развития и занимаемой площади, видят необходимость регулировать работу дорожной отрасли на государственном уровне. Они стремятся развивать дорожное хозяйство таким образом, чтобы содействовать росту национальной экономики, поддерживать безопасность дорожного движения, снижать вредное воздействие на окружающую среду, способствовать росту удовлетворенности населения качеством дорог.

Подводя итог теоретической части исследования, можно сделать следующие выводы.

Дорожное хозяйство страны – это часть отрасли материального производства. Совместно с автотранспортом она должна в максимальной степени удовлетворять потребности как народного хозяйства, так и граждан в автомобильных перевозках. Формирует дорожное хозяйство сеть автомобильных дорог общего пользования в совокупности со всеми сооружениями, которые обеспечивают ее нормальную эксплуатацию, а также предприятиями и организациями по ремонту и содержанию этих дорог. Масштаб дорожного хозяйства России обусловлен размерами страны. Для более эффективного управления дорогами в стране существует их деление на федеральные, региональные и межмуниципальные, местные дороги. Сущность дорожной деятельности заключается в развитии и поддержании в нормативном состоянии сети автомобильных дорог общего пользования со всеми сооружениями, необходимыми для ее нормальной эксплуатации с целью максимального удовлетворения потребностей всех пользователей дорожного хозяйства, среди которых население страны, предприятия и организации и само государство, для которого надлежащее состояние дорожного хозяйства является одним из гарантов национальной безопасности и территориальной целостности. Дорожная деятельность осуществляется

с опорой на достижения научно-технического прогресса, что позволяет повышать качество дорог и, как результат, эффективность функционирования национальной экономики.

Дорожная деятельность – сфера, регулируемая на законодательном уровне. Помимо федеральных законов, в России разработаны и реализуются стратегические программы и проекты, которые затрагивают и транспортную сферу. Среди них – национальный проект «Безопасные качественные дороги», ориентированный не только на повышение доли дорог, соответствующих нормативным требованиям, но также на снижение нагрузки на дорожную сеть федерального и регионального значения, рост безопасности дорожного движения, внедрение в работу организаций и предприятий дорожной отрасли инновационных технологий и материалов, что будет способствовать эффективности их деятельности и росту качества дорог в стране.

Анализ зарубежной практики управления дорожной отраслью показывает, что эта сфера в иностранных государствах также имеет высокую степень государственного регулирования. Правительства разных стран, среди которых Соединенные Штаты Америки, Япония, Великобритания, Мексика, стремятся развивать дорожное хозяйство таким образом, чтобы содействовать росту национальной экономики, поддерживать высокий уровень безопасности дорожного движения. Среди ключевых целей развития их дорожной отрасли, как и в России, присутствует также снижение вредного воздействия на окружающую среду и стремление к росту удовлетворенности населения качеством дорог.

## **2 Анализ региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством (на примере Архангельской области)**

### **2.1 Характеристика состояния дорожного хозяйства региона**

Архангельская область – один из субъектов в составе РФ, расположенный на севере Европейской части страны. Побережье области, тянущееся на 3 000 км, омывается водами 3-х морей бассейна Северного Ледовитого океана: Белого, Баренцева, Карского.

Архангельская область занимает территорию 589 913 кв. км. Население региона по данным на 01.01.2023 г. достигает 964,1 тыс. человек. Из них более 750 тыс. человек проживает в городах.

По оценкам протяженность автомобильных дорог общего пользования (как федерального и регионального, так и местного значения) на территории Архангельской области по данным, актуальным на 01.01.2023 г., составляет 19 766,87 км, из них дороги с твердым покрытием – это 10 973,82 км. Расчетная плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием составляет 26,56 км на 1 000 кв. км территории. Однако если посмотреть на удельный вес автомобильных дорог общего пользования, имеющих твердое покрытие, в общей протяженности автодорог общего пользования, он будет невелик и составит 55,5%. Здесь Архангельская область значительно отстает как от среднего показателя по Северо-Западному федеральному округу, так и от показателей других регионов данного округа [22] (рисунок 9).

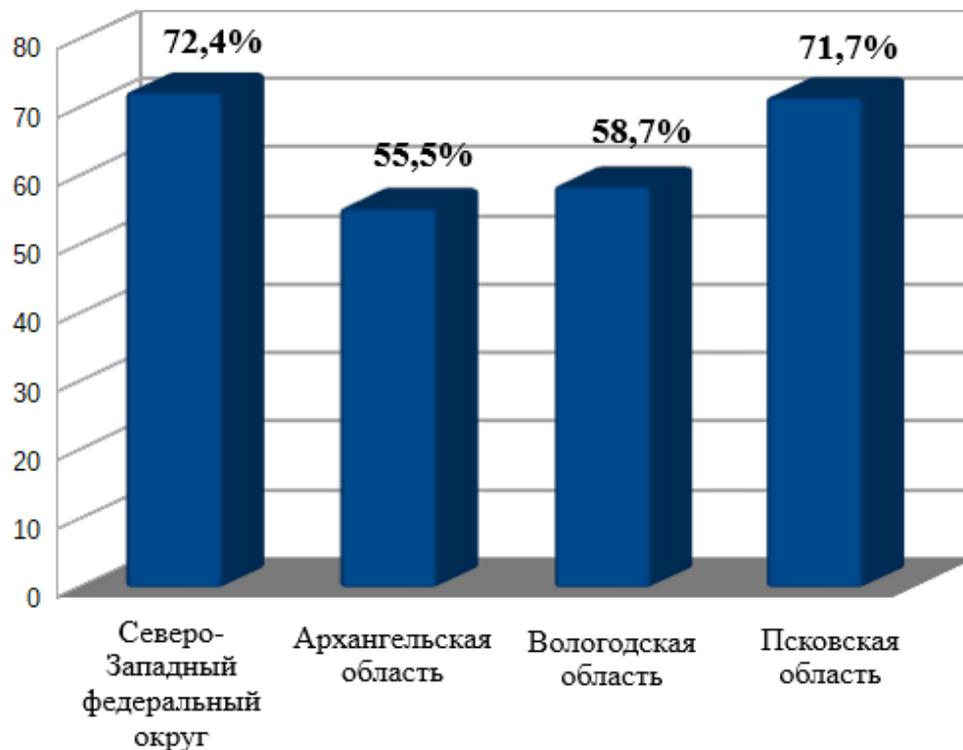


Рисунок 9 – Удельный вес дорог с твердым покрытием по отдельным регионам СЗФО

Основными транспортными автомагистралями на территории Архангельской области выступают автодороги общего пользования, относящиеся к категории дорог федерального значения:

- М-8 «Холмогоры» с подъездом к городу Северодвинску;
- А-215 «Лодейное Поле – Вытегра – Прокшино – Плесецк – Брин-Наволоок»;
- А-213 «Чекшино – Тотьма – Котлас – Куратово».

Помимо этого, большое значение имеют автодороги общего пользования категории регионального значения:

- Долматово – Няндомы – Каргополь – Пудож;
- Архангельск – Белогорский – Пинега – Кимжа – Мезень;
- М-8 «Холмогоры» – Котлас;
- Коноша – Вельск;
- Коноша – Няндомы;
- Заболотье – Сольвычегодск – Яренск;

- Вогваздино – Яренск;
- Лешуконское – Мезень (до дер. Жердь);
- Архангельск (от дер. Рикасиха) – Онега (до дер. Кянда);
- Онега – Тамица – Кянда;
- Карпогоры – Сосновка – Нюхча – граница с Республикой Коми;
- Исакогорка – Новодвинск – Холмогоры;
- Вельск – Шангалы;
- Шангалы – Квазеньга – Кизема.

Именно автомобильные дороги регионального значения обеспечивают автотранспортные связи большинства населенных пунктов Архангельской области как между собой, так и с областным центром.

В связи с историческим развитием и географическими особенностями Архангельской области, формирование сети региональных автомобильных дорог в настоящее время не завершено, что проявляется в следующих диспропорциях функционирования дорожного хозяйства:

- отсутствует автодорожная связь по автомобильным дорогам с твердым покрытием трех территориально удаленных административных центров муниципальных районов (с. Лешуконское (Лешуконский район), с. Карпогоры (Пинежский район), с. Яренск (Ленский район) с административным центром Архангельской области;

- отсутствует круглогодичное сухопутное транспортное сообщение с отдельными территориями области. Так, 6 административных центров Архангельской области (с. Карпогоры, с. Яренск, с. Верхняя Тойма, г. Мезень, с. Лешуконское и г. Шенкурск) на данный момент не имеют круглогодичного автодорожного сообщения с областным центром. Причина этого – отсутствие мостов через реки Мезень, Северная Двина, Пинега, Вычегда. Для данных населенных пунктов обеспечение их транспортной доступности осуществляется посредством организации паромных переправ и наплавных мостов. Однако их функционирование становится невозможным в периоды устойчивого осеннего ледостава и весеннего паводка. Подобные перерывы

в транспортном сообщении составляют от одного до двух месяцев и полностью зависят от текущих погодных условий;

- на территории Архангельской области существует 106 населенных пунктов (населения каждого из поселений более 100 человек, среди них – 5 населенных пунктов, расположенных на островных территориях, 6 населенных пунктов, расположенных на удаленных территориях побережья Белого моря, в том числе за пределами национального парка «Онежское Поморье», 1 населенный пункт – закрытое административное образование (Сопка) не имеют дорог с твердым покрытием, чтобы интегрироваться в сеть автомобильных дорог общего пользования. Чтобы решить вопрос с обеспечением транспортной доступности этих населенных пунктов, необходимо спроектировать и построить автодороги большой протяженности с крупными мостовыми переходами. А это невозможно без многомиллиардных инвестиций;

- не сформированы альтернативные варианты для основных маршрутов автотранспорта внутри Архангельской области. Это не позволяет равномерно распределять транспортные потоки внутри региона, снижает уровень безопасности дорожного движения. Существующая на сегодняшний день конфигурация сети региональных автодорог, с учетом ее технического состояния и возможностей, не позволяет обеспечить необходимый уровень мобильности населения Архангельской области, препятствует росту экономики региона.

