

II. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

1. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В СВЕТЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 29 ДЕКАБРЯ 2017 Г. № 443-ФЗ «ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ...»

Майоров В.И.

профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук, профессор; 1955715@rambler.ru

Иванова С.И.

начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук, доцент; ivanova-svetaa@mail.ru

В статье проводится анализ положений нового федерального закона, регулирующего организацию дорожного движения в Российской Федерации. Авторами отмечается, что закон носит рамочный характер и направлен на объединение всех действующих норм, регламентирующих вопросы организации дорожного движения. Выделены основные новеллы закона, к которым отнесены: разделение полномочий и конкретизация прав и обязанностей по организации дорожного движения; определение терминов, относящихся к документации по организации дорожного движения; определение форм участия в такой деятельности общественных объединений; установление новых видов контроля. Сформулирована конечная цель предлагаемых изменений – повышение безопасности дорожного движения. Оценен положительный эффект, который будет иметь вступление в силу вновь принятого закона. Вместе с тем указаны недочеты нормативного правового акта, требующие доработки.

Ключевые слова: дорожное движение, организация, федеральный закон, безопасность дорожного движения, временные затраты, противоречие «время – безопасность».

Негативные последствия быстрой автомобилизации в Российской Федерации связаны, прежде всего, с отставанием уровня развития улично-дорожной сети и, как следствие, ее перегрузкой. Эффективность организации дорожного движения зависит от многих факторов: правовых, организационных, технических. В то же время в Российской Федерации длительное время отсутствовал нормативный правовой акт, определяющий общие задачи управления транспортом.

В Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 годы неконтролируемый рост автомобилизации населения и углубляющийся разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети названы одними из

основных рисков безопасности дорожного движения [1].

В связи с этим большое значение приобретает эффективное правовое регулирование вопросов организации дорожного движения, на которое направлен новый Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «Об организации дорожного движения», Закон).

Концепция проекта данного Закона была разработана Министерством транспорта Российской Федерации и официально опубликована еще в 2012 году [2]. Законопроект неоднократно подвергался корректировке и был принят Государствен-

ной Думой Российской Федерации в первом чтении в декабре 2016 года. После многочисленных доработок, в частности исключения спорной нормы о платном въезде автомобилей в город, Государственная Дума Российской Федерации 21 декабря 2017 г. приняла в третьем, окончательном чтении новую редакцию законопроекта. Закон «Об организации дорожного движения» был подписан Президентом России В.В. Путиным 29 декабря 2017 г. и вступил в силу с 30 декабря 2018 г. [3]

Указанный закон носит рамочный характер, не отменяет ранее принятые нормативные акты в сфере безопасности дорожного движения и направлен на объединение всех действующих норм, регламентирующих вопросы организации дорожного движения. Закон закрепил, прежде всего, принципы организации дорожного движения в Российской Федерации, полномочия соответствующих субъектов такой деятельности, а также требования к организации дорожного движения.

С вступлением в силу Закона внесены изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» [4] (далее – Закон «О безопасности дорожного движения»), Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5], Градостроительный кодекс Российской Федерации [6] и др.

Объектом регулирования в Законе «Об организации дорожного движения» является организация дорожного движения, которая определена как деятельность по упорядочению движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, при условии обеспечения безопасности дорожного движения (ст. 1 Закона).

Немаловажно, что в рассматриваемом нормативном правовом акте выделены основные принципы организации

дорожного движения в Российской Федерации:

1) соблюдение интересов граждан, общества и государства при осуществлении организации дорожного движения;

2) обеспечение социально-экономического развития территории Российской Федерации;

3) приоритет безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам) при движении транспортных средств и (или) пешеходов;

4) приоритет развития транспорта общего пользования;

5) создание условий для движения пешеходов и велосипедистов;

6) достоверность и актуальность информации о мероприятиях по организации дорожного движения, своевременность ее публичного распространения;

7) обеспечение экологической безопасности (ст. 2 Закона).

Закон формирует новую систему понятий в сфере организации дорожного движения: документация по организации дорожного движения; интенсивность дорожного движения, мониторинг дорожного движения; эффективность организации дорожного движения, пропускная способность дороги и др.

Федеральным законом также определяются полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области организации дорожного движения, устанавливается возможность создания организаций, осуществляющих функции в области организации дорожного движения, вводится учет основных параметров дорожного движения, определяются требования к парковкам общего пользования и к платным парковкам, а также к организации дорожного движения при размещении объектов капитального строительства, устанавливается порядок осуществления государственного контроля в области организации дорожного движения.

