

**Справка к заседанию Общественного совета при Министерстве
транспорта Российской Федерации к проекту федерального закона
«Об организации дорожного движения
в Российской Федерации и о внесении изменений
в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Целью проекта федерального закона «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект) является создание правовых условий и механизмов для обеспечения безопасности и эффективности организации дорожного движения, снижению экономических потерь в дорожном движении, а также формирование единого подхода по организации дорожного движения на территории Российской Федерации.

В задачи законопроекта входит:

создание единой законодательной основы для правового регулирования базовых вопросов, связанных с организацией дорожного движения;

создание единого понятийного аппарата в данной сфере правового регулирования;

установление ответственности государства перед гражданами и обществом за обеспечение безопасности и эффективность организации дорожного движения;

установление полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации дорожного движения.

Актуальность разработки законопроекта подтверждается результатами опроса субъектов Российской Федерации (75 регионов) о существующих проблемах и предлагаемых мероприятиях в сфере организации дорожного движения, проведенного Минтранс России. Большинство регионов указали на настоятельную необходимость совершенствования нормативной правовой базы, 10% из них указали на необходимость разработки федерального закона, содержащего положения по организации дорожного движения.

Основная идея законопроекта заключается в установлении единых правовых основ деятельности в сфере организации дорожного движения, основных прав и обязанностей субъектов, обеспечивающих организацию дорожного движения, определении и разграничении полномочий органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в данной сфере.

Предметом предлагаемого к разработке законопроекта являются общественные отношения, складывающиеся между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами

местного самоуправления, владельцами автомобильных дорог, организациями и гражданами в процессе организации перемещения людей и грузов с помощью автотранспортных средств или без таковых в пределах дорог, а также в процессе самого движения между его участниками.

Участниками отношений, регулируемых законопроектом, будут граждане, индивидуальные предприниматели, юридические лица, органы власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, вовлеченные в сферу организации дорожного движения.

К кругу лиц, на которых распространяется действие законопроекта, относятся: граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица, являющиеся участниками дорожного движения или осуществляющие предусмотренную законопроектом деятельность в границах земель дорог, либо земель, прилегающих к дорогам (в том числе собственники и владельцы объектов дорожной инфраструктуры);

владельцы автомобильных дорог;

уполномоченные органы в сфере организации дорожного движения - исполнительные органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные полномочиями в области организации дорожного движения.

Учитывая то, что законопроект разрабатывается впервые, большинство его положений будут для лиц, на которых он распространяет свое действие, новыми.

Законопроект разрабатывается и направлен на детализацию и реализацию положений: статьи 71 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой к ведению Российской Федерации относятся федеральная государственная собственность и управление ею (пункт «д»), федеральные транспорт и пути сообщения (пункт «и»), гражданское законодательство (пункт «о»); статьи 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей (пункт «в»), административное и земельное законодательство (пункт «к»), установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н»).

Нормы законопроекта «синхронизированы» с положениями Гражданского кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ), Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный

закон № 257-ФЗ), Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основой предмета регулирования законопроекта является термин «дорожное движение». Он трактуется как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью автотранспортных средств или без таковых в пределах дорог, в том числе улиц. Данное толкование отражает административно-правовой (государственно-управленческий) подход к рассмотрению дорожного движения, основной посылкой которого является тезис о том, что общественные отношения в сфере дорожного движения в подавляющем объеме возникают в процессе управления им.

Дорожное движение, включающее в себя пространственное перемещение людей и грузов, в целом является не стихийным процессом, а результатом сознательной и управляемой деятельности. Это не деятельность разрозненных индивидуумов, а прежде всего результат функционирования единой дорожно-транспортной системы страны. Множественность участников дорожного движения свидетельствует о том, что в процессе его соприкасаются и порой сталкиваются интересы людей, различных организаций, общества в целом. Это обуславливает необходимость управления дорожным движением, его организацией как областью общественных отношений.

Принципиально важным является разграничение предметов правового регулирования предлагаемого законопроекта, Федерального закона № 257-ФЗ, Федерального закона № 196-ФЗ. При этом в предмете регулирования Федерального закона № 196-ФЗ остаются самостоятельные специальные вопросы обеспечения безопасности дорожного движения как одного из ключевых результатов организации дорожного движения.

Отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог и осуществлением дорожной деятельности, регулируются самостоятельным Федеральным законом № 257-ФЗ. Поэтому часть специальных норм по организации и обеспечению безопасности дорожного движения, непосредственно связанных с содержанием автомобильных дорог, установкой, заменой, демонтажом и содержанием технических средств организации дорожного движения должны оставаться в рамках Федерального закона № 257-ФЗ и соответствующих подзаконных актах.

Федеральным законом № 257-ФЗ работы по организации дорожного движения отнесены к содержанию автомобильных дорог, т.е. рассматривается как часть исключительно дорожной деятельности. В тоже время, вопросы обеспечения

пропускной способности дорог, эффективности организации дорожного движения этим законом не регулируются и соответствующие цели не ставятся.

