

Вайпан В.А.

руководитель отдела научных договорных работ
Юридического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова,
Заместитель Председателя – Руководитель аппарата
Московского отделения Ассоциации юристов России,
доцент, кандидат юридических наук, Почетный юрист города Москвы

(руководитель группы юристов – разработчиков Концепции и проекта
Федерального закона «Об организации дорожного движения и о внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)

**Содоклад 20 марта 2012 г. на совещании в Министерстве транспорта РФ
по вопросу о Концепции проекта Федерального закона «Об организации
дорожного движения и о внесении изменений в отдельные законодательные
акты Российской Федерации»**

(Председатель совещания – Заместитель Министра транспорта РФ Н.А.Асаул;
сопредседатели совещания: Статс-секретарь-Заместитель Министра транспорта РФ
С.А.Аристов, Заместитель Министра транспорта РФ О.В.Белозеров)

Уважаемые участники совещания!

Начну с истории. В 2005 году, когда мы вместе начинали формировать Концепцию Федерального закона об автомобильных дорогах, одним из первых и основных замечаний было отсутствие у предлагаемого закона собственного предмета правового регулирования. По ходу согласования проекта закона рабочую группу систематически упрекали в том, что мы вторглись в градостроительное регулирование и иные отрасли права, что не корректно формулировать полномочия для органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Однако в итоге нашей совместной трудоемкой и длительной работы дорожная отрасль получила хороший закон.

Сегодня все прекрасно понимают, что в организации дорожного движения имеются системные проблемы, которые необходимо срочно решать, в том числе с помощью правовых средств. Я убежден, что кризис на улично-дорожной сети вызван в первую очередь плохой организацией дорожного движения. А это вызвано, в том числе, отсутствием адекватной правовой базы.

Концепции проекта Федерального закона об организации дорожного движения официально опубликована на сайте Министерства транспорта РФ (http://www.mintrans.ru/documents/detail.php?ELEMENT_ID=17596&phrase_id=547469). Это существенно облегчает ее обсуждение. Кроме того, В.В.Донченко (научный руководитель ОАО НИИАТ) детально изложил основные положения разработанной нами Концепции.

Остановлюсь на сути правовой концепции предлагаемого Федерального закона об организации дорожного движения, которую я бы свел к **трем ключевым моментам**, характеристика которых показывает, зачем нужен новый закон.

Первое. Это наличие собственного предмета правового регулирования. К нему мы предлагаем отнести отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения по автомобильным дорогам, улицам, прилегающим территориям и иным объектам, используемым для движения и стоянки транспортных средств, а также в процессе дорожного движения между его участниками.

Иными словами, полагаем необходимым сделать предлагаемый закон базовым в сфере дорожного движения, в том числе распространить его действие на отношения, возникающие в процессе самого дорожного движения между его участниками. В этой связи обязательным будет включение в сферу закона основных прав и обязанностей участников дорожного движения и соответственно законодательные основы регулирования дорожного движения.

При этом предлагаем не ломать действующую правовую конструкцию в дорожной сфере, состоящую из Федеральных законов о безопасности дорожного движения от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ и об автомобильных дорогах 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ, а также Правил дорожного движения. А значит принципиально важным является разграничение предметов правового регулирования предлагаемого законопроекта и указанных Федеральных законов.

Так, в предмете регулирования комплексного Федерального закона от № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» должны остаться самостоятельные специальные вопросы обеспечения безопасности дорожного движения как одного из ключевых направлений регулирования дорожного движения, в том числе и установление требований по обеспечению безопасности дорожного движения в процессе его организации.

На основе законодательных норм Федеральных законов об организации дорожного движения и о безопасности дорожного движения на подзаконном уровне права и обязанности участников дорожного движения и требования по обеспечению безопасности дорожного движения конкретизируются в Правилах дорожного движения, утверждаемых Правительством РФ, а также иных нормативных правовых актах. Т.е. мы базовые права и обязанности участников дорожного движения поднимаем на уровень Федерального закона об организации дорожного движения и снимаем упреки в не конституционности ряда положений Правил.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности, регулируются самостоятельным Федеральным законом от № 257-ФЗ об автомобильных дорогах. Поэтому часть специальных норм по организации и обеспечению безопасности дорожного движения, непосредственно связанных с содержанием автомобильных дорог, должны оставаться в рамках этого закона и принятых в соответствии с ним подзаконных нормативных правовых актов.

Юридическое разграничение предметов регулирования указанных федеральных законов и правовая связь между ними будут обеспечены с помощью юридической техники путем включения в новый Федеральный закон об организации дорожного движения отсылочных норм к Федеральным законам от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ и от 08.11.2007 г. № 257-ФЗ, а также к Правилам дорожного движения.

По поводу имеющихся замечаний об отсутствии самостоятельного предмета правового регулирования отмечу следующее.