В соответствии с данными, актуальными на 01.01.2023 г. протяженность региональных автодорог в регионе достигает 7 009,59 км. На дороги с твердым покрытием приходится 6 357,62 км, из них 1 699,71 км – это дороги с усовершенствованным покрытием. Грунтовые дороги имеют протяженность 651,98 км. Кроме того, ежегодно на сети региональных автомобильных дорог обеспечивается организация и функционирование автозимников общей протяженностью 334,53 км и ледовых переправ общей протяженностью 22,61 км.

Соотношение федеральных, региональных и местных дорог общего пользования в регионе [22] выглядит следующим образом (рисунок 10).



Рисунок 10 – Соотношение дорог федерального, регионального и местного значения в Архангельской области по протяженности, км

Как можно заметить, соотношение дорог различных категорий в Архангельской области вполне сопоставимо с распределением этих категорий в целом по Российской Федерации: большая удельная часть приходится на дороги местного значения, тогда как меньшая – на дороги федерального значения.

Доля региональных автомобильных дорог в нормативном состоянии на 01.01.2023 г. по оценке составляет 1 721,82 км или 24,6%. В рамках национального проекта целевой показатель «Доля автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям» составит 27,95% (к протяженности на 31 декабря 2017 г.).

В опорную сеть Российской Федерации включена часть региональных автомобильных дорог Архангельской области общей их протяженностью 1 136,85 км.

На 01.01.2023 г. на региональных автомобильных дорогах насчитывается 536 мостовых сооружений, общая протяженность которых составляет 20 110,79 м. Из общего количества мостовых сооружений 322 единицы – это сооружения некапитального типа (60,1% от общего количества), их протяженность составляет 8 134,25 м или 40,4% от общей протяженности. При этом 186 мостовых сооружений пребывают в неудовлетворительном состоянии, в связи с чем на них установлены ограничения по грузоподъемности и обустроены временные объезды для транспортных средств большей грузоподъемности. Еще 5 мостовых сооружений находятся в аварийном состоянии, поэтому они полностью закрыты для движения, а для проезда транспортных средств предусмотрены объезды.

В приоритетном порядке строительство капитальных мостовых сооружений в Архангельской области требуется на автомобильных дорогах, которыми формируется опорная сеть региональных автомобильных дорог – именно эти автомобильные дороги обеспечивают движение основных транспортных потоков.

Неотъемлемой частью дорожной системы региона является обеспечивающая ее функционирование инфраструктура. Общее количество АЗС на региональных автомобильных дорогах составляет 52 единицы, в том числе 4 – газозаправочных. Электрозаправочные станции на сети региональных дорог в настоящий момент отсутствуют.

Подвижной радиотелефонной связью покрыты 54% региональных автомобильных дорог. Помимо этого, региональные автомобильные дороги оборудованы средствами контроля и информирования пользователей автомобильных дорог:

- табло переменной информации – 2 шт.;

- автоматические посты весового и габаритного контроля – 3 шт.
- системы фото-, видеофиксации административных правонарушений по безопасности дорожного движения, стационарные – 32 шт.;
- видеокамеры – 21 шт.

В рамках нацпроекта «Безопасные качественные дороги» в регионе ведется внедрение составляющих интеллектуальной транспортной системы. Использование комплекса автоматизированных информационных управляющих подсистем дорожного хозяйства начнется в регионе с Архангельской агломерации.

## **2.2 Анализ развития дорожной деятельности в Архангельской области**

Анализ состояния дорожного хозяйства региона позволяет выявить определенные диспропорции в развитии дорожной сети Архангельской области.

Первая проблема, с которой сталкивается рассматриваемый регион, – это высокая доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям.

Из-за многолетнего недофинансирования дорожного хозяйства региона (в целом данная проблема не уникальна и характерна для подавляющего большинства регионов России) большая часть дорог в регионе – это 79% автомобильных дорог общего пользования регионального значения и 95,1% муниципальных дорог – не отвечает нормативным требованиям. Дорожные фонды, созданные в 2012 году, лишь частично снимают остроту проблемы.

Финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении региональных автомобильных дорог осуществляется за счет и в пределах средств дорожного фонда Архангельской области, формируемого в объеме

доходов от источников, определенных областным законом о дорожном фонде Архангельской области.

Основными источниками формирования бюджетных ассигнований дорожного фонда являются доходы от акцизов на нефтепродукты, транспортный налог, взимаемый с юридических и физических лиц.

На 2023 г. объем дорожного фонда Архангельской области составляет свыше 14,5 млрд. рублей. Эта сумма также включает в себя межбюджетные трансферты из федерального бюджета и, помимо этого, поступления от юридических лиц региона в рамках соглашений о сотрудничестве, достигнутых между Правительством Архангельской области и бизнесом (рисунок 11).

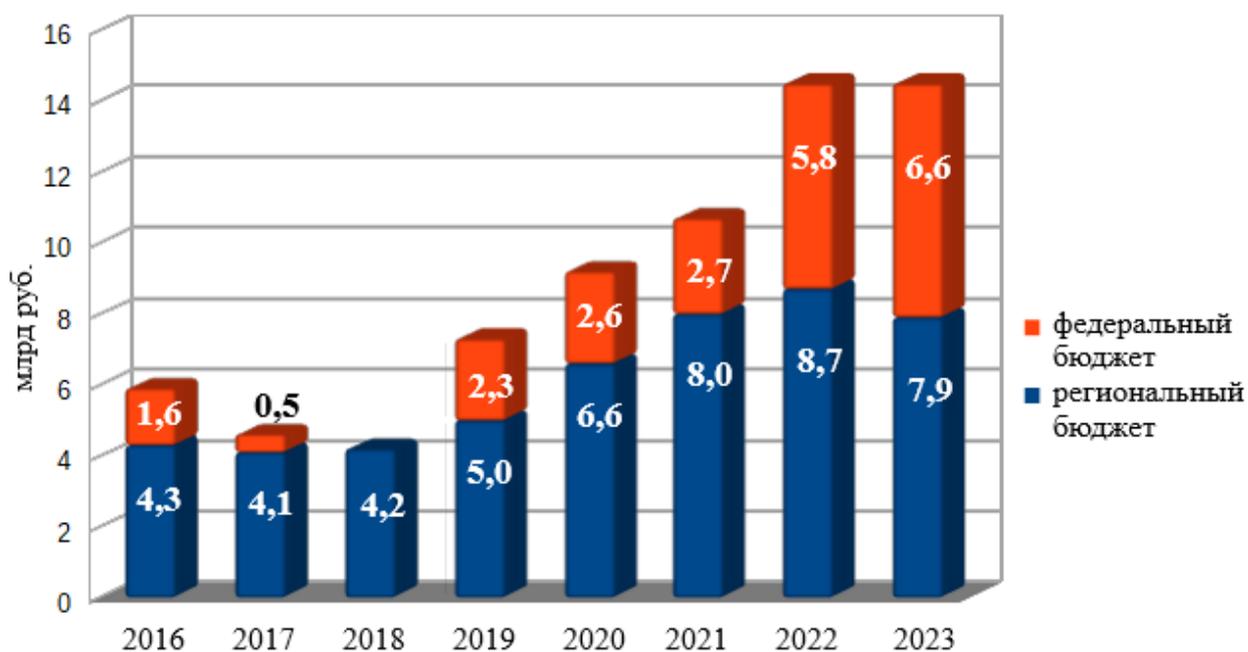


Рисунок 11 – Наполнение дорожного фонда Архангельской области в 2016-2023 гг.

Запланированный объем средств, которые будут направлены на финансирование региональных автомобильных дорог в 2023 г., составляет свыше 9,11 млрд руб., из них:

- на капитальный и текущий ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений, включая мероприятия национального проекта – 6,00 млрд руб.;

- на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений – 3,11 млрд руб.

Анализируя обеспеченность регионального дорожного фонда средствами в период 2021-2022 гг. следует оперировать следующими цифрами, представленными в таблице 2.

Таблица 2 – Обеспеченность регионального дорожного фонда Архангельской области средствами в период 2021-2025 гг.

Период	Ресурсная (финансовая) обеспеченность капитального ремонта, ремонта и содержания региональных автомобильных дорог		
	Потребность, млрд руб.	Факт, млрд руб.	Степень удовлетворенности потребности, %
2021 г.	18,7	7,3	38
2022 г.	15,8	11,6	73
2023 г.	15,8	9,11	57,5
2024 г.	16,8	7,9	47
2025 г.	17,8	8,6	48

Таким образом, в рассматриваемом периоде существует серьезный разрыв между потребностью дорожного хозяйства в денежных средствах на поддержание нормативного состояния и теми средствами, которые фактически выделяются на эти нужды. При этом зачастую сумма, выделяемая на капитальный и текущий ремонт дорог в регионе, оказывается вдвое меньше потребности, что не способствует улучшению состояния дорог в Архангельской области.

Существенно увеличить объемы финансирования дорожного хозяйства и, как результат, темпы приведения в нормативное состояние автомобильных дорог общего пользования позволяют на сегодняшний день мероприятия

в рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги», реализация которого осуществляется во всех субъектах России с 2019 г.

Тем не менее, федеральное финансирование дорожной отрасли не всегда позволяет запланировано ускорить темпы приведения региональных дорог в нормативное состояние.

С 2022 г. в связи с изменениями бюджетного законодательства в части снижения нормативов зачисления в бюджеты субъектов федерации доходов от акцизов на нефтепродукты, предусмотрена процедура их замещения трансфертами из федерального бюджета. Помимо того, в 2022 г. предусмотрено выделение средств федерального бюджета на реализацию мероприятий национального проекта по приведению в нормативное состояние мостов, а также на увеличение значения целевого показателя региональных проектов «доля автомобильных дорог в нормативном состоянии» для тех российских регионов, где данный показатель значительно ниже установленного федеральным проектом (50 %).