Основным и единственным специальным законодательным актом в сфере организации дорожного движения действующей законодательной основы является Федеральный закон № 196-ФЗ, который, прежде всего, определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения на территории Российской Федерации и обеспечивает правовую охрану жизни, здоровья и имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также защиту интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

В то же время положения Федерального закона № 196-ФЗ нацелены исключительно на обеспечение безопасности дорожного движения и не создают необходимой правовой основы для обеспечения эффективного и бесперебойного движения транспортных и пешеходных потоков по дорогам. Данный закон не определяет организацию дорожного движения как самостоятельный объект правового регулирования, не закрепляет и основную цель этой деятельности - обеспечение условий для безопасного, эффективного (бесперебойного) дорожного движения. В данном законе не определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в этой сфере деятельности, не определено само содержание деятельности по организации дорожного движения.

На подзаконном уровне дорожное движение регулируется Правилами дорожного движения Российской Федерации (утверждены постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090) (далее – Правила дорожного движения), а также иными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, Минтранса России, МВД России, других органов государственной власти, которые в той или иной степени затрагивают вопросы правового регулирования движения по дорогам.

На основании анализа статьи 5 и части первой статьи 6 Федерального закона № 196-ФЗ с учетом иных его положений и других действующих законодательных актов, регламентирующих вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, следует сделать вывод, что Федеральный закон № 196-ФЗ не устанавливает четких границ компетенции Российской Федерации в сфере осуществления деятельности по организации дорожного движения.

Таким образом, проведенный анализ российского законодательства показывает, что на федеральном уровне организация дорожного движения в настоящее время регулируется, в первую очередь, как составная часть деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. При этом организация дорожного движения и деятельность по обеспечению безопасности дорожного

движения Федеральным законом № 257-ФЗ включены в дорожную деятельность. При этом организация дорожного движения подразумевает гораздо более широкий функционал, чем являться частью работ по содержанию автомобильных дорог.

Принятие законопроекта позволит:

определить «организацию дорожного движения» как отдельный вид деятельности;

установить основные принципы организации дорожного движения в Российской Федерации, направленные на повышение эффективности данного вида деятельности;

ввести новый понятийный аппарат в области организации дорожного движения;

разграничить полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области организации дорожного движения;

определить возможность создания организаций (специализированных структур, центров, учреждений), ответственных за организацию дорожного движения;

установить требования к организации дорожного движения, включая требования к обеспечению эффективности такой деятельности;

ввести учет основных параметров дорожного движения в Российской Федерации;

направить деятельность в области организации дорожного движения на обеспечение эффективности, имея ввиду, прежде всего, минимизацию потерь (задержек) времени при передвижении транспортных средств и пешеходов;

предусмотреть требования к парковкам общего пользования, платным парковкам;

установить дополнительные критерии введения временных ограничений или прекращения движения транспортных средств в целях обеспечения эффективности организации дорожного движения;

увязать размещение объектов капитального строительства с требованиями по обеспечению эффективности организации дорожного движения;

предусмотреть требования к документации в сфере организации дорожного движения, установить требования к структуре, содержанию, порядку согласования и утверждения КСОДД, ПОДД;

установить правовые основы для осуществления регионального контроля в области организации дорожного движения.

Для эффективной реализации целей предусмотренных законопроектом необходимо внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. При этом концепция законопроекта исходит из необходимости

максимально возможного сохранения конфигурации действующего законодательства. Это задача решается минимальным использованием статей, вносимых в форме изменений в иные федеральные законы.

Таким образом, в целях уточнения отдельных положений законодательных актов Российской Федерации законопроектом предусматривается внесение изменений или дополнений в Федеральные законы от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», 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», от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Учитывая то, что законопроект разрабатывается впервые, большинство его положений будут для лиц, на которых он распространяет свое действие, новыми.

В процессе подготовки законопроекта проведен анализ нормативной правовой базы и правоприменительной практики в области дорожного движения и его организации в зарубежных государствах, в том числе в странах СНГ.

Принятие законопроекта приведет к совершенствованию системы государственного управления организацией дорожного движения на федеральном и региональном уровнях, снизит социальную напряженность, связанную со снижением качества жизни населения в городах.

Новый закон будет способствовать стабильности общественных отношений, складывающихся между органами исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, владельцами автомобильных дорог, организациями и гражданами в связи с дорожным движением, его организацией, управлением и регулированием.

Принятие законопроекта будет способствовать устойчивому функционированию единой транспортной системы страны, что является одной из основ для решения политических задач государства по обеспечению обороноспособности, национальной безопасности, развитию экономики, социальной сферы и культуры России.

Законопроект ранее был рассмотрен и поддержан на заседаниях Комитета Совета Федерации по экономической политике (17 мая 2016 г.), Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (18 мая 2016 г.) и Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам севера (24 мая 2016 г.)

По результатам заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 7 июня 2016 г. принято решение о переносе рассмотрения указанного законопроекта на более поздний срок (после начала работы Государственной Думы нового созыва).