Как уже упоминалось выше, в связи с принятием Закона «Об организации дорож-

ного движения» внесены изменения в Закон «О безопасности дорожного движения», направленные на унификацию правового регулирования. В частности, из текста последнего будет исключено определение понятия «организация дорожного движения», которое теперь фигурирует в новом Законе вместе с понятием его эффективности. Также пп. 4, 5 ст. 22 Закона «О безопасности дорожного движения» объединены и перенесены в п. 4 ст. 9 Закона «Об организации дорожного движения». Согласно данному пункту «единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации». Следует отметить, что понятие «единый порядок дорожного движения» одновременно закрепляется и в ПДД, однако ни тот, ни другой нормативный акт не раскрывает содержание данного понятия, несмотря на то что в ст. 5 Закона «Об организации дорожного движения» «установление единого порядка дорожного движения на территории Российской Федерации» отнесено к полномочиям органов государственной власти.

Также из текста Закона «О безопасности дорожного движения» исключены понятия «порядок» и «правила дорожного движения». Осталась только формулировка «деятельность по организации дорожного движения», которая «на территории Российской Федерации должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4, п. 1 ст. 22].

К числу наиболее существенных новелл нового Закона относятся:

1. Разделение всех полномочий по организации дорожного движения на три уровня: федеральный, региональный, муниципальный. Для каждого уровня рассчитывается штатная численность структур, занимающихся организацией дорожного движения, и объемы ассигнований и затрат на мероприятия по организации дорожного движения.

2. Закон дает региональным властям право временно ограничивать или прекращать движение автомобилей «определенных видов, категорий, экологического класса, наполненности пассажирами», а также вводить ограничения проезда транспорта в определенное время суток или в конкретные дни. В то же время в случае введения таких ограничений органы власти обязаны провести компенсационные мероприятия (например, запустить новые маршруты общественного транспорта).

3. Субъектам Российской Федерации дается право запрещать платные парковки возле зданий, в которых расположены общественно значимые объекты: спортивные объекты, школы, больницы, поликлиники, организации культуры, а также «на земельных участках, относящихся в соответствии с жилищным законодательством к общему имуществу многоквартирных домов» (п. 2 ст. 13). Сейчас для введения новой зоны платной парковки требуется официальное обоснование. Органы власти обязаны не только предупредить жителей за месяц, разместив информацию в сети Интернет, но и создать реестр парковок общего пользования, представляющий собой общедоступный информационный ресурс, а также учесть мнения собственников квартир, если парковка создается на примыкающей к дому территории.

4. Впервые нормативно закрепляется право парковки автомобилей Федеральной службы охраны Российской Федерации, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, Военной автомобильной инспекции Вооруженных сил Российской Федерации и Военной полиции Министерства обороны Российской Федерации, а также машин оперативных служб (пожарные, полиция, скорая помощь) бесплатно в любом месте, включая платные парковки, в случае служебной необходимости (п. 8 ст. 13).

5. На законодательном уровне определены такие понятия, как комплексные

схемы организации дорожного движения (КСОДД) и проекты организации дорожного движения (ПОДД), в совокупности являющиеся документацией по организации дорожного движения. А в соответствии с Законом размещение на дороге технических средств, не предусмотренных документацией, не допускается. Перед началом проведения дорожных работ должен быть разработан ПОДД, а временные знаки согласно ПОДД должны быть выставлены за три дня до начала работ. Разработкой КСОДД должны заниматься органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Данные документы должны содержать решения об организации дорожного движения на смежных территориях. В результате появляется возможность согласовывать дорожные планы и развивать дорожную и уличную сеть с учетом интересов всех граждан, независимо от места их проживания [7].

6. Закон закрепляет право на участие общественных объединений в осуществлении мероприятий по организации дорожного движения и определяет формы такого участия: внесение предложений по осуществлению мероприятий по организации дорожного движения и совершенствованию технических регламентов, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области организации дорожного движения; проведение исследований причин и обстоятельств недостаточного обеспечения эффективности организации дорожного движения (ст. 15).

7. Добавлены новые виды государственного контроля: федеральный государственный контроль в области организации дорожного движения; региональный государственный контроль в области организации дорожного движения (ст. 26). При этом в Законе четко не прописано, в чью именно компетенцию будет входить осуществление данных видов государственного контроля.

В конечном счете, все новеллы нового Закона призваны в той или иной степени способствовать решению задачи повыше-

ния безопасности дорожного движения. В ныне действующем Законе «О безопасности дорожного движения» в качестве одного из путей решения данной задачи определено «увеличение пропускной способности дорог». В соответствии с Законом «Об организации дорожного движения» теперь добавляются и другие пути повышения безопасности: управление распределением транспортных средств на дорогах; оптимизация циклов светофорного регулирования; согласование (координация) работы светофорных объектов и т.д.