По результатам рассмотрения федерального бюджета на 2022-2024 гг. объем трансфертов, которые будут доведены до Архангельской области, был уменьшен. Иными словами, он фактически не учитывает потребность на увеличение значения показателя. Объем выпадающих доходов дорожного фонда на 2022-2023 гг. составил порядка 1 млрд руб. ежегодно, и это приводит к снижению объемов ремонтных работ на 133,1 км за период 2022-2024 гг. (2022 г. – 37,3 км, 2023 г. – 41,4 км, 2024 г. – 54,4 км).

Подобная ситуация при отсутствии целевых решений со стороны Правительства РФ о выделении региону дополнительных средств не позволяет Архангельской области в 2022-2024 гг. обеспечить увеличение темпов приведения в нормативное состояние региональных автомобильных дорог по сравнению с утвержденным региональным проектом.

Чтобы способствовать росту темпов приведения автомобильных дорог регионального значения Архангельской области в нормативное состояние, в 2022 г. бюджету субъекта РФ дополнительно выделены средства

федерального бюджета в объеме 2,8 млрд руб. Его достаточно, чтобы привести к нормативным показателям 134 км дорог. Однако в будущих периодах – в 2023 г. и 2024 г. – выделение дополнительных средств для Архангельской области из федерального бюджета на нужды дорожной отрасли не предусмотрено.

Вторая проблема дорожного хозяйства Архангельской области – это низкая плотность транспортных путей, недостаточность транспортной доступности территории области. Как ранее было отмечено, данная проблема обусловлена, в том числе, географическим положением региона и его историческим развитием, значительной удаленностью отдельных населенных пунктов, большим количеством рек, что требует наличия значительного числа мостовых сооружений.

Таким образом, существенное значение для обеспечения транспортной доступности населенных пунктов региона имеет именно состояние мостового хозяйства. На автомобильных дорогах общего пользования регионального значения насчитывается более 500 мостовых переходов (общая их протяженность, как отмечалось ранее, превышает 20 000 м). При этом большая часть мостов в Архангельской области – это деревянные либо комбинированные сооружения некапитального типа. Протяженность таких мостовых конструкций, требующих пристального внимания, на сегодняшний день превышает 9 000 м.

Только 35,9% от общего количества мостовых сооружений на дорогах регионального значения (61% их протяженности), являются на текущий момент капитальными и полностью соответствуют современным требованиям как по грузоподъемности и пропускной способности, так и по надежности и долговечности – иными словами, отвечают всем тем характеристикам, которые имеют первоочередное значение для опорной сети региональных автомобильных дорог.

В связи с историческими и географическими условиями Архангельской области, формирование опорной сети региональных автомобильных дорог

в настоящее время не завершено. Так, ранее отмечалось, что 6 административных центров Архангельской области на данный момент не имеют круглогодичного автодорожного сообщения с областным центром. Причина этого – отсутствие мостов через реки Мезень, Северная Двина, Пинега, Вычегда. Помимо этого, на территории Архангельской области 106 населенных пунктов с численностью населения более 100 человек в каждом (среди них – 5 населенных пунктов, расположенных на островных территориях, 6 населенных пунктов, расположенных на удаленных территориях побережья Белого моря, в том числе за пределами национального парка «Онежское Поморье», 1 населенный пункт – закрытое административное образование (Сопка) не имеют автотранспортной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования по автомобильным дорогам с твердым покрытием.

Чтобы обеспечить транспортную доступность этих населенных пунктов, ежегодно из дорожного фонда Архангельской области выделяется более 150 млн руб. для организации работы в летний период паромно-пontonных переправ с целью обеспечения проезда через водные преграды.

Тем не менее, в управлении дорожным хозяйством Архангельской области существуют и положительные тенденции.

Одна из них – это постоянное функционирование при Министерстве транспорта Архангельской области Общественного совета, который своей работой обеспечивает взаимодействие населения области, региональных общественных объединений, а также других некоммерческих организаций с властями региона или, точнее, с Министерством транспорта. Это позволяет транспортному ведомству учитывать потребности и интересы граждан, способствует защите их прав и свобод, учету мнения и интересов различных общественных объединений как при формировании, так и при реализации государственной политики в транспортной сфере.

Общественный совет работает как постоянно действующий, совещательно-консультативный коллегиальный орган, создание которого

продиктовано необходимостью привлечь общественность к выработке согласованных решений в сфере управления дорожным хозяйством региона. Существование такого формата взаимодействия власти и общества предусмотрено в России Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Право на выдвижение кандидатов в члены действующего при Министерстве транспорта Архангельской области Общественного совета, имеют общественные объединения, а также негосударственные некоммерческие организации, чья цель деятельности совпадает с направлениями работы Министерства [17].

Вторым положительным моментом в управлении дорожным хозяйством Архангельской области является осуществление такого управления в формате проектно-программной деятельности. Данный подход, показывая высокую результативность в коммерческом секторе, взят на вооружение государственными структурами. Его преимуществом, в сравнении с традиционной функциональной деятельностью, является возможность еще на этапе составления программы (проекта) предусмотреть промежуточные и итоговые результаты реализации программы (проекта), по которым можно судить о ее результативности или возможных отклонениях от плана, вносить коррективы в составленные планы, перераспределять ресурсы для более эффективной работы, действовать в рамках заранее определенного бюджета проекта и т.д. По мнению Е. С. Чаркиной, программно-проектный формат содействует комплексному решению задач развития, которое требует предварительно выделить приоритетные цели, а затем – сформировать государственные или иные целевые программы, которые будут способствовать их достижению [32, с. 12].

Так, в 2011-2015 гг. развитие регионального дорожного хозяйства шло в рамках Долгосрочной целевой программы Архангельской области «Развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального значения Архангельской области».

В 2012-2016 гг. регион реализовывал Долгосрочную целевую программу Архангельской области «Улучшение эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования регионального значения за счет ремонта, капитального ремонта и содержания».

Государственная программа Архангельской области «Развитие транспортной системы Архангельской области» нацелена на развитие транспортной системы региона, чтобы обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие региона, способствовать повышению уровня безопасности дорожного движения.

В рамках названной выше региональной госпрограммы предусмотрен целый комплекс подпрограмм, среди которых:

- проведение сбалансированной государственной тарифной политики на транспорте;
- развитие общественного пассажирского транспорта и транспортной инфраструктуры Архангельской области;
- развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального значения;
- улучшение эксплуатационного состояния автомобильных дорог общего пользования регионального значения за счет ремонта, капитального ремонта и содержания;
- создание условий для реализации государственной программы и осуществления иных расходов;
- повышение безопасности дорожного движения в Архангельской области;
- комплексное развитие объединенной дорожной сети Архангельской области и Архангельской агломерации [17].

Государственная программа призвана решить целый комплекс задач [17], актуальных сегодня для дорожного хозяйства Архангельской области (рисунок 12).

<b>Основные задачи Государственной программы «Развитие транспортной системы Архангельской области»</b>
проведение сбалансированной государственной политики в сфере транспорта, направленной на выравнивание условий деятельности хозяйствующих субъектов в экономике Архангельской области
создание в Архангельской области эффективной пассажирской транспортной системы, отвечающей современным потребностям общества и перспективам развития Архангельской области
развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального значения Архангельской области
улучшение функционирования автомобильных дорог общего пользования регионального значения Архангельской области
создание условий для повышения уровня безопасности дорожного движения на территории Архангельской области
приведение в нормативное состояние региональных автомобильных дорог и улично-дорожной сети Архангельской агломерации

Рисунок 12 – Задачи Государственной программы «Развитие транспортной системы Архангельской области»

Будучи запланированной на 2021-2026 гг., данная программа предусматривает общий объем финансирования, достигающий 96 490 219,0 тыс. руб. Средства, необходимые для реализации программы, предполагается получить из бюджетов различных уровней:

- из средств федерального бюджета – 20 939 014,5 тыс. руб.;
- из средств регионального бюджета – 73 298 060,7 тыс. руб.;
- из средств местных бюджетов – 2 253 143,8 тыс. руб. [17]

Определенным образом развитию дорожного сектора Архангельской области способствует и региональная программа «Культура Русского Севера». Несмотря на то, что данная программа, реализуемая в регионе, направлена на сохранение и дальнейшее развитие культурного потенциала, а также культурного наследия Архангельской области, одной из задач данной программы является развитие туризма, чтобы граждане могли приобщиться к историко-культурному и природному наследию Архангельской области.

Очевидно, что достижение обозначенной задачи невозможно без развития дорожной сети региона.

Мероприятия, проведенные в рамках капитального ремонта и ремонта дорожного хозяйства и осуществляемые в рамках различных целевых программ, позволили за период 2014-2022 гг. привести в нормативное состояние 107 мостов. Помимо этого, в рамках реализации государственных программ Архангельской области за период 2012-2022 гг. в регионе было построено 11 капитальных мостов.

По сведениям администраций городских округов, городских поселений, муниципальных округов и муниципальных районов Архангельской области на автомобильных дорогах местного значения расположено свыше 500 мостовых сооружений, из которых более 100 искусственных сооружений находятся в предаварийном или аварийном техническом состоянии.

В рамках государственной программы осуществляется предоставление дополнительных субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов Архангельской области на софинансирование мероприятий по ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения в муниципальных образованиях Архангельской области. За счет указанных субсидий осуществляется ремонт искусственных сооружений, входящих в состав автомобильных дорог местного значения.

Применение программно-проектного подхода в деятельности по управлению дорожным хозяйством имеет положительные результаты. Так, по итогам 2022 г. Архангельская область вошла в десятку российских регионов, которые добились наиболее высоких показателей в ходе реализации нацпроекта «Безопасные качественные дороги». В десятку лидеров, которым по совокупному показателю удалось перевыполнить первоначально поставленные планы, вошли, помимо Архангельской области:

- Воронежская;
- Волгоградская;
- Оренбургская;

- Самарская;
- Свердловская;
- Тамбовская области;
- Пермский край;
- Чеченская Республика;
- Ямало-Ненецкий автономный округ.

Средства, которые регион получил в рамках данного нацпроекта в 2022 г., были направлены на приведение в нормативное состояние 41 дорожного объекта. Этими объектами стали:

- 13 участков трасс регионального уровня с общей их протяженностью 150 км;

- 23 участка на улично-дорожной сети столицы региона с их общей протяженностью 24 км;

- 5 мостовых сооружений, которые расположены на дорогах регионального значения с общей протяженностью 333 м.

В планах Архангельской области на 2023 г. - отремонтировать по нацпроекту «Безопасные качественные дороги» еще 138 км трасс региональной дорожной сети, 8 мостовых сооружений, а также 19 км дорог внутри Архангельской городской агломерации [1].

Таким образом, управление дорожным хозяйством Архангельской области сталкивается с определенными сложностями. С одной стороны, это связано с географией и историей региона, наличием в нем удаленных населенных пунктов и большого числа рек, что усложняет обеспечение транспортной доступности для всех населенных пунктов области. С другой стороны, недостаток финансирования дорожной отрасли также усугубляет проблему приведения дорог и мостовых сооружений, которых на территории области более 1 000, в нормативное состояние. Тем не менее, решение возникающих проблем в формате программно-проектного подхода способствует целевому расходованию средств и позволяет рассматривать

целевые показатели дорожного хозяйства как ориентиры для развития дорожной деятельности.

### **2.3 Региональная политика в сфере дорожного хозяйства**

В соответствии с Федеральным законом от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов исполнительной власти Архангельской области относится осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, организации дорожного движения, обеспечения безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы.

В соответствии с областным законом от 20.05.2009 г. № 19-3-ОЗ «О Правительстве Архангельской области и иных исполнительных органах государственной власти Архангельской области», указом Губернатора Архангельской области от 26.10.2020 г. № 153-у «Об утверждении структуры исполнительных органов государственной власти Архангельской области» и постановлением Правительства Архангельской области от 24.07.2012 г. № 319-пп «Об утверждении Положения о министерстве транспорта Архангельской области» уполномоченным органом исполнительной власти Архангельской области в части дорожной деятельности является Министерство транспорта Архангельской области.

Министерство наделено соответствующими полномочиями в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального значения (региональных автомобильных дорог) как непосредственно, так и через подведомственные Министерству учреждения.

Перечень основных функций Министерства транспорта Архангельской области [17] представлен на рисунке 13.



Рисунок 13 – Основные функции Министерства транспорта Архангельской области

Региональное Министерство транспорта ведет деятельность как непосредственно, так и через подведомственные ему государственные учреждения. В Архангельской области таковыми являются:

- ГКУ АО «Дорожное агентство «Архангельскавтодор»;
- ГКУ АО «Региональная транспортная служба» [17].

Организацию дорожной деятельности в отношении региональных автомобильных дорог осуществляет ГКУ Архангельской области «Дорожное агентство «Архангельскавтодор». Учреждение является государственным заказчиком по государственным контрактам на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию региональных автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в соответствии с Уставом.

В рамках деятельности, осуществляемой в соответствии с Уставом ГБУ Архангельской области «Региональная транспортная служба» осуществляет выдачу специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам общего пользования регионального значения Архангельской области тяжеловесных и (или) крупногабаритных транспортных средств, а также содержание и техническое обслуживание работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи для фиксации нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 23.11.2021 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения относится к полномочиям органов местного самоуправления.

На региональном уровне в целях деятельности по управлению дорожным хозяйством и его развитию осуществляется в соответствии нормами следующих действующих в Архангельской области нормативно-правовых актов:

- закона Архангельской области от 12.11.2002 г. № 125-17-ОЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Архангельской области»;

- постановления Правительства Архангельской области от 21.04.2020 г. № 217-пп «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области, перечня ледовых переправ, не вошедших в протяженность автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области, и перечня зимних автомобильных дорог (зимников) общего пользования, устройство и содержание которых осуществляется на автомобильных дорогах, принятых на основании договоров безвозмездного пользования, заключенных

государственным казенным учреждением Архангельской области «Дорожное агентство «Архангельскавтодор»;

- постановления Правительства Архангельской области от 22.12.2014 г. № 556-пп «Об утверждении критериев отнесения автомобильных дорог общего пользования к автомобильным дорогам общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области»;

- постановления Правительства Архангельской области от 05.07.2016 г. № 250-пп «Об утверждении Порядка подготовки предложений по внесению изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области»;

- постановления Правительства Архангельской области от 06.12.2017 г. № 549-пп «Об утверждении Положения о региональном государственном надзоре за обеспечением сохранности автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области»;

- постановления Правительства Архангельской области от 23.08.2011 г. № 298-пп «Об утверждении правил организации и проведения работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области» и ряда других нормативных документов, принятых на уровне субъекта РФ.

В части финансового обеспечения дорожной деятельности региональная политика в сфере дорожного хозяйства регулируется:

- законом Архангельской области от 24.10.2011 г. № 350-25-ОЗ «О дорожном фонде Архангельской области»;

- постановлением Правительства Архангельской области от 20.03.2012 г. № 99-пп «Об утверждении Порядка формирования и использования бюджетных ассигнований дорожного фонда Архангельской области»;

- постановлением Правительства Архангельской области от 28.07.2009 г. № 37-пп «О нормативах денежных затрат на содержание,

капитальный ремонт и ремонт автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Архангельской области и правилах их расчета при определении размера ассигнований из областного бюджета, предусматриваемых на эти цели».

Действующая нормативно-правовая база является достаточной для реализации полномочий, актуализируется по мере необходимости. В рамках действующих нормативных документов разрабатываются нормативно-правовые акты, необходимые для текущей деятельности, например, при введении временных ограничений на период неблагоприятных погодных условий в целях обеспечения сохранности региональных автомобильных дорог.

Закупки на осуществление работ (оказание услуг) по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию региональных автомобильных дорог осуществляются в соответствии с действующим законодательством в сфере закупок.

Таким образом, региональная политика в области дорожного хозяйства осуществляется профильным исполнительным органом государственной власти региона – Министерством транспорта Архангельской области как самостоятельно, так и с привлечением подведомственных Министерству учреждений. Осуществление региональной политики в данном направлении связано с исполнением требований нормативно-правовых актов федерального и регионального уровней.

Подводя итог аналитической части исследования можно отметить, что Архангельская область – это регион, имеющий свою географическую и историческую специфику. И эта специфика не может не накладывать отпечаток на рассредоточение населенных пунктов по территории региона и, как результат, на формирование системы его дорожного хозяйства. При наличии большого числа водных артерий и удаленных населенных пунктов крайне сложно прочно связать каждый из них с общей транспортной инфраструктурой региона. Помимо этого, проблемой региона является низкий

удельный вес дорог с твердым покрытием – лишь 55,5 % на фоне значительно более высокого среднего показателя по Северо-Западному федеральному округу – более 72%.

Управление дорожным хозяйством региона призвано решать данные проблемы, что оказывается затруднительным по причине недофинансирования дорожной отрасли Архангельской области. Тем не менее, исполнительная власть региона стремится максимально эффективно вести управленческую деятельность в данном направлении, используя для этого программно-проектный подход.

В своей деятельности профильный орган исполнительной власти – Министерство транспорта Архангельской области – руководствуется профильными нормативно-правовыми актами, принятыми на федеральном и региональном уровнях.

### **3 Направления совершенствования региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством Архангельской области**

#### **3.1 Недостатки развития дорожного хозяйства на региональном уровне**

В предыдущем, аналитическом параграфе автором уже были отмечены отдельные недостатки в развитии дорожного хозяйства Архангельской области.

Первым из обнаруженных недостатков является высокая доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям.

Из-за многолетнего недофинансирования дорожного хозяйства региона (в целом данная проблема Архангельской области не уникальна и характерна для подавляющего большинства регионов России) значительная часть дорог в регионе – это 75% автомобильных дорог общего пользования регионального значения и 95,1% муниципальных дорог – не отвечает нормативным требованиям. Дорожные фонды, которые были созданы лишь десятилетие назад, в 2012 году, позволяют решить проблему только частично.

Финансовые средства на реализацию мероприятий в сфере дорожного хозяйства в отношении региональных автомобильных дорог выделяются из средств дорожного фонда Архангельской области. Этот фонд формируется в объеме доходов от источников, перечисленных в областном Законе о дорожном фонде Архангельской области.

В качестве основных источников формирования бюджетных ассигнований дорожного фонда выступают:

- доходы от акцизов на нефтепродукты;
- транспортный налог, который взимается как с организаций (юридических лиц), так и с частных владельцев автомобилей.

Очевидно, что данных источников недостаточно, чтобы полностью привести дорожное хозяйство региона в нормативное состояние. Ведь, помимо собственно дорог регионального и межмуниципального значения, в рамках государственной программы осуществляется предоставление дополнительных субсидий из областного бюджета бюджетам муниципальных районов и городских округов Архангельской области на софинансирование мероприятий по ремонту автомобильных дорог общего пользования местного значения в муниципальных образованиях Архангельской области. Благодаря получению указанных субсидий муниципальные органы осуществляют ремонт искусственных сооружений, входящих в состав автомобильных дорог местного значения.

