



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**


_____ **А.Ю. Молчанов**
(подпись)

« 02 » 10 2017 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол № 51 от «28» сентября 2017 г.)

Заключение

по результатам рассмотрения законопроекта № 1047264-6 «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Экспертный Совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) провёл анализ законопроекта № 1047264-6 «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), внесённого на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации Правительством Российской Федерации. Законопроект принят в первом чтении 16.12.2016.

Исследование проводилось в период с 15 июня по 20 июля 2017 года на основании Положения об Экспертном Совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

1) Курикалов Ю.Л.;

2) Суханов П.Л.

Как следует из пояснительной записки и содержания положений законопроекта, основной его целью является создание правовой базы проведения эффективной политики в сфере организации дорожного движения. В пояснительной записке констатируется, что «в условиях высоких темпов автомобилизации населения одной из ключевых ошибок, приведшей к существующей ситуации с перегрузкой улично-дорожных сетей, явилась недооценка тесной взаимосвязи складывающихся условий дорожного движения с практикой градостроительного развития территорий, состоянием и уровнем развития улично-дорожных сетей, уровнем развития и качеством услуг общественного транспорта, применением современных методов и средств организации дорожного движения». В связи с этим указывается на неправильность сведения организации дорожного движения к обеспечению его безопасности и борьбе с нарушениями правил дорожного движения. В то же время разработчиками законопроекта высказывается крайне спорное положение о том, что проблемы в области организации дорожного движения усугубляет «сложившийся приоритет градостроительного законодательства над транспортным законодательством при осуществлении нормотворческой деятельности и правоприменительной практики».

В качестве цели законопроекта выдвигается создание единого основополагающего нормативно-правового акта, регулирующего вопросы транспортного развития территорий, организации дорожного движения и оперативного управления ими. Вместе с тем, как показывает анализ законопроекта, поставленные вопросы решены на чисто декларативном уровне. Значительная часть законопроекта дублирует действующий Федеральный закон № 196-ФЗ от 10.12.1995 «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ).

В отношении специальных положений законопроекта представляем следующие основные замечания:

1. Не представляет собой однозначно приемлемое усовершенствование Федерального закона № 196-ФЗ и в значительной степени утрачивает операциональный характер само понятие организации дорожного движения:

«деятельность по упорядочиванию движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при их передвижении, при условии обеспечения безопасности дорожного движения» (в редакции законопроекта);

«комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах» (в редакции Федерального закона № 196-ФЗ).

2. Представляя по существу парафраз Федерального закона № 196-ФЗ с концептуальной позиции обеспечения эффективности организации дорожного движения, законопроект не содержит ни определения понятия данной эффективности, ни хотя бы какой-то операциональной конкретизации этого понятия. Статья 11 «Обеспечение эффективности организации дорожного движения» не включает ни конкретные критерии, по которым должна оцениваться эффективность организации дорожного движения, ни требования по обеспечению данной эффективности.

3. Законопроектом предусмотрено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления наделяются полномочиями, соответственно, по разработке и реализации региональной политики в области организации дорожного движения на территориях субъектов Российской Федерации, разработки и реализации муниципальной политики в области организации дорожного движения. Между тем Федеральный закон № 196-ФЗ относит к ведению Российской Федерации формирование и проведение на всей её территории **единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения**, относя к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или муниципального значения (причём законопроектом не предполагается внести изменения в этой части Федерального закона). На

концептуальном уровне не представляется обоснованным отрывать формирование и проведение государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения от формирования и проведения политики в области организации дорожного движения. В особенности недопустимым представляется дробление политики по организации дорожного движения до муниципального уровня.

4. На концептуальном уровне в законопроекте не получили удовлетворительного решения вопросы сочетания градостроительной деятельности и деятельности по организации дорожного движения. Анализ предлагаемых изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) показывает, что при разработке законопроекта не были достаточно изучены вопросы подготовки градостроительной и проектной документации.

Вне зависимости от спора о «приоритете» градостроительного или транспортного законодательства не вызывает сомнения, что вопросы организации дорожного движения должны решаться уже при разработке градостроительной документации «верхнего» уровня – документов территориального планирования, в особенности генеральных планов городских округов и поселений. Статьи 23 и 24 ГрК РФ недостаточно детально освещают фактуру подготовки генеральных планов, не выделяя специально транспортную проблематику из вопросов планирования размещения объектов федерального, регионального и местного значения. Несмотря на это, планирование развития транспортной инфраструктуры на практике играет при подготовке генеральных планов едва ли не ключевую роль. В этом смысле было бы оправдано введение законопроектом именно в этой части ГрК РФ дополнений, направленных на закрепление и конкретизацию учета вопросов организации дорожного движения при подготовке генеральных планов. Вместе с тем поправок в данной части ГрК РФ законопроект не содержит.

5. В статье 24 законопроекта предлагаются изменения градостроительного законодательства в отношении проектов планировки территории.

Статью 42 ГрК РФ предлагается дополнить указанием на то, что пояснительная записка в составе материалов по обоснованию проекта планировки должна содержать описание и обоснование положений, касающихся обеспечения эффективности организации дорожного движения. Следует отметить, что после вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 373-ФЗ) пояснительная записка в составе по обоснованию материалов проекта планировки не предусмотрена.

Часть 10 статьи 45 ГрК РФ предлагается дополнить, включив требования к обеспечению эффективности организации дорожного движения в число учитываемых при подготовке документации по планировке территории. Ввиду правовой неопределённости вводимого законопроектом понятия эффективности организации дорожного движения данное положение, скорее всего, осталось бы декларативным. После вступления в силу Федерального закона № 373-ФЗ данная часть ГрК РФ изложена в новой редакции, включив программы комплексного развития транспортной инфраструктуры в число оснований при разработке проектов планировки. В связи с этим в настоящее время действующая норма ГрК РФ конкретно предусматривает решение вопроса, в отличие от предполагаемой законопроектом неопределённости.

6. Законопроектом предлагается дополнить состав проектной документации объектов капитального строительства (часть 12 статьи 48 ГрК РФ) новыми разделами:

6¹) проект организации дорожного движения на период эксплуатации дорог или их участков;

6²) проект организации дорожного движения на период введения временных ограничений или прекращения движения транспортных средств и пешеходов по дорогам.

Помимо того, что данные формулировки содержат правовую неопределенность (неясно, о каких периоде эксплуатации и периоде введения временных ограничений идёт речь), введение двух дополнительных разделов в состав проектной документации является серьёзным новым административным барьером и должно быть дополнительно обосновано. Представляется, что если речь идёт о решениях возможных транспортных проблем, которые могут быть связаны с процессом строительства, то данные решения должны учитываться в составе существующего раздела «проект организации строительства объектов капитального строительства».

7. О недостаточном понимании механизмов градостроительного права разработчиками законопроекта свидетельствует его статья 14, содержащая лишь одно положение: «Требования к обеспечению эффективности организации дорожного движения должны быть учтены при размещении объектов капитального строительства в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности». Подобная декларация остаётся полностью беспредметной, поскольку по своему существу нормы градостроительного законодательства сосредотачивают все требования, которые должны быть выполнены при размещении и строительстве объектов – в том числе требования, связанные с организацией дорожного движения (которые и надо в конкретно-операциональной форме включать в ГрК РФ и подзаконные акты). Дополнительный «шарм» цитированной статье 14 придаёт то, что законопроект предусматривает введение административной ответственности за её нарушение (часть 1 статьи 12.38 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в редакции законопроекта).

8. Одним из немногих конкретных положений законопроекта является предложение части 6 статьи 11 о наделении высших исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления правом вводить временное ограничение или прекращение движения транспортных средств в целях обеспечения эффективности организации дорожного движения. Временное ограничение движения может устанавливаться посредством взимания платы за движение по дорогам,

дифференцируемой в том числе в отношении определенных видов, категорий, принадлежности, экологического класса, наполненности пассажирами, а также в отношении определённых дней и времени суток. Такое предоставление органам власти на местах права вводить ограничение движения, а также плату за движение по дорогам может привести к ухудшению состояния альтернативной бесплатной сети дорог, а также к сложности товарооборота, как внутри страны, так и в соседние государства. Введение подобных мер без установления конкретных критериев, на основании которых эти меры должны будут вводиться, приведёт к усилению административных барьеров в субъектах Российской Федерации. Следует отметить, что на уровне органов местного самоуправления, как правило, отсутствуют специалисты, которые могут компетентно определить необходимость введения ограничений движения и размер платы за движение по автомобильным дорогам.

Положение части 6 статьи 11 законопроекта о том, что в случае принятия решения о временном ограничении движения посредством взимания платы за движение уполномоченный орган власти имеет возможность выбора между предоставлением альтернативного бесплатного проезда и проведением различных компенсационных мероприятий (повышение качества работы маршрутов регулярных перевозок, развитие инфраструктуры для движения велосипедов и т.д.) противоречит норме статьи 37 Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты», в соответствии с которой альтернативный бесплатный проезд транспортных средств должен быть обеспечен в течение всего срока, указанного в решении об использовании автомобильной дороги или участка автомобильной дороги на платной основе.

9. Не получают какого-либо решения в законопроекте, помимо концептуально-декларативного, поставленные в пояснительной записке задачи урегулирования вопросов организации размещения транспортных средств на дорожной сети и применения различных правовых мер, ограничивающих движение, остановку и стоянку автотранспорта. Пункт 21 статьи 1 ГрК РФ даёт следующее определение парковки: специально обозначенное и при

необходимости обустроенное и оборудованное место, являющееся в том числе частью автомобильной дороги и (или) примыкающее к проезжей части и (или) тротуару, обочине, эстакаде или мосту либо являющееся частью подэстакадных или подмостовых пространств, площадей и иных объектов улично-дорожной сети и предназначенное для организованной стоянки транспортных средств на платной основе или без взимания платы по решению собственника или иного владельца автомобильной дороги, собственника земельного участка. Определения, вводимые законопроектом: парковка общего пользования – парковка, предназначенная для использования неограниченным кругом лиц; платная парковка – парковка общего пользования, используемая на платной основе. Данные определения не вносят никаких уточнений по сравнению с ГрК РФ.

В тексте законопроекта отсутствуют положения, содержащие элементы регулирующего воздействия в отношении парковок общего пользования. Между тем на законодательном уровне целесообразно конкретизировать идентификационные признаки и требования к парковкам общего пользования и платным парковкам. В первую очередь необходимо установить социальные условия, при которых возможна организация платных парковок, а также условия, при которых органы исполнительной власти и местного самоуправления обязаны организовывать бесплатные парковки общего пользования. Вместо этого законопроектом предлагаются массированные мероприятия по созданию реестров парковок общего пользования. При этом пунктом 5 части 1 статьи 7 законопроекта предусматривается отнести к полномочиям органов местного самоуправления полномочие по ведению реестра парковок общего пользования на территориях муниципальных образований вне зависимости от их принадлежности к автомобильным дорогам и соответствующей классификации автомобильных дорог (федерального, регионального, межмуниципального, местного значений), тогда как согласно пункту 6 части 1 статьи 6 ведение реестра парковок общего пользования на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения относится к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

10. Глава 4 законопроекта вводит новую категорию нормативно-правовых актов – «документация по организации дорожного движения». В данную категорию включаются комплексные схемы организации дорожного движения и проекты организации дорожного движения. Предлагается сложная конструкция разработки, согласования и утверждения документации по организации дорожного движения. Вместе с тем следует учитывать, что вся подобная работа должна быть проделана при подготовке программ комплексного развития транспортной инфраструктуры. По существу, комплексные схемы организации дорожного движения должны являться частью подобных программ, поскольку именно развитие транспортной инфраструктуры определяет возможности улