



Владимир Александрович ФЕДОРОВ,
заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономиче-
ской политике, предпринимательству и собственности

РОССИИ НЕОБХОДИМ ДОРОЖНОМ

ПРАВОВОЕ регулирование дорожного движения в современной России осуществляется Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», который определяет основы обеспечения безопасности дорожного движения и регули-

рует вопросы, связанные с охраной жизни, здоровья и имущества граждан, защитой их прав и законных интересов, а также защитой интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. Кроме того, движение

по дорогам страны регулируется Правилами дорожного движения Российской Федерации (приняты Правительством Российской Федерации 23 октября 1993 года), более чем 15 нормативными актами Правительства России, а также нормативными правовыми актами Минтранса России и МВД России, которые в той или иной степени затрагивают вопросы правового регулирования движения по автодорогам. В соответствии с Конституцией Российской Федерации на территории нашей страны обязательны к исполнению положения норм международного права, к которым относится целый ряд международных актов в сфере дорожного движения, подписанных Российской Федерацией.

Несмотря на большое количество имеющихся правовых актов, регулирующих дорожное движение, следует отметить, что по степени детализации и кругу во-

В настоящее время в Российской Федерации нет соответствующей современным требованиям нормативно-правовой базы, регламентирующей систему организационно-планировочных и иных инженерных мер, направленных на совершенствование организации движения транспорта и пешеходов в городах (управление транспортными потоками, регламентация скоростных режимов и т.д.). Не определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, связанные с проведением подобных мероприятий. Это обстоятельство и является одной из причин того, что в городах постоянно возникают заторы, существенно затруднено дорожное движение.

ЗАКОН О ДВИЖЕНИИ

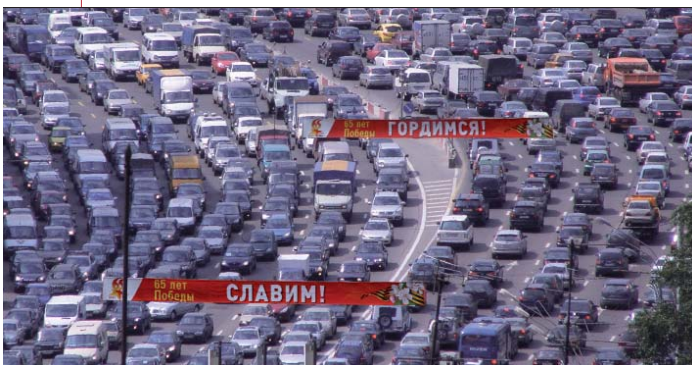
просов отечественная правовая база существенно уступает международным нормам (ЕЭК ООН). Например, в действующих Правилах дорожного движения (ПДД) наблюдается несоответствие некоторых положений требованиям Конвенции о дорожном движении. В отличие от международных норм у нас отсутствует четкая процедура допуска транспортных средств к дорожному движению с учетом предельных осевых нагрузок, габаритов и минимальных радиусов поворотов. Не установлены требования по обязательному страхованию временно пребывающих на нашей территории транспортных средств иностранных государств. Согласно части 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» допуск транспортных средств, предназначенных для участия в дорожном движении на территории Российской Федерации, осуществляет-

ся в соответствии с законодательством Российской Федерации путем регистрации транспортных средств и выдачи соответствующих документов. Однако это положение законодательно не запрещает допуск на автомобильные дороги России тяжелых специальных автомобилей, движение которых по обычным дорогам может привести к разрушению дорожных сооружений.

Отечественное законодательство содержит весьма ограниченные требования, касающиеся допуска к движению прицепов, а также установки и использования световых сигналов на автомобилях. У нас не установлены предельно допустимые скорости для автопоездов и тяжелых грузовиков, которые необходимо ограничивать в случаях, когда масса указанных автомобилей превышает нормы. При согласовании таких перевозок предельные скорости в на-

стоящее время устанавливаются чиновником по своему усмотрению без использования каких-либо критериев. Статьей 13 Конвенции о дорожном движении установлено, что в национальном законодательстве должны быть предусмотрены ограничения скорости для различных категорий дорог. Кроме того, для транспортных средств, представляющих особую опасность из-за повышенной массы или нагрузки на ось, в национальном законодательстве должны быть установлены специальные ограничения скорости. Аналогичные ограничения могут быть предусмотрены и для некоторых категорий водителей, в частности для начинающих.

В Правилах дорожного движения установлены предельные скорости лишь для автомагистралей и остальных дорог. В международных документах приняты три класса автодорог: автомагистрали,



скоростные дороги и обычные дороги. К каждому классу дорог предъявляются особые требования по условиям и безопасности дорожного движения, и они проектируются, а потом и строятся под соответствующие скоростные режимы. Очевидно, и в отечественных нормах следует дифференцировать максимально разрешенные скорости для трех видов автодорог. Целесообразно установить ограничения скорости для автопоездов, рассмотреть вопрос о максимальных скоростях движения в летний и зимний периоды.

Ни в Правилах дорожного движения, ни в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» не нашли отражения положения статьи 4 Конвенции о дорожном движении, согласно которой должно быть запрещено: помещать на сигнальном знаке, на его опоре или на любом другом приспособлении, предназначенном для регулирования движения, что-либо, что не имеет отношения к назначению этого сигнального знака или приспособления (однако если договаривающиеся стороны или их территориальные подразделения разрешают какой-либо ассоциации, не имеющей целью получение материальной выгоды, устанавливать указательные знаки, они могут разрешать, чтобы эмблема этой ассоциации обозначалась на знаке или на его опоре при условии, что это не затруднит его понимание); помещать плакаты, афиши, производить разметку и устанавливать приспособления, которые могут либо быть приняты за сигнальные знаки или другие приспособления для регулирования движения, либо снизить их видимость или эффективность, либо ослеплять пользователей дороги или отвлекать их внимание и тем самым ставить под угрозу безопасность дорожного движения; устанавливать на тротуарах и обочинах устройства или оборудование, которые могут необоснованно затруднять движение пешеходов, в частности престарелых и инвалидов.

Вопросы эти весьма актуальны для нашей страны. Отсутствие со-

ответствующих законодательных норм привело к тому, что в целом ряде городов (например, в Москве, Санкт-Петербурге и др.) дорожные знаки и указатели трудно различить из-за массы рекламных щитов и т.п., а по многим тротуарам затруднен проход пешеходов из-за обилия торговых ларьков и других строений, не имеющих отношения к дорожному движению.

Статья 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и Правила дорожного движения не соответствуют положению приложения 6 поправки в Конвенцию о дорожном движении, вступившим в силу 28 марта 2006 года, в части установления категории транспортных средств. В связи с этим необходимо законодательно закрепить 13 новых категорий и подкатегорий транспортных средств (А, А1, В, В1, ВЕ, С, С1, СЕ, С1Е, Д, Д1, ДЕ, Д1Е) вместо прежних 5 категорий (А, В, С, Д, Е).

Закон «О безопасности дорожного движения» сыграл положительную роль в деле упорядочения правового регулирования и, несомненно, оказал положительное влияние на развитие дорожного движения в стране. Но с момента вступления этого закона в силу прошло более 15 лет. За это время был принят ряд федеральных законов, имеющих отношение к дорожному движению, например: «О техническом регулировании», «Градостроительный кодекс Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие. Несомненно, нормы, заложенные в этих законодательных актах, требуют внесения поправок в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения». Так, статьей 14 этого закона установлено, что временное ограничение или прекращение движения транспортных средств на дорогах может осуществляться в основном с целью обеспечения безопасности дорожного движения. Согласно части 2 этой статьи основания для ограничения или прекращения движения транспортных средств на дорогах устанавливаются за-

конами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации. Однако на сегодняшний день отсутствует единый нормативно-правовой акт, определяющий основания для введения ограничения движения и оговаривающий все детали этой процедуры, включая обязанность информировать пользователей дорог о начале и окончании срока введения ограничений, обязательное обозначение возможных объездов и т.п.

Не выполняется положение части 4 статьи 18 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», согласно которой транспортные средства, прошедшие техническое обслуживание и ремонт, должны отвечать требованиям нормативов, регламентирующих техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении. Это должно подтверждаться соответствующим документом, выдаваемым исполнителем названных работ и услуг. Такие документы предприятия автосервиса не выдают, более того, они не несут ответственности в случаях, когда прошедшее обслуживание транспортное средство из-за неисправности попадает в ДТП или только что прошедшее в автосервисе профилактику не проходит государственной технической осмотру.