Статистика показывает, что муниципальное дорожное хозяйство в регионе находится на текущий момент преимущественно в неудовлетворительном состоянии. Это подтверждают данные о состоянии дорожного хозяйства, собранные в муниципальных образованиях Архангельской области на конец 2021 г.:

В муниципальном образовании Олемское протяженность дорог местного значения составляет 35,6 км, при этом все они без твердого покрытия, и 100% дорог находятся в неудовлетворительном (не отвечающем нормативным требованиям) состоянии.

В муниципальном образовании Быченское протяженность дорог местного значения составляет 118,2 км, при этом все они без твердого покрытия, и 100% дорог находятся в неудовлетворительном (не отвечающем нормативным требованиям) состоянии.

В муниципальном образовании Талажское из 65,1 км дорог местного значения только 17,7 км (27,2%) – это дороги с твердым покрытием, при этом 97,2% дорог находятся в неудовлетворительном (не отвечающем нормативным требованиям) состоянии.

В муниципальном образовании Федорогорское из 51,1 км дорог местного значения 100% – это дороги без твердого покрытия, при этом 100%

дорог находятся в неудовлетворительном (не отвечающем нормативным требованиям) состоянии.

В муниципальном образовании Заостровское из 48,1 км дорог на дороги с твердым покрытием приходится лишь 18,5%, при этом доля дорог, которые находятся в неудовлетворительном (не отвечающем нормативным требованиям) состоянии – 99,6%.

Даже в городском округе Архангельск при протяженности дорог 460,3 км и 355,4 км (77,2%) дорог с твердым покрытием, 71,8% этих дорог (более 300 км) находятся, по итогам 2021 г. в неудовлетворительном (не отвечающем нормативным требованиям) состоянии.

Существенно увеличить темпы приведения дорожного хозяйства региона в нормативное состояние позволил переход на проектное управление и, в т.ч., реализация национального проекта «Безопасные качественные дороги». Однако объем предстоящих работ на сегодняшний день несоизмеримо больше объемов финансирования, даже с учетом федерального вклада.

Вторым недостатком, который выявлен в дорожном хозяйстве Архангельской области, является низкая плотность транспортных путей и недостаточность транспортной доступности значительной части областных территорий.

Историческое развитие и географическая специфика Архангельской области также оказали свое влияние на развитие дорожного хозяйства области. Из-за воздействия этих факторов формирование сети региональных автомобильных дорог в настоящее время не завершено, что приводит к существованию значительных диспропорций функционирования дорожного хозяйства:

- отсутствует транспортное сообщение по автомобильным дорогам с твердым покрытием трех территориально удаленных административных центров муниципальных районов (с. Лешуконское (Лешуконский район),

с. Карпогоры (Пинежский район), с. Яренск (Ленский район) с административным центром Архангельской области;

- отсутствует круглогодичное сухопутное транспортное сообщение с отдельными территориями области. Так, 6 административных центров Архангельской области (с. Карпогоры, с. Яренск, с. Верхняя Тойма, г. Мезень, с. Лешуконское и г. Шенкурск) на данный момент не имеют круглогодичного автодорожного сообщения с областным центром. Причина этого – отсутствие мостов через реки Мезень, Северная Двина, Пинега, Вычегда. Для данных населенных пунктов обеспечение их транспортной доступности осуществляется посредством организации паромных переправ и наплавных мостов. Однако их функционирование становится невозможным в периоды устойчивого осеннего ледостава и весеннего паводка. Подобные перерывы в транспортном сообщении составляют от одного до двух месяцев и полностью зависят от текущих погодных условий;

- на территории Архангельской области 106 населенных пунктов с численностью населения более 100 человек в каждом (среди них – 5 населенных пунктов, расположенных на островных территориях, 6 населенных пунктов, расположенных на удаленных территориях побережья Белого моря, в том числе за пределами национального парка «Онежское Поморье», 1 населенный пункт – закрытое административное образование (Сопка)) не имеют автотранспортной связи с сетью автомобильных дорог общего пользования по автомобильным дорогам с твердым покрытием. Решение проблемы обеспечения их транспортной доступности требует строительства автомобильных дорог большой протяженности, а также крупных мостовых переходов, что требует многомиллиардных капитальных вложений;

- основные маршруты движения автотранспорта по территории Архангельской области не имеют запасных, альтернативных маршрутов. Это не позволяет управлять распределением транспортных потоков, повышает нагрузку на транспортную сеть, угрожает безопасности дорожного движения.

Современная сеть региональных автодорог с учетом ее технических характеристик, сдерживает мобильность населения области, тормозит развитие как региональной, так и национальной экономики.

Из-за отсутствия автомобильных дорог из средств дорожного фонда Архангельской области ежегодно выделяются денежные субсидии, объем которых превышает 150 млн. рублей, для организации работы в летний период паромно-пontonных переправ с целью обеспечения проезда через водные преграды на автомобильных дорогах общего пользования регионального значения (Красноборский, Лешуконский, Мезенский, Пинежский, Приморский и Холмогорский районы).

Дополнительно к этому, наличие большого числа водных преград (рек) обуславливает необходимость строительства мостовых сооружений. Значительная часть мостов на территории Архангельской области также находятся в предаварийном или аварийном техническом состоянии и нуждаются в ремонте.

Третья проблема дорожного хозяйства Архангельской области, о которой необходимо упомянуть, - это дефицит квалифицированных кадров в дорожном хозяйстве. В меньшей степени это касается управленческих кадров, в т.ч. в региональных органах власти, в большей – инженерных и рабочих специальностей.

Дефицит специалистов отчасти связан с переходом высшего учебного заведения на двухступенчатую (бакалавриат либо магистратура) систему подготовки обучающихся в С(А)ФУ имени М.В. Ломоносова и отказом от учебных программ в рамках специалитета. Свой вклад в развитие проблемы вносит и отток абитуриентов в более престижные технические университеты, расположенные в других российских городах (Москва, Санкт-Петербург, Вологда, Ярославль). Нередко, после окончания обучения, молодые люди не возвращаются домой, а начинают строить карьеру на новом месте – в результате область сталкивается с дефицитом качественно подготовленных специалистов дорожного хозяйства.

Одним из способов решения проблемы является возврат подготовки инженеров-дорожников (уровня специалист) на базе С(А)ФУ имени М.В. Ломоносова. Дополнительно заинтересовать учащихся получением высшего профильного образования можно и через зачисление на первый курс высшего учебного заведения без результатов ЕГЭ выпускников, имеющих среднее профессиональное образование по направлению подготовки «Автомобильные дороги».

ГКУ Архангельской области «Дорожное агентство «Архангельскавтодор» использует в практике работы заключение целевых договоров для подготовки специалистов для их дальнейшего трудоустройства. Учитывая положения постановления Правительства РФ от 13.10.2020 г. № 1681 «О целевом обучении по образовательным программам среднего профессионального и высшего образования», возможность заключения целевых договоров хозяйственными обществами дорожной отрасли, в уставном капитале которых присутствует доля Архангельской области, ограничена. Возможность заключения целевых договоров с университетами для частных организаций отсутствует.

Одновременно с этим, происходит отток специалистов и рабочих, которые уже имеют опыт работы в дорожной отрасли, в другие отрасли национальной экономики, которые развиты на территории области: на предприятия лесного комплекса, а также горнодобывающей промышленности. Это объясняется более высоким уровнем оплаты труда в этих отраслях.

О проблеме «кадрового голода» в дорожной отрасли России начали говорить еще в середине 2010-х гг. и научное сообщество, и представители профильных учебных заведений, и руководители предприятий дорожного хозяйства. Так, в исследовании Э. К. Курбановой и С. А. Ахмедовой отмечается, что даже в условиях возросшей потребности предприятий автодорожного комплекса в работниках, имеющих профильную специальность, привлечение квалифицированных кадров в дорожную отрасль

оказывается затруднено из-за низкой привлекательности профессий работников предприятий автодорожной сферы. Это вызвано целым рядом причин, среди которых:

- низкий престиж рабочих профессий, из-за чего молодые люди считают их неперспективными, тяжелыми, низкоквалифицированными и даже «грязными»;

- сравнительно низкий уровень заработных плат в дорожно-строительной отрасли;

- специфика условий труда дорожных рабочих, поскольку в сезон, когда производится основная масса дорожно-строительных работ, преобладающий вид труда – это выполнение тяжелой работы «в поле» (на строительном объекте);

- недостаточная степень социальной защищенности работников дорожно-строительных предприятий;

- высокий уровень производственных рисков, включая травмоопасность и даже вредность отдельных видов дорожных работ.

Другим аспектом занятости в дорожной отрасли является сложность в трудоустройстве желающих на фоне нехватки кадров: автодорожные предприятия, не получающие достаточно подрядов на выполнение ремонтных и строительных работ, вынуждены сокращать свой штат, тогда как крупные дорожно-строительные компании предпочитают брать в штат специалистов с опытом, в отдельных случаях – готовить профессиональные кадры «под себя», заключая соответствующие договоры с профильными учебными заведениями.

Названные авторы выделяют и третий аспект проблемы кадрового обеспечения дорожного хозяйства: возможность сегодня решать эту проблему количественно, а не качественно, привлекая на тяжелые, в основном сезонные работы демпингующих в своих зарплатных ожиданиях работников из стран бывшего Советского Союза.

Наконец, существует и четвертая специфическая черта, присущая кадровой проблеме отрасли – это неотвратимый переход дорожного хозяйства к инновационным формам развития. Эта инновационность будет невозможна без соответствующей перестройки в системе подготовки кадров для предприятий, работающих в сфере дорожного хозяйства, без целенаправленного повышения образовательного уровня действующего персонала и развития его навыков. Все это необходимо, чтобы предприятия могли качественно выполнять высокотехнологичные работы. Игнорирование организациями отрасли данной тенденции неизменно ведет к «моральному износу» имеющихся у них человеческих ресурсов, сдерживает развитие и самих работников, и предприятий [14].