Одним из важнейших нововведений является законодательное закрепление разрешения основного противоречия дорожного движения – «время – безопасность» [8, с. 43]. Время, во-первых, характеризует качество удовлетворения транспортной потребности, во-вторых, отличает процесс перемещения в пространстве от других процессов. Непосредственный интерес всех участников дорожного движения к минимизации времени, необходимого для перемещения, обусловлен тем, что оно относится к затратам, признанным вынужденными и потому непроеизводительными. Однако минимизация времени перемещения входит в конфликт с необходимостью обеспечения безопасности участников дорожного движения. Так, в частности, для снижения вероятности дорожно-транспортных правонарушений исходя их состояния дорожных условий требуется снижение скорости по сравнению с расчетной, и соответственно, сразу увеличиваются временные затраты. Налицо конфликт интересов, благоприятное разрешение которого – суть стратегии поведения участников дорожного движения [9, с. 16].

В новом Законе приоритет безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам) при движении транспортных средств и (или) пешеходов установлен в качестве принципа организации дорожного движения. При этом данный принцип в определенной мере противоречит положениям закона о том, что организация дорожного

движения понимается как деятельность по упорядочиванию движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при их передвижении. К тому же в соответствии с Законом обеспечение эффективности организации дорожного движения осуществляется в целях снижения потерь времени (задержки) в передвижении транспортных средств и (или) пешеходов посредством управления распределением транспортных средств на дорогах. Тем не менее закрепление приоритета безопасности дорожного движения перед временными затратами как принципа должно оказать значительное влияние на организацию дорожного движения, поскольку слово «принцип» по своему значению – это основное начало, на котором построено что-либо [10, с. 1048]; следовательно, вся деятельность по организации дорожного движения должна быть направлена в первую очередь на обеспечение его безопасности и лишь затем – на снижение временных затрат в процессе дорожного движения.

Иные принципы – приоритет развития транспорта общего пользования, создание условий для движения пешеходов и велосипедистов – также важны в связи со стремительно растущей автомобилизацией. Развитие транспорта общего пользования, а также немоторизованных видов транспорта призвано снизить нагрузку на городскую транспортную систему, которую оказывают личные автомобили. Как известно, общественный транспорт является наиболее эффективным способом удовлетворения транспортной потребности населения в городских условиях, обеспечивает экономию общественных затрат, включая текущие и единовременные.

Сравнение эффективности использования городской территории различными видами транспорта показывает, что личные автомобили, обладая наиболее низкой номинальной вместимостью и низким коэффициентом ее использования по сравнению с другими видами городского транспорта (микроавтобусом, автобусом,

трамваем), при этом имеют достаточно высокий габаритный коэффициент и в итоге в разы опережают другие виды транспорта по коэффициенту использования городской территории [11, с. 213].

Для повышения эффективности использования личного автотранспорта органы власти смогут вводить специальные полосы (или зоны), куда будет запрещен проезд машинам, перевозящим только водителя. Речь идет о применяемых на Западе carpool-полосах, на которые можно заезжать только с двумя-тремя людьми в салоне: такие полосы мотивируют граждан на совместное использование одной машины.

В целях укрепления безопасности должно быть реализовано разделение движения транспортных средств «на однородные группы в зависимости от категорий транспортных средств, скорости и направления движения, распределение их по времени движения и территории в целях повышения пропускной способности дорог и предотвращения дорожно-транспортных происшествий».

Кроме того, в Законе установлены правила обеспечения безопасности при проведении дорожных работ. В случае закрытия проезжей части более чем на 50 % должен быть «обеспечен объезд данных участков дороги», при этом ограждения и перекрытия могут быть установлены дорожными рабочими не ранее чем за три дня до фактического начала работ. Также запрещено размещение на дорогах «технических средств организации дорожного движения», не предусмотренных проектной документацией, например знаков или светофоров.

Подводя итоги анализа Закона «Об организации дорожного движения», необходимо отметить, что до его принятия такие вопросы, как установка знаков, нанесение разметки, организация одностороннего движения, регулировались только Законом «О безопасности дорожного движения» и Градостроительным кодексом Российской Федерации, частично – Правилами дорожного движения и ГОСТами.

Однако нормативные акты и документы не содержали прямых указаний на то, как и кто должен управлять этим процессом. Более того, последняя редакция Градостроительного кодекса вообще не учитывала дороги и подъездные пути к домам и строениям, а также стоянки, парковки, размещение автомобилей на придомовых территориях. Только после принятия Закона «Об организации дорожного движения» в указанный кодекс вносятся необходимые поправки. В частности, прописываются четкие требования к тому, каким образом необходимо организовывать дорожное движение и к чьей компетенции это относится.

Также к положительным моментам следует отнести то, что все вопросы по разработке и реализации государственной политики в области организации движения и соответствующие полномочия переданы федеральным органам власти. К их прерогативам отнесены и организация движения на федеральных автотрассах, мониторинг автомобильного трафика, создание нормативных актов и методик расчета стоимости. Централизация полномочий будет способствовать повышению эффективности деятельности по организации дорожного движения.

Тем не менее считаем, что, несмотря на большое количество доработок, текст Закона не лишен недочетов и спорных моментов. Во-первых, в нем следовало бы раскрыть содержание понятия «единый порядок дорожного движения», поскольку «установление единого порядка дорожного движения на территории Российской Федерации» в ст. 5 отнесено к полномочиям органов государственной власти.

Во-вторых, в Законе ничего не сказано о личном автотранспорте, отсутствует понятие «парковочная деятельность», а определения понятий «парковка общего пользования» и «платная парковка» вызывают вопросы.

В-третьих, недостаточно проработан вопрос о льготах для транспорта инвалидов и иных категорий на платных парковках; возложение контроля за соблюдени-

ем правил пользования парковками на владельцев парковок также носит спорный характер.

В-четвертых, представляется необходимым прописать ответственность для чиновников, нарушающих новые правила и нормы.

В-пятых, неоднозначной является норма об организации парковок около жилых домов. В соответствии с ней органы местного самоуправления могут принимать решения о создании парковок на территории, примыкающей к дому, с учетом мнения собственников квартир. Эта формулировка вызывает ряд вопросов относительно того, как будут собираться и считаться голоса, каким будет необходимый кворум, будет ли у собственников помещений в многоквартирных домах право наложить вето на решение о создании такой парковки во дворе. Из законопроекта непонятно также, кто контролирует соблюдение требований к парковкам, созданным на участках, относящихся к общему имуществу собственников помещений в многоквартирном доме.

В-шестых, следует найти и закрепить в конкретных правовых нормах баланс интересов между принципом приоритета безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам), с одной стороны, и обеспечением эффективности организации дорожного движения, осуществляемой в целях снижения потерь времени (задержки) в передвижении транспортных средств и (или) пешеходов, с другой.

В-седьмых, полагаем, что нужно более подробно изложить механизм осуществления государственного контроля в области организации дорожного движения – как федерального, так и регионального. Примечательно, в Концепции проекта закона «Об организации дорожного движения» вопросам осуществления такого контроля была посвящена гл. 10, в которую предлагалось включить: задачи государственного контроля; органы, его осуществляющие; государственный учет основных показателей в сфере органи-

зации дорожного движения и транспортного планирования; аудит организации дорожного движения. В принятом Законе государственному контролю в области организации дорожного движения также посвящена отдельная глава (гл. 5), однако указанные вопросы раскрыты в ней недостаточно.

В-восьмых, необходимо конкретизировать, какие меры следует принимать по обеспечению экологической безопас-

ности дорожного движения, которое является одним из принципов организации дорожного движения.

Таким образом, несмотря на большой вклад, который принятие Закона «Об организации дорожного движения» способно внести в деятельность как по организации дорожного движения, так и по обеспечению безопасности дорожного движения, текст нормативного правового акта требует определенной доработки.

1. Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 годы: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 8 янв. 2018 г. № 1-р // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru>
2. Концепция проекта Федерального закона «Об организации дорожного движения и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. 2012. 15 дек.
3. Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2017 г. № 443-ФЗ: ред. от 15 апр. 2019 г. № 53-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru
4. О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ: ред. от 27 дек. 2018 г. № 508-ФЗ // Рос. газ. 1995. 26 дек.; 2018. 29 дек.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ: ред. от 3 июля 2019 г. № 26-П // Рос. газ. 2003. 8 окт.; 2019. 10 июля.
6. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 г.: ред. от 2 авг. 2019 г. № 294-ФЗ // Рос. газ. 2004. 30 дек.; 2019. 7 авг.
7. Что принесет нам новый закон «Об организации дорожного движения» [Электронный ресурс]. URL: <https://transport.72.ru> (дата обращения: 14.09.2018).
8. Майоров В.И. Основное противоречие дорожного движения // Транспортное право. 2008. № 3. С. 41-43.
9. Туник Ю.Н. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. 220 с.
10. Толковый словарь русского языка / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Сов. энцикл.; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. Т. 4. 1940. 1502 с.
11. Кретов М.А. Регулирование автомобилизации и автомобилепользования как элемент стратегического управления городской транспортной системой // Экономика, управление, финансы: материалы IV Междунар. науч. конф., г. Пермь, апрель 2015 г. Пермь: Меркурий, 2015. С. 210-213.