Не приняты законодательные акты во исполнение части 4 статьи 23 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», которые должны установить периодичность обязательных медицинских освидетельствований, порядок их проведения, перечень медицинских противопоказаний, при которых гражданину Российской Федерации запрещается управлять транспортными средствами, не определен также порядок организации оказания медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации орга-

низация прав и свобод граждан должны приниматься только федеральными законами, а не устанавливаться иными нормативными актами. Примером тому могут служить Правила дорожного движения, которые представляют собой документ, затрагивающий интересы всех участников дорожного движения. Содержащиеся в них положения имеют различный правовой статус, и многие из них определяют права и обязанности водителей, пешеходов, пассажиров и поэтому должны устанавливаться только федеральным законом. В частности, к таким положениям можно отнести некоторые пункты раздела 2 «Общие обязанности водителей», раздела 3 «Применение специальных сигналов», раздела 4 «Обязанности пешеходов», раздела 5 «Обязанности пассажиров».

Отдельные статьи ПДД, касающиеся порядка движения, также затрагивают права и обязанности водителей, пешеходов и пассажиров. Это относится к некоторым статьям разделов 10 «Скорость движения», 11 «Обгон, встречный разъезд», 12 «Остановка и стоянка», 14 «Пешеходные переходы и места остановок маршрутных транспортных средств», 17 «Движение в жилых зонах», 18 «Приоритет маршрутных транспортных средств», 21 «Учебная езда», 22 «Перевозка людей», 23 «Перевозка грузов», 24 «Дополнительные требования к движению велосипедов, мопедов, гужевых повозок, а также прогону животных».

Много вопросов вызывает пункт 2.3.3 ПДД, согласно которому водитель обязан предоставлять транспортное средство сотрудникам милиции, федеральным органам государственной охраны и органам федеральной службы безопасности в случаях, предусмотренных законодательством, а также медицинским и фармацевтическим работникам для перевозки граждан в ближайшее лечебно-профилактическое учреждение в случаях, угрожающих их жизни. При этом не регламентируется порядок предоставления водителем транспортного средства для

указанных целей, каким именно сотрудникам и на основании каких документов и условий должно предоставляться транспортное средство. Обойден этот вопрос и в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения». Очевидно, что такая норма необходима, но она должна быть установлена с учетом статей 35 и 55 Конституции Российской Федерации и исключать возможность проявления волюнтаризма.

Существующие правовые нормы вводят бланкетную норму режима труда и отдыха водителей. Кроме того, статьей 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» установлено, что юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны соблюдать установленный законодательством Российской Федерации режим труда и отдыха водителей. Однако такой режим на сегодняшний день нашим законодательством не прописан, а нормы Трудового кодекса, регулирующие продолжительность рабочего времени, не применимы к нормированию труда водителей. Поэтому необходимо предусмотреть на законодательном уровне ответственность за нарушение нормативов работы водителей на линии.

Даже только из приведенных примеров напрашивается вывод, что, несмотря на большое количество уже действующих нормативных актов, целый ряд важных вопросов, касающихся организации дорожного движения, в настоящее время остается вне сферы правового регулирования. Организация дорожного движения – процесс комплексный и сложный, включающий изучение и прогнозирование транспортных потоков, подготовку схем развития территорий с формированием коммуникаций, оптимально соответствующих изменяющимся потребностям, планированием мест размещения остановок и стоянок автотранспорта, созданием и эксплуата-

цией технических средств организации дорожного движения, совершенствованием действующей нормативной базы и, наконец, обеспечивающий создание соответствующих структур на федеральном, региональном и местном уровнях, ответственных за организацию дорожного движения, которых у нас в стране пока нет, за исключением Москвы, Санкт-Петербурга, Ростова-на-Дону, Екатеринбурга.

Можно ли дорожное движение в нашей стране привести в соответствие с требованиями современности? Такой вопрос поставили перед собой члены инициативной рабочей группы в составе 47 человек от разных организаций (Ассоциации международных автомобильных перевозчиков, Всероссийского общества автомобилистов, НИЦ безопасности дорожного движения МВД России, Минтранса России, Минздрава, Социального фонда России, Всероссийского общества велосипедистов и других). Специалисты (практики и ученые, профессора и доктора наук) изучали проблемы, рассматривали зарубежный опыт и на этой основе предложили концепцию федерального закона «О дорожном движении», которая в 2007 году была одобрена руководством Государственной Думы, но на этом все застыло.