Профессор Московского государственного автомобильно-дорожного института Д. Ефименко негативно высказался относительно перехода учебного заведения на программы бакалавриата, поскольку, по его мнению, подготовка специалистов инженерных специальностей – процесс сложный и длительный. Сократить его до 4-х лет просто невозможно, напротив, целесообразно увеличивать срок подготовки отдельных специалистов дорожной отрасли до 6-и лет, чтобы их профессионализм соответствовал ожиданиям отрасли. По словам Д. Ефименко, «... было бы правильным в силу сложности и специфики инженерной подготовки увеличить сроки обучения... четыре года обучения недостаточно для подготовки профильных специалистов» [4].

Наконец, о кадровой проблеме говорят и сами руководители дорожной сферы, отмечая, что объемы дорожного строительства растут, поэтому рынок труда данной отрасли все больше нуждается в квалифицированных специалистах, тогда как выпускается таковых все меньше. Выпускники отраслевых вузов не горят желанием работать на дорожных стройках, поскольку это непрестижно.

Основным вузом страны, который вырашивает квалифицированные кадры для отрасли дорожного строительства, является Московский

автомобильно-дорожный государственный технический университет, его дорожно-строительный факультет. Однако вуз выпускает преимущественно менеджеров и управленцев, но отрасли нужны еще и рабочие руки. При этом количество профессиональных учебных заведений с начала 2000-х гг. сократилось. Отчасти причиной этого является недобор студентов и, как результат, недостаток финансирования из-за не востребоваемости учебных программ.

Для выпускников школ рабочие и строительные, автодорожные специальности остаются по-прежнему менее престижными, нежели финансовые, юридические или экономические. И это несмотря на то, что молодому экономисту или юристу даже с высшим образованием, но без опыта работы трудоустроиться объективно сложнее, чем выпускнику профессионалитета, особенно строительного профиля.

Однако в стране сохраняется негативное отношение молодых людей к рабочим строительным специальностям – в их глазах они оказываются не только непрестижными, но и неперспективными, отсталыми. А порой и высшее образование не является гарантией трудоустройства специалиста, поскольку, как было сказано, на рынке присутствует множество демпингующих в своих зарплатных ожиданиях низкоквалифицированных кадров из ближнего зарубежья.

В целом же российскому бизнесу по-прежнему выгоднее получить уже готового и умелого специалиста, нежели рисковать, вкладывать время и деньги в обучение молодежи. При этом строительство и ремонт дорог – работы сезонные. В межсезонье обучить, дать практику большинству дорожных рабочих – например, машинисту асфальтоукладчика – попросту невозможно, поскольку дорожные работы зимой в России не проводятся. Но когда наступает строительный сезон, заниматься обучением уже нет времени, поэтому советская практика учебных комбинатов, где можно было бы учить либо переучивать кадры, может оказаться для современной России крайне полезна [3].

Таким образом, на состоянии отрасли сказываются недостаточно развитая дорожная сеть региона, низкое качество дорог, потребность в их ремонте и строительстве на фоне недополучения необходимых объемов финансирования, а также кадровые проблемы в сфере дорожного строительства, прежде всего – нехватка инженерных и рабочих кадров для дорожно-ремонтных предприятий.

### **3.2 Предложения по совершенствованию региональной политики в сфере управления дорожным хозяйством Архангельской области и эффективность от их внедрения**

Дорожное хозяйство не только является сложным с точки зрения управления им, но и чрезвычайно затратным с точки зрения поддержания его в нормативном состоянии. По этой причине подходить к решению его проблем необходимо комплексно и взвешенно.

С учетом выявленных недостатков, которые, как было сказано, заключаются в 1) высокой доле региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям; 2) низкой плотности транспортных путей и недостаточности транспортной доступности значительной части областных территорий; 3) дефиците квалифицированных кадров в дорожном хозяйстве, в меньшей степени – управленческих, в большей – инженерных и рабочих, целесообразной представляется работа в следующих направлениях.

Во-первых, необходимо на регулярной основе проводить диагностику состояния автомобильных дорог как регионального, так и местного значения, равно как и состояния расположенных на дорожной сети Архангельской области многочисленных искусственных сооружений (мостов). Это необходимо, чтобы своевременно замечать ухудшение состояния дорожного покрытия, проводить, по возможности, его гарантийный ремонт, формировать четкие планы предстоящих ремонтно-строительных работ.

Очевидно, что даже внушительные финансовые вливания в дорожное хозяйство Архангельской области не могут коренным образом изменить ситуацию с низким качеством дорог региона. Однако планомерная и целенаправленная работа в этом направлении будет способствовать пусть не быстрому, но постепенному улучшению ситуации.

В связи с этим целесообразно вносить актуальные данные о состоянии дорог региона в федеральные информационные системы на регулярной основе. Получение самой последней актуальной информации позволит и руководству области, и федеральным ведомствам иметь представление о проблемных участках региональных и местных дорог, формировать четкие планы их восстановления и определять приоритеты при проведении дорожных ремонтно-строительных работ.

Как отмечают В. И. Лукашук и Г. А. Багян, на современном этапе развития общества информация, ее накопление, обработка и последующее использование внедряются во все сферы жизни. Достоверная информация превращается в стратегический ресурс, а умение верно интерпретировать имеющуюся информацию и принимать на ее основе взвешенные и своевременные управленческие решения – в весомое конкурентное преимущество, в драйвер развития системы государственного управления в условиях обеспечения информационного взаимодействия граждан, бизнеса и государственных структур [16, с. 175].

Во-вторых, можно с уверенностью сказать, что низкая плотность транспортных путей и недостаточность транспортной доступности значительной части областных территорий связаны не только с недоработками органов управления дорожным хозяйством Архангельской области, но и объективными факторами, среди которых – география региона и удаленность отдельных населенных пунктов, которые исторически сформировались на этих удаленных территориях.

Все без исключения удаленные от основной транспортной сети населенные пункты являются малонаселенными, поэтому строительство

дорог с твердым покрытием для повышения их транспортной доступности – мероприятие не только чрезвычайно затратное с финансовой точки зрения, но и экономически нецелесообразное. Поэтому необходимо искать иные пути поддержания связи этих населенных пунктов с основной транспортной сетью и крупными населенными пунктами региона, чтобы обеспечить населению, проживающему на их территории, достойный уровень жизни и необходимые социальные услуги.

В этой связи эффективным инструментом, по мнению автора исследования, является форма общественного обсуждения (общественной экспертизы) проблем тех населенных пунктов, которые в силу исторических или географических, природных и других факторов не имеют постоянного доступа к транспортной системе региона.

Как было ранее упомянуто, при Министерстве транспорта Архангельской области уже создан и действует Общественный совет. Он работает как постоянно действующий, совещательно-консультативный коллегиальный орган, создание которого продиктовано необходимостью привлечь общественность к выработке согласованных решений в сфере управления дорожным хозяйством региона. Именно Общественный совет мог бы выступить инициатором проведения такой общественной экспертизы транспортной доступности удаленных населенных пунктов региона, к которой могли бы подключиться:

- представители региональных и муниципальных властей;
- представители дорожно-строительных организаций;
- представители проектных и геолого-изыскательных организаций;
- жители удаленных населенных пунктов и другие заинтересованные в диалоге стороны.

В рамках общественной экспертизы будет осуществляться:

сбор информации для проведения общественной экспертизы (подборка законодательной базы, статистической и фактической информации, данных соцопросов и т.д.);

получение и обработка количественных и качественных данных, формирование выводов и аргументация, выработка предложений по изменению ситуации;

подготовка заключения общественной экспертизы (доклада) для передачи этого заключения профильному органу исполнительной власти для учета итогов общественной экспертизы в его дальнейшей работе.

Такой подход поможет наладить диалог всех заинтересованных в решении проблемы сторон, обмен мнениями и объективными данными, будет способствовать коллегиальному решению проблемы, в котором участвуют не только власти Архангельской области, но и представители широкой общественности.

Определение приоритетных направлений в работе по совершенствованию дорожной сети Архангельской области позволит собрать достаточно данных, чтобы:

- заявлять участие в государственные (федеральные) программы дорожного строительства;

- осуществлять подготовку муниципальной пятилетней Программы дорожных работ, исходя из востребованности, загруженности и интенсивности движения на автомобильных дорогах, численности населения, связанности с соседними муниципальными образованиями и значимыми объектами социальной инфраструктуры (школами, детскими садами, больницами и поликлиниками и т. д.).

Движение в данном направлении позволит муниципальным образованиям привлекать дополнительные средства в местный бюджет на реализацию приоритетных проектов, обеспечить развитие муниципальных территорий, а региону – повысить качество жизни его населения.

В-третьих, для решения проблемы нехватки квалифицированных кадров в дорожном хозяйстве региона, необходимо вести работу по устранению «кадрового голода» сразу в нескольких направлениях:

Обеспечить регулярное повышение квалификации для региональных и муниципальных служащих, непосредственно связанных с управлением дорожной отраслью. Как ранее было упомянуто, сегодня дорожная отрасль постепенно становится на путь инновационного развития. Для того, чтобы определять направление этого развития, необходимо иметь новый, инновационный подход к государственному и муниципальному управлению, уметь работать с большими массивами данных, владеть цифровой грамотностью.

Сделать дорожную отрасль привлекательной для инженерных кадров, которые смогут воплощать инновационные идеи развития дорожного хозяйства в жизнь. Это касается и обучения молодежи инженерным специальностям в области дорожного строительства, и привлечения опытных кадров на предприятия дорожной отрасли Архангельской области, обеспечивая им достойные зарплаты, социальные гарантии, перспективы роста в профессии и по карьерной лестнице.

Вновь востребованной должна стать практика, когда предприятия готовят кадры под собственные нужды, заключая для этого договоры с профильными вузами и профессиональными образовательными учреждениями, направляют своих специалистов на повышение квалификации или стажировку для освоения новых методов работы и получения практики использования новых материалов.

