

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ – КАКИМ ДОЛЖЕН БЫТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ»

Быстрый рост автомобильного парка в Российской Федерации выдвинул в число наиболее острых проблем, препятствующих устойчивому развитию транспортной системы страны, проблемы, связанные с резким повышением уровня загрузки автомобильных дорог транспортными потоками.

Кризисные ситуации на дорогах России достигли своего пика в 2009-2010 году, когда на федеральных трассах и в крупных городах России, которые являются важными транспортными узлами федеральной и региональной автодорожной сети, неоднократно создавались дорожно-транспортные заторы, парализующие движение и функционирование социальной инфраструктуры городов на несколько суток. Десятки тысяч людей, попадая в дорожные «пробки», обращались через СМИ к федеральным, региональным властям с просьбой принять меры, чтобы избавиться от транспортных проблем.

В обществе активно формировалось мнение о нежелании власти организовать дорожное движение, что привело к снижению социально-экономической активности населения и экономического потенциала страны в целом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 152 Министерство транспорта Российской Федерации наделяется функциями по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах. Прежде в России не было федерального органа, отвечающего за эту функцию.

Если коснуться истории, то в стране до последнего времени не было федерального органа исполнительной власти, ответственного за разработку и реализацию государственной политики в сфере организации дорожного движения (далее - ОДД). Действующее законодательство в этой сфере дорожного развития было однобоко. Основным законом, регулирующим эту область деятельности, является федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», основной задачей которого является охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их

последствий. Закон был нацелен на обеспечение исключительно безопасности дорожного движения. Проектирование, строительство, обеспечение эффективной эксплуатации автомобильных дорог и бесперебойного движения транспортных потоков закон не регулировал. Однако, данный закон, которому более 25 лет, сегодня является основным нормативным актом, регулирующим вопросы организации дорожного движения. Таким образом, организация дорожного движения сегодня не рассматривается как самостоятельный объект правового регулирования. Нет четких нормативно-правовых определений, что не позволяет четко определить и полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере ОДД.

Другим федеральным законом от 08.11.2007 №257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...» ОДД отнесена к комплексу работ по содержанию автомобильных дорог, т.е. рассматривается как часть исключительно дорожной деятельности. Вопросы обеспечения пропускной способности дорог и их сетей законом не регулируются и соответствующие цели не ставятся.

В то же время мировой опыт показывает, что проблемы в сфере ОДД носят системный характер и выходят далеко за рамки традиционного понимания ОДД как сферы деятельности и особого вида правоотношений, возникающих непосредственно в процессе дорожного движения.

Эти проблемы нужно решать при условии согласованных действий федеральных и региональных органов власти и представителей общественных организаций, совместно участвующих в работе по формированию новой законодательной базы, в проведении общественной экспертизы территориального и транспортного планирования, развития транспортной инфраструктуры и организации дорожного движения в интересах общества.

Для этого должны быть определены и разграничены полномочия органов государственной власти и органов

местного самоуправления не только в сфере организации дорожного движения, но и в сферах территориального и транспортного планирования, разработки и принятия нормативного правового обеспечения, хозяйственной и распорядительной деятельности, контроля и надзора со стороны общественности на всех уровнях. Нужно отметить, что работа в этом направлении проделана большая, только в нормативно-правовые акты федерального уровня внесено более 42 норм, которые сдвинули проблему «с мертвой точки».

Но проблемы остались, часть из них должна решаться в сфере территориального планирования и землепользования через внесение изменений в Градостроительный и Земельный кодексы.

В 2010-2011 гг. по поручению Минтранса РФ, научным центром ОАО «НИИАТ», была проведена НИР «Разработка предложений по структуре и содержанию проекта Концепции государственной стратегии в сфере ОДД». Результатом научно-исследовательской работы явился проект Концепции государственной стратегии Российской Федерации в сфере организации дорожного движения и план действий по ее реализации с учетом наделения Минтранса России полномочиями по организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах. А также был подготовлен «Порядок разработки, утверждения и реализации проектной документации по организации дорожного движения на автомобильных дорогах». Озвученные документы, к сожалению, до сих пор не приняты.

Многие важные вопросы в сфере организации дорожного движения сегодня регулируются на уровне подзаконных актов. Например, такой основополагающий документ как «Правила дорожного движения» регулируются постановлением Правительства Российской Федерации, а ряд принципиальных вопросов в сфере управления дорожным движением регулируются ведомственными приказами и даже распоряжениями.

Сегодня стоит ключевая задача по созданию единой правовой базы, ре-

гулирующей деятельность в сфере ОДД, основой которой должен стать федеральный закон «Об организации дорожного движения».

Закон должен установить требования по обеспечению постоянного развития и эффективного функционирования дорожных сетей и транспортной системы Российской Федерации в целом, сокращения экономического и экологического ущерба от перегрузки дорожных сетей, а также требования по обеспечению в городах безопасного и комфортного проживания населения, отвечающего мировым стандартам качества жизни.

Следует различать два понятия: «функционирование» и «развитие» транспортной системы или какой-то её подсистеме. Задачи, решаемые в рамках «функционирования» коренным образом отличаются от задач «развития». На этапе функционирования решается проблема удовлетворения реального спроса, а на этапе развития – потенциального перспективного спроса. Реализация мер удовлетворения спроса на этапе функционирования требует в большинстве случаев существенно меньших финансовых и материальных затрат, чем на создание объектов развития транспортно-градостроительных объектов. Задачи развития дорожных сетей и транспортной системы в отличие от задач функционирования, решаются только планировочными методами. Задачи функционирования решаются на локальном уровне, а при решении задач развития речь идет, например, о центральном деловом районе города, о транспортной системе города, о ТС агломерации в связи с развитием межселенных связей под влиянием роста автомобилизации и «выхода городов за свои границы».

Законодательская работа предстоит большая, и выполнить её своевременно и качественно – задача не простая. Это не только работа представителей федеральных исполнительных и законодательных органов власти, но и большая общественная работа по оценке проекта закона «Об организации дорожного движения» на всех этапах формирования и обсуждения концептуальных положений закона, его структуры и содержания оценки социально-экономических последствий введения закона.

26 сентября 2011 года Экспертный совет Межрегиональной общественной организации «Координационный совет по организации дорожного движения» рассмотрел вопрос «О необходимости принятия федерального закона «Об организации дорожного движения» и принял решение о подготовке общественных предложений в проект закона. Предложения будут формироваться по десяти направлениям:

1. Анализ действующей в Российской Федерации правовой базы в сфе-

ре ОДД и смежных областях деятельности (градостроительная деятельность, землепользование, обеспечение безопасности дорожного движения, дорожной деятельности и управления на транспорте).

2. Сопоставительный анализ российского и зарубежного законодательства, регулирующего вопросы организации и управления дорожным движением.

3. Формирование нормативно-правовых, понятийных и юридических определений в сфере организации дорожного движения, что позволит создать единый подход к организации дорожного движения на всех уровнях исполнительной власти.

4. Формирование общих условий организации и функционирования дорожного движения, прав и обязанностей организаторов и участников дорожного движения, защиты их интересов, а также ответственность государства перед гражданами и обществом в сфере ОДД.

5. Разграничение полномочий между Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, занятыми в сфере дорожного движения.

7. Создание специализированных (исполнительных) структур в составе органов исполнительной власти на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления, ответственных за организацию дорожного движения, определения их целей, задач, функций и полномочий в сфере ОДД.

8. Регулирование вопросов стоянки и парковки в городах, установки требований к закреплению и размещению перевозимых грузов, установки особого порядка движения городского пассажирского транспорта, а также условий работы дорожно-эксплуатационных служб в условиях транспортных заторов.

9. Условия временного ограничения движения на дорогах и улицах в городах, в период их повышенной загрузки.

10. Проведение общественного мониторинга, контроля и экспертизы в сфере ОДД, за состоянием дорожного движения и отчетностью о результатах такой деятельности.

22 ноября 2011 года в г.Москве состоялся II Международный конгресс ROAD TRAFFIC RUSSIA «Организация дорожного движения в Российской Федерации». В работе конгресса приняли участие более 450 человек из 12 стран мира, из 53 субъектов Российской Федерации, 170 представи-

телей органов исполнительной власти, региональных министерств (департаментов, комитетов) транспорта, управлений ГИБДД субъектов РФ, ведомств, отвечающих за организацию и безопасность дорожного движения, пассажирские перевозки. Представители из 67 городов и муниципальных образований, 15 НИИ и ВУЗов, 10 общественных организаций, более 30 российских и иностранных (инвестиционных, управляющих, банковских) коммерческих организаций направили делегации для участия в работе конгресса.

Нужно отметить, что Международный конгресс стал реальной площадкой общественного обсуждения транспортных проблем и формирования предложений по организации дорожного движения в России. Одним из ключевых вопросов конгресса стало обсуждение проекта Федерального закона «Об организации дорожного движения и внесении изменений в другие законодательные акты».

По результатам работы была подготовлена резолюция Международного конгресса «ROAD TRAFFIC RUSSIA» «Организация дорожного движения в Российской Федерации» основу, которой составили предложения в проект Федерального закона «Об организации дорожного движения и внесении изменений в другие законодательные акты».

1. Подготовить постановление Правительства Российской Федерации, устанавливающее систему государственного управления организацией дорожного движения в Российской Федерации, в том числе:

- компетенцию и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления за организацию дорожного движения на находящихся в их ведении автомобильных дорогах и улицах;
- разграничение полномочий между различными уровнями власти в сфере транспортного планирования и организации дорожного движения на дорогах и улицах, регламенты межведомственного и межсубъектного взаимодействия, установление прав, обязанностей и ответственности названных субъектов деятельности в указанной сфере;
- ответственность должностных лиц, заказчиков строительства, инвесторов, подрядчиков и других субъектов градостроительной и дорожной деятельности за нарушение положений градостроительного законодательства в части планирования развития транспортной инфраструктуры и организации дорожного движения на дорогах и улицах;
- компетенцию и ответственность федеральных органов исполнительной власти, органов исполни-

тельной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в части обеспечения нормативной транспортной доступности и условий дорожного движения при проведении капитального ремонта, ремонта и реконструкции, автомобильных дорог.

2. Подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, предусматривающих внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации, устанавливающих:

- обязательность проработки вопросов развития территориальных (городских) транспортных систем, организации и обеспечения безопасности дорожного движения на всех стадиях градостроительного проектирования, требования к структуре, содержанию, порядку разработки, экспертизы и утверждения комплексных транспортных схем городов, комплексных схем организации дорожного движения и проектов организации движения транспорта и пешеходов в составе документов территориального планирования;
- требования по установлению и актуализации «красных линий», обязательному соблюдению регламента использования территории в их границах, а также резервированию территории для планируемого размещения объектов транспортной инфраструктуры;
- нормативно-правовое регулирование создания и эксплуатации городских «парковочных пространств» и полномочия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в данной сфере деятельности, включая их правовой статус, основания и принципы взимания платы за «парковку» автомобилей, возможность самостоятельно определять уровень штрафов за нарушения правил остановки или стоянки транспортных средств и др.;
- основание и порядок введения ограничений на движение, и размещение транспортных средств, связанных с предельной загрузкой дорог, а также действий участников движения в период действия таких ограничений;
- критерии установки на дорогах и улицах запрещающих и предписывающих дорожных знаков, знаков особых предписаний.

3. Поддержать общественную инициативу о создании системы общественного мониторинга и контроля в сфере организации дорожного движения.

Эта работа в Экспертном совете ведётся более двух лет, сегодня мы имеем более сорока нормативно-

правовых предложений для включения в проект федерального закона «Об организации дорожного движения». Мы открыты для взаимодействия и реально нуждаемся в конструктивных предложениях, как от специалистов, так и от простых граждан, потому что данный закон должен определить, как права и обязанности наших граждан, так и ответственность за организацию дорожного движения на всех уровнях государственной власти в России.

А. М. Акулов;

И. Н. Пугачёв,

**Члены Экспертного совета
МОО Координационный совет
по организации дорожного
движения»**