Современной России с активно развивающимся дорожным движением этот закон необходим. Сегодня подобные законы действуют во всех экономически развитых странах с интенсивным автомобильным движением. Чтобы соответствовать требованиям времени, нашей стране необходим такой закон. Многие это понимают, и в Государственной Думе в текущем году внесена законодательная инициатива по правилам дорожного движения. Но это опять не решает проблемы, а окажется лишь полумерой, которая повлечет за собой принятие дополнений, изменений, поправок и т.п.

Продолжая анализ существующего законодательства в области дорожного движения, следует отнести к его недостаткам, напри-

мер, отсутствие установленных федеральным законом норм, регулирующих порядок останова транспортных средств, порядок и процедуру их задержания и доставки на штрафную площадку, порядок и права должностных лиц на досмотр транспортных средств. Необходимо законодательно урегулировать вопросы стоянки и парковки в городах, установить особый порядок движения общественного транспорта, а также создать необходимые условия для работы дорожно-эксплуатационных служб в условиях заторов. Следовало бы определить ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за состояние безопасности дорожного движения на находящихся в их ведении дорогах. Требуется законодательно регламентировать порядок введения различных ограничений на движение на дорогах. Сегодня, например, на автодорогах встречаются знаки, ограничивающие нагрузки на ось или полный вес транспортного средства, которые ставят водителя в тупик, не оставляют ему другой альтернативы, кроме нарушения. Во многих случаях не понятно, по каким причинам введено ограничение скоростного режима на участке дороги. Следует также определить порядок установки знаков, ограничивающих скорость движения, чтобы такие ограничения могли вводиться только в обоснованных случаях, а не по волевому решению отдельных должностных лиц.

В нашей стране целесообразно установить обязательное требование использования соответствующих сезону шин (летняя, зимняя) в различные периоды года.

В настоящее время большинство параметров автомобильных дорог регулируются государственными стандартами и СНиПами. В связи с предстоящим введением в действие Федерального закона «О техническом регулировании», который устанавливает добровольное применение стандартов, многие нормы не будут выполняться или, возможно, будет снижен уровень требований к автомобильным

дорогам. Поэтому особенно актуальным становится законодательное закрепление основных требований к автомобильным дорогам, касающихся обеспечения безопасности дорожного движения. Это положение в полной мере распространяется и на транспортные средства, параметры которых в настоящее время также регулируются государственными стандартами.

Необходимо предусмотреть требования к государственному органу исполнительной власти, ответственному за выдачу лицензий на осуществление коммерческих грузовых и пассажирских перевозок. Для юридических и физических лиц, осуществляющих грузовые и пассажирские перевозки для собственных нужд, необходимо установить добровольную декларационную форму обязательства – соблюдать все требования нормативной правовой документации, касающейся допуска водителей и транспортных средств к участию в дорожном движении, выполнения всех регламентных профилактических мероприятий по безопасности дорожного движения и вопросов соблюдения режима труда и отдыха водителей и так далее.

В обязанности владельцев транспортных средств, осуществляющих коммерческие перевозки, предлагается ввести ответственность за техническое состояние и оснащение дополнительным оборудованием транспортных средств перед выездом на линию, контроль за состоянием здоровья водителей и соблюдением ими установленного режима рабочего времени.

На иностранных граждан и юридических лиц предполагается возложить обязанность страхования транспортного средства при въезде на территорию нашей страны, что обеспечит защиту интересов граждан России в случае нанесения им ущерба со стороны этой категории участников движения.

Анализ действующих нормативных правовых актов, регулирующих дорожное движение, показывает, что понятийный аппарат не всегда

согласуется с понятиями, установленными международными нормами. Это прежде всего касается понятий «прицеп», «механическое транспортное средство» и других. В ПДД нет таких понятий, как «автомобиль», «транспортное средство с прицепом», «международное автомобильное движение» и ряд других. Кроме того, в отечественном законодательстве допускаются некоторые различия в толковании отдельных терминов по сравнению с международными нормами.

Несколько слов о количестве терминов. В ПДД – 42 термина, в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» – 8. Но дело не только в количестве. Термины Федерального закона «О безопасности дорожного движения» не стыкуются с другими законодательными актами. Например, термин «транспортное средство» по-разному толкуется в ПДД, КоАП и Налоговом кодексе.

Предложенная рабочей группой концепция федерального закона о дорожном движении предполагает, что этот закон определит правовую природу дорожного движения, полномочия органов государственной власти по регулированию отношений в этой сфере, основные права и обязанности граждан и участников дорожного движения. Действие закона будет распространяться на органы государственной власти и местного самоуправления, водителей транспортных средств и их владельцев, пешеходов, владельцев автомобильных дорог, производителей автотранспортной техники, медицинские учреждения, органы по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, физических и юридических лиц, иностранных государств, участвующих в дорожном движении на территории Российской Федерации. В законе предполагается, основываясь на конституционных нормах и положениях действующего законодательства, разграничить ответственность и полномочия (по регулированию и обеспечению эффективного дорожного движения) между Российской Федерацией, субъектами Федерации и

органами местного самоуправления. Новыми обязанностями органов власти должны стать создание системы регулирования дорожного движения, принятие мер по обеспечению его безопасности, ликвидации заторов на дорогах, в том числе путем увеличения пропускной способности дорог, устройства стоянок и парковок в населенных пунктах с учетом особенностей схем территориального планирования и проектов генеральных планов поселений.

Очевидно, что разработка проекта нового закона потребует включения в него ряда положений ныне действующего Федерального закона «О безопасности дорожного движения», так как в период его подготовки иных законодательных актов, действующих в указанной области, не было, и поэтому этот закон включает в себя ряд нормативов, относящихся не только к обеспечению безопасности, но и к дорожному движению в целом. Речь идет о следующих статьях: 11 «Основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при проектировании, строительстве и реконструкции дорог», 12 «Основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог», 13 «Обустройство дорог объектами сервиса», 14 «Ограничение или прекращение движения на дорогах», 21 «Мероприятия по организации дорожного движения», 22 «Требования по обеспечению безопасности дорожного движения в процессе его организации», 23 «Медицинское обеспечение безопасности дорожного движения», 24 «Права и обязанности участников дорожного движения», 25 «Условия получения права на управление транспортными средствами» и другие.

Исходя из той же юридической логики в проект закона необходимо включить нормы, касающиеся требований по обеспечению безопасности движения в процессе его организации, медицинского обеспечения дорожного движения, условий получения права на управление транспортными сред-

ствами, оснований для прекращения действий этого права, требований по подготовке водителей и обучению граждан правилам безопасного поведения на дорогах. В настоящее время часть таких норм содержится в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения», однако требуется большая работа по доведению их до требуемого уровня.

Решение проблем безопасного перемещения людей и грузов по городским улицам и автомобильным дорогам требует кардинальных изменений в нормативной правовой базе, регулирующей отношения в этой сфере. Необходимо принятие основополагающего законодательного акта, который бы явился фундаментом всей системы соответствующих законодательных, подзаконных и отраслевых нормативных правовых актов. Им и должен стать федеральный закон о дорожном движении. Учитывая комплексный характер дорожного движения, многообразие общественных отношений, свойственных этой сфере, данный федеральный закон нельзя отнести ни к одной из отраслей права российского законодательства. Закон должен иметь комплексный характер, отдельные положения которого свойственны таким отраслям права, как административное, гражданское, финансовое, а также и другим. Федеральный закон должен составить основу системы транспортного законодательства и обеспечить реализацию положений части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в части установления ограничений прав граждан при осуществлении дорожного движения с целью обеспечения его безопасности и защиты интересов других лиц, а также выполнения международных норм, регулирующих вопросы дорожного движения, содействовать реализации положения части 1 статьи 8 Конституции Российской Федерации в части формирования единства экономического пространства за счет создания адекватной правовой базы, регули-

рующей движение по автодорогам, создания правового механизма, позволяющего гражданам реализовать свое конституционное право на получение бесплатной медицинской помощи при ДТП, обеспечить защиту жизни и здоровья граждан за счет принятия законодательных мер по сокращению числа дорожно-транспортных происшествий.

По своей конструкции будущий федеральный закон о дорожном движении не должен являться ни основами законодательства Российской Федерации, ни кодифицированным актом. Отношения в сфере дорожного движения, наряду с положениями этого закона, будут регулироваться существующими в настоящее время законодательными актами (Основами законодательства Российской Федерации о нотариате, Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и другими), кодифицированными законодательными актами (Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации и другие), иными федеральными законами и нормативными правовыми актами. Федеральный закон о дорожном движении должен стоять на вершине иерархической пирамиды, в основании которой будут федеральные законы прямого действия «О дорогах», «О платных автомобильных дорогах», «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации», «Устав автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации», пакет технических регламентов, касающихся транспортных средств, дорог, дорожных сооружений и других.