Руководители дорожно-строительных предприятий сетуют на то, что слабой стороной современных выпускников инженерных профессий является недостаточный уровень их практической подготовки и, соответственно, неумение грамотно применять полученные знания в реальной работе, недостаток практики, который они получают в учебном заведении. Однако если эти предприятия не будут привлекать молодые кадры для работы, организовывать стажировки для студентов выпускных курсов, делиться с молодежью накопленным опытом, данная проблема не найдет своего решения.

Поощрять выбор молодыми людьми рабочих профессий. Для этого нужна консолидация усилий учреждений общего и профессионального образования, крупных работодателей и властей региона, поскольку только вместе они смогут изменить восприятие молодыми людьми рабочих профессий как малоперспективных, тяжелых, неинтересных. Для школьника или выпускника профессионального учебного заведения, вуза важно отождествлять свою профессию с успешностью, инновационностью и даже популярностью в обществе. Молодые люди должны понимать, что, придя на предприятие дорожной отрасли после учебы, они тоже смогут развиваться, учиться дальше, участвовать в интересных, пусть и сложных, тяжелых, проектах. И в ближайшее десятилетие они смогут вырасти до прораба, инженера.

Существует немало примеров, которые разрушают живущий в молодежной среде стереотип о том, что человек, который стал рабочим, не имеет шансов построить успешную карьеру, получать достаточное материальное вознаграждение за свой труд, преуспеть в жизни. Такое представление о рабочих профессиях давно устарело: факты из российской практики убедительно доказывают, что высококвалифицированные токари, фрезеровщики, литейщики и другие рабочие нередко имеют заработок, значительно превышающий доход среднестатистического экономиста или юриста.

Подобные практики успешного продвижения в карьере (не только с вертикальным, но и с горизонтальным ростом, когда человек растет как профессионал, получает смежные навыки и расширяет возможности применения своих знаний и умений на практике) необходимо активно и целенаправленно транслировать в молодежную среду, в т.ч. и на уровне государственной политики.

Таким образом, по итогам практической части исследования можно сделать следующие выводы. Проблемы дорожного хозяйства носят комплексный характер и связаны с такими факторами, как высокая доля

региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, низкая плотность транспортных путей и недостаточность транспортной доступности значительной части областных территорий и дефицит квалифицированных кадров в дорожном хозяйстве, в меньшей степени – управленческих, в большей – инженерных и рабочих.

Для решения этих проблем автором предложен комплекс мероприятий, который включает в себя следующие шаги. Во-первых, это проведение на регулярной основе диагностики состояния автомобильных дорог как регионального, так и местного значения, равно как и состояния расположенных на дорожной сети Архангельской области многочисленных искусственных сооружений (мостов). Эти мероприятия необходимы, чтобы своевременно выявлять ухудшение состояния дорожного покрытия, проводить, по возможности, его гарантийный ремонт силами подрядчика, формировать четкие планы предстоящих ремонтно-строительных работ и грамотно расходовать те ограниченные средства, которые выделяются для развития и восстановления дорожной сети региона.

Во-вторых, необходимо задействовать формат общественного обсуждения (общественной экспертизы) проблем тех населенных пунктов, которые в силу исторических или географических, природных и других факторов не имеют постоянного доступа к транспортной системе региона. Такой подход поможет наладить диалог всех заинтересованных в решении проблемы сторон, обмен мнениями и объективными данными. Общественная экспертиза будет способствовать коллегиальному решению проблемы, в котором участвуют не только власти, но и представители общественности. По итогам общественных обсуждения власти региона и муниципалитетов смогут более обоснованно участвовать в федеральных программах развития дорог России, направлять полученные от федерального центра субсидии на ремонт и строительство тех участков дорог, которые действительно необходимы в регионе.

В-третьих, повысить обеспечение дорожного хозяйства Архангельской области квалифицированными кадрами за счет: 1) обеспечения регулярного повышения квалификации для региональных и муниципальных служащих, непосредственно связанных с управлением дорожной отраслью с целью получения ими актуальных навыков управления в условиях инновационного и цифрового развития страны; 2) повышения привлекательности дорожной отрасли для инженерных кадров, которые смогут воплощать инновационные идеи развития дорожного хозяйства в жизнь, что касается и обучения молодежи инженерным специальностям в области дорожного строительства, и привлечения опытных кадров на предприятия дорожной отрасли; 3) поощрения выбора молодыми людьми рабочих профессий, для чего необходимо избавить молодежь от стереотипа о том, что человек, который стал рабочим, не имеет шансов построить карьеру, получать достаточное материальное вознаграждение за свой труд, преуспеть в жизни через трансляцию успешных примеров карьерного роста с «простых» рабочих должностей.

По мнению автора исследования, только комплексный подход к устранению выявленных недостатков будет способствовать появлению положительных сдвигов в дорожном хозяйстве региона по всем направлениям.

## Заключение

По итогам проведенного исследования автору удалось прийти к следующим выводам.

Дорожное хозяйство вместе с автотранспортными средствами выступает как часть отрасли материального производства. Вместе они призваны обеспечить максимальное удовлетворение потребности народного хозяйства, а также населения страны в автомобильных перевозках. Дорожное хозяйство сформировано сетью автомобильных дорог общего пользования со всеми сооружениями, необходимыми для ее нормальной эксплуатации, а также предприятиями и организациями по ремонту и содержанию этих дорог. Масштабы дорожного хозяйства России обусловлены размерами страны. Для более эффективного управления дорогами в стране существует их деление на федеральные, региональные и межмуниципальные, местные дороги.

Автором сформулирована сущность дорожной деятельности, которая заключается в развитии и поддержании в нормативном состоянии сети автомобильных дорог общего пользования со всеми сооружениями, необходимыми для ее нормальной эксплуатации с целью максимального удовлетворения потребностей всех пользователей дорожного хозяйства, среди которых население страны, предприятия и организации и само государство, для которого надлежащее состояние дорожного хозяйства является одним из гарантов национальной безопасности и территориальной целостности. Важно, что дорожная деятельность осуществляется с опорой на достижения научно-технического прогресса, что позволяет повышать качество дорог и, как результат, эффективность функционирования национальной экономики.

Дорожная деятельность – сфера, регулируемая на законодательном уровне. Помимо федеральных законов, в России разработаны

и реализуются стратегические программы и проекты, которые затрагивают и транспортную сферу. Среди них – национальный проект «Безопасные и качественные дороги», ориентированный не только на повышение доли дорог, соответствующих нормативным требованиям, но также на снижение нагрузки на дорожную сеть федерального и регионального значения, рост безопасности дорожного движения, внедрение в работу организаций и предприятий дорожной отрасли инновационных технологий и материалов, что будет способствовать эффективности их деятельности и росту качества дорог в стране.

Анализ зарубежной практики управления дорожной отраслью показывает, что эта сфера в иностранных государствах также имеет высокую степень государственного регулирования. Правительства разных стран, среди которых Соединенные Штаты Америки, Япония, Великобритания, Мексика, стремятся развивать дорожное хозяйство таким образом, чтобы содействовать росту национальной экономики, поддерживать высокий уровень безопасности дорожного движения. Среди ключевых целей развития их дорожной отрасли, как и в России, присутствует также снижение вредного воздействия на окружающую среду и стремление к росту удовлетворенности населения качеством дорог.

Исследуемый субъект РФ – Архангельская область – это регион, имеющий свою географическую и историческую специфику, которая накладывает отпечаток на рассредоточение населенных пунктов и, как результат, на формирование системы дорожного хозяйства региона. Наличие большого числа водных артерий и удаленных населенных пунктов не позволяет прочно связать каждый их них с общей транспортной инфраструктурой региона. Помимо этого, проблемой региона является низкий удельный вес дорог с твердым покрытием – лишь 55,5 % на фоне среднего показателя по Северо-Западному федеральному округу более 72 %.

Управление дорожным хозяйством региона призвано решать данные проблемы, что оказывается затруднительным по причине недофинансирования дорожной отрасли Архангельской области. Тем не менее, исполнительная власть региона стремится максимально эффективно вести управленческую деятельность в данном направлении, используя для этого программно-проектный подход.

В своей деятельности профильный орган исполнительной власти – Министерство транспорта Архангельской области – руководствуется профильными нормативно-правовыми актами, принятыми на федеральном и региональном уровнях.

Проведенный анализ регионального управления сферой дорожного хозяйства показал, что ее проблемы носят комплексный характер и связаны с такими факторами, как высокая доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, низкая плотность транспортных путей и недостаточность транспортной доступности значительной части областных территорий и дефицит квалифицированных кадров в дорожном хозяйстве, в меньшей степени – управленческих, в большей – инженерных и рабочих.

Для решения этих проблем и совершенствования управления сферой дорожного хозяйства Архангельской области автором предложен комплекс мероприятий, который включает в себя следующие шаги.

Во-первых, это проведение на регулярной основе диагностики состояния автомобильных дорог как регионального, так и местного значения, равно как и состояния расположенных на дорожной сети Архангельской области многочисленных искусственных сооружений (мостов). Необходимость проведения этих мероприятий обусловлена потребностью в своевременном выявлении ухудшения состояния дорожного покрытия, проведения, по возможности, его гарантийного ремонта силами подрядчика, формирования четких планов предстоящих

ремонтно-строительных работ и грамотного расходования тех средств, которые выделяются для развития и восстановления дорожной сети региона.

Во-вторых, необходимо задействовать формат общественного обсуждения (общественной экспертизы) проблем тех населенных пунктов, которые в силу исторических или географических, природных и других факторов не имеют постоянного доступа к транспортной системе региона. Такой подход поможет наладить диалог всех заинтересованных в решении проблемы сторон, обмен мнениями и объективными данными, будет способствовать коллегиальному решению проблемы, в котором участвуют не только власти, но и представители общественности. По итогам общественных обсуждения власти региона и муниципалитетов смогут более обоснованно участвовать в федеральных программах развития дорог России, направлять полученные от федерального центра субсидии на ремонт и строительство тех участков дорог, которые действительно необходимы в регионе.

В-третьих, необходимо повысить обеспечение дорожного хозяйства Архангельской области квалифицированными кадрами. Добиться этого можно за счет: 1) обеспечения регулярного повышения квалификации для региональных и муниципальных служащих, непосредственно связанных с управлением дорожной отраслью с целью получения ими актуальных навыков управления в условиях инновационного и цифрового развития страны; 2) повышения привлекательности дорожной отрасли для инженерных кадров, которые смогут воплощать инновационные идеи развития дорожного хозяйства в жизнь, что касается и обучения молодежи инженерным специальностям в области дорожного строительства, и привлечения опытных кадров на предприятия дорожной отрасли; 3) поощрения выбора молодыми людьми рабочих профессий, для чего необходимо избавить молодежь от стереотипа о том, что человек, который стал рабочим,

не имеет шансов построить карьеру, получать достаточное материальное вознаграждение за свой труд, преуспеть в жизни через трансляцию успешных примеров карьерного роста с «простых» рабочих должностей.

По мнению автора исследования, только комплексный подход к устранению выявленных недостатков будет способствовать появлению положительных сдвигов в дорожном хозяйстве региона по всем направлениям.

Таким образом, цель, которую автор поставил в начале исследования, и которая заключалась в поиске путей совершенствования региональной политики в сфере дорожной деятельности, достигнута. Предложенные мероприятия могут способствовать росту эффективности региональной политики в исследуемой сфере и, будучи реализованными в комплексе, дадут положительный эффект.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Архангельская область вошла в десятку лучших регионов по модернизации дорог [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://pravdasevera.ru/2022/12/14/63997dee6c554fd7ff2da0c2.html>.

2. Виноградова Н. В. Система управления дорожным хозяйством: российская и международная практика // Научные исследования студентов и учащихся. Сборник статей IV Международной научно-практической конференции. - Пенза, 2021. - С. 133-135.

3. В дорожной отрасли назрела проблема дефицита специалистов [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rg.ru/2015/10/15/deficit.html>.

4. В МАДИ поддержали идею увеличения сроков обучения студентов инженерных специальностей [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://news.rambler.ru/education/48900387/?utm\\_content=news\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/education/48900387/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink).

5. Гакаев И. И. Роль государства в системе управления дорожным хозяйством страны // Научно-технический прогресс как фактор развития современного общества. Сборник статей Международной научно-практической конференции. - Уфа: ООО «Аэтерна», 2018. - С. 57-60.

6. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – Москва: Норма, 2020. – 176 с.

7. Григорьева Н. Н. Совершенствование работы по подготовке кадров и социально-правовые основы повышения престижа рабочих кадров [Электронный ресурс] // Коммуникология: электронный научный журнал. - 2019. - Том 3. - № 2. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-raboty-po-podgotovke-kadrov-i-sotsialno-pravovye-osnovy-povysheniya-prestizha-rabochih-kadrov>.

8. Дубровская Ю.В., Ахметова М.И. Совершенствование системы дорожного хозяйства в интересах стратегического развития региона // Материалы III всероссийского симпозиума по региональной экономике. Ответственный редактор А. И. Татаркин. - Екатеринбург, 2015. - С. 14-18.

9. Иванова О. В. Стратегическая роль дорожного хозяйства в обеспечении экономической безопасности // Актуальные вопросы налогообложения, налогового администрирования и экономической безопасности. Сборник научных статей II Всероссийской научно-практической конференции. Ответственный редактор Л. В. Афанасьева. - Курск, 2018. - С. 203-208.

10. Кочетков А. В., Янковский Л. В. Перспективы развития и актуальные задачи дорожной науки // Строительные материалы. - 2014. - С. 62-68.

11. Кривко Е. В., Каменчуков А. В. Оценка эффективности инвестиций в транспортное строительство (дорожное хозяйство и дорожная деятельность). Учебное пособие. - Хабаровск: Тихоокеанский государственный университет, 2017. - 248 с.

12. Куклин Н. С., Жукова Ю. С. Нормативно-правовое регулирование дорожного хозяйства в Российской Федерации // Цифровая экономика и управление знаниями: проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. - Киров, 2022. - С. 94-96.

13. Куклин Н. С. Система управления дорожного хозяйства // Знания молодых - будущее России. Сборник статей XIX Международной студенческой научной конференции. - Киров, 2021. - С. 199-201.

14. Курбанова Э. К., Ахмедова С. А. Проблемные аспекты вопроса кадрового обеспечения развития автомобильно-дорожного комплекса страны [Электронный ресурс] // УЭПС: управление, экономика, политика, социология. - 2016. - № 3. - Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/problemnye-aspekty-voprosa-kadrovogo-obespecheniya-razvitiya-avtomobilno-dorozhnogo-kompleksa-strany>.

15. Курганова Е. С., Медведева А. В. Общественный контроль как фактор эффективного управления дорожным хозяйством // Развитие современного региона: вопросы науки и практики. Сборник научных статей. - 2018. - Вып. 11. - С. 32-36.

16. Лукашук В. И., Багян Г. А. Повышение эффективности системы государственного управления в условиях цифровой трансформации // Естественно-гуманитарные исследования. - 2022. - № 1 (39). - С. 174-179.

17. Министерство транспорта Архангельской области (Минтранс АО) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://dvinaland.ru/gov/iogv/mintrans/>.

18. Никонов И. П. О сущности и значении автомобильных дорог и дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации как отрасли региональной экономики и сферы государственного управления // Экономика и социум. - 2020. - № 6-2 (73). - С. 52-59.

19. Основные термины. Федеральное дорожное агентство Росавтодор [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rosavtodor.gov.ru/truck/dorogi-rosavtodora/osnovnyeterminy#:~:text=Дорожное%20хозяйство%20%20часть%20отрасли,ремонт%20и%20содержанию%20этих%20дорог>.

20. Паспорт национального проекта «Безопасные качественные автомобильные дороги» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://government.ru/info/35558/>.

21. Провоторов И. А., Эльшаммари Х. Ф. М., Сидоркова К. С. Проблематика осуществления инновационной деятельности в дорожном хозяйстве // Экономика в инвестиционно-строительном комплексе и ЖКХ, - 2019. - № 2 (17). - С. 132-137.

22. Протяженность и характеристики автомобильных дорог общего пользования по субъектам РФ [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/prot-avtodorobsch.xls>.

23. Тактарова С. В. Экономика отрасли: автомобильный транспорт: учеб. пособие / С. В. Тактарова, С. С. Солдатова. - Пенза: Изд-во ПГУ, 2018. - 226 с.

24. Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 г. № 3363-р [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/7enYF2uL5kFZlOOpQhLl0nUT91RjCbeR.pdf>.

25. Транспортное право. Общая часть : учебник / отв. ред. Н. А. Духно, А. И. Землин. - М. : Юридический институт МИИТа, 2017. - 259 с.

26. Транспорт России. Информационно-статистический бюллетень. 2022 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://mintrans.gov.ru/storage/app/media/files/3\\_bulleten\\_transport\\_russia.pdf](https://mintrans.gov.ru/storage/app/media/files/3_bulleten_transport_russia.pdf).

27. Указ Президента России от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru>.

28. Фадеева Н. В. Цифровая трансформация бизнес-процессов в управлении дорожным хозяйством // Инновации и инвестиции. - 2022. - № 12. - С. 114-118.

29. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/26452>.

30. Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/8592>.

31. Царенкова И. М. Возможности цифровой трансформации дорожного хозяйства // Вестник НГИЭИ. - 2020. - № 6 (109). - С.57-64.
32. Чаркина Е. С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.
33. Чуркин П. А. Современное состояние и направления реализации государственной политики развития дорожного хозяйства в Российской Федерации // Вестник магистратуры. - 2022. - № 12-1 (135). - С. 27-30.
34. Шлегель А. А., Куриков В. М. Пути решения проблем государственного управления в сфере дорожного хозяйства // Синтез науки и образования как механизм перехода к постиндустриальному обществу. Сборник статей Международной научно-практической конференции. - Уфа, 2020. - С. 37-42.
35. Экономика дорожно-строительной отрасли. Часть 1. Экономика и управление дорожно-строительной отраслью: учеб. пособие/ Е. В. Духанина; под общ. ред. д-ра техн. наук, проф. Ю. П. Скачкова. – Пенза: ПГУАС, 2014. – 172 с.
36. Экономика дорожного хозяйства: учебник для студенческих учреждений высш. проф. образования / [А. И. Авраамов, А. А. Авсеенко, Е. Н. Гарманов и др.]; под ред. Е. Н. Гарманова. - 2-е изд., стер. - М.: Издательский центр «Академия», 2013. - 400 с.
37. Экономика транспорта: учебник и практикум для вузов/ Е. В. Будрина [и др.] ; под редакцией Е. В. Будриной. - Москва: Издательство Юрайт, 2022. - 366 с.
38. Gobierno de México [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.gob.mx/>.
39. Loginov D. State management of economic security in the field of transport at the national level [Электронный ресурс] //

E3S Web of Conferences. - 2023. - № 1 (379). - Режим доступа:  
[https://www.researchgate.net/publication/368875504\\_State\\_management\\_of\\_economic\\_security\\_in\\_the\\_field\\_of\\_transport\\_at\\_the\\_national\\_level](https://www.researchgate.net/publication/368875504_State_management_of_economic_security_in_the_field_of_transport_at_the_national_level).

40. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism  
[Электронный ресурс] // Режим доступа: [mlit.go.jp/road/road\\_e/index\\_e.html](http://mlit.go.jp/road/road_e/index_e.html).

41. Department for Transport [Электронный ресурс] //  
Режим доступа: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-transport>.

42. U.S. Department of Transportation. Federal Highway  
Administration [Электронный ресурс] // Режим доступа:  
<https://highways.dot.gov/>.