1) Ряд специалистов ссылается на то, что единый порядок дорожного движения, включая основные права и обязанности участников дорожного движения, уже регламентирован Правилами дорожного движения, поэтому у нового закона нет собственного предмета регулирования. Но постановление Правительства РФ не является законом, поэтому урегулированные им отношения вполне могут составлять самостоятельный предмет для федерального закона. Именно поэтому Председатель Ассоциации юристов России Председатель комитета ГД по гражданскому, уголовному, арбитражному и

процессуальному законодательству П.В.Крашенинников поддержал идею повысить Правила дорожного движения до уровня федерального закона.

2) Еще одно замечание состоит в том, что вопросы определения и разграничения компетенции органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления являются предметом регулирования Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Однако, этот закон устанавливает только принципы организации указанных органов. В самой преамбуле закона сказано, что образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти могут регулироваться и иными федеральными законами.

3) Что касается ссылки на то, что нельзя вторгаться в предмет Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», следует возразить, что в специальных федеральных законах допускается осуществлять детализацию разграничения полномочий в той или иной сфере. В статье 4 упомянутого закона сказано, что правовую основу местного самоуправления составляют, в том числе, другие федеральные законы. Не допускается изменение другими законами только общих принципов организации местного самоуправления, а вопросы местного значения должны быть перечислены в Федеральном законе № 131. Однако при этом к полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся не только правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления, но и правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

4) Еще один аргумент против отдельного федерального закона об организации дорожного движения состоит в том, что отношения по территориальному планированию, строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту являются предметом регулирования Градостроительного кодекса.

Вместе с тем, в статье 3 Градостроительного кодекса указано, что законодательство о градостроительной деятельности состоит из настоящего Кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Другими словами, те или иные особенности могут быть установлены в иных федеральных законах. Что с успехом было реализовано, например, в Федеральном законе об автомобильных дорогах.

5) Что касается замечаний о том, что в законопроекте предлагается закрепить такие основополагающие понятия как «дорожное движение» и «организация дорожного движения», которые уже закреплены в Федеральном законе о безопасности дорожного движения, то предлагается в целях синхронизации законов, указанные базовые понятия изъять из Федерального закона о безопасности дорожного движения и перенести в закон об организации дорожного движения.

Таким образом, нет препятствий к тому, чтобы вычленив самостоятельный предмет правового регулирования – отношения по организации дорожного движения и отношения между участниками дорожного движения, и сконцентрировать отдельный федеральный закон на этом предмете в целях решения острых практических проблем.

При этом необходим именно Федеральный закон об организации дорожного движения, а не закон о дорожном движении. Последний по своему названию представляется

уже по предмету регулирования, и по сути и объему не очень отличается от Правил дорожного движения, и будет ориентироваться лишь на регулирование дорожного движения как одно из направлений в организации дорожного движения.

Второй ключевой момент концепции. Предлагается четко определить организацию дорожного движения как самостоятельный вид деятельности, на которую нужно предусматривать отдельные статьи расходов в бюджетах различных уровней.

Сейчас эти средства распылены между дорожной деятельностью, работами по обеспечению безопасности дорожного движения, затратами в сфере ЖКХ или капитального строительства.

Такая неразбериха нередко исключает компетентное и заинтересованное управление главными распорядителями. ОДД находится в положении придатка, с которым не всегда ясно, что делать и поэтому финансирование ведётся по остаточному, экономически необоснованному принципу.

На законодательном уровне не раскрываются цели и содержание организации дорожного движения как самостоятельного вида деятельности, его соотношение с градостроительной, транспортной и дорожной деятельностью; не установлен порядок разработки и утверждения документации в сфере организации дорожного движения, требования к составу и содержанию такой документации; не определены юридические механизмы, позволяющие эффективно реализовывать принимаемые решения в области организации дорожного движения в их увязке с механизмами градостроительного и территориально-транспортного планирования.

Выделение организации дорожного движения в самостоятельный вид деятельности позволит прямо закрепить за владельцами автомобильных дорог, улиц и иных объектов улично-дорожной сети обязанность по осуществлению организации дорожного движения.

И третий ключевой момент. Правовая концепция предлагаемого Федерального закона нацелена на то, чтобы уточнить и разграничить специальную компетенцию между различными уровнями органов власти и органов местного самоуправления в части территориально-транспортного планирования, организации, управления и регулирования дорожного движения. В том числе это может быть достигнуто путем синхронизированных изменений в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На местах транспортники зачастую не в курсе проблем дорожников, что неверно и просто недопустимо. Например: в городе Пенза вопросами транспортного обслуживания занимается Управление транспорта и связи, содержанием дорог занимается Департамент ЖКХ, технической организацией дорожного движения ЦОДД, а новыми дорогами – УКС города Пензы. При этом решение проблем взаимоувязанной организации дорожного движения оказывается разорванным между различными ведомствами и организациями. Это обстоятельство порождает несогласованность, а порой неразбериху.

В заключении я хотел бы призвать к конструктивной работе по разработке чрезвычайно важного закона. Сейчас необходимо не столько критиковать усилия по созданию концепции проекта нового Федерального закона об организации дорожного движения и его текста, сколько искать наиболее эффективные правовые конструкции для создания правовой базы для решения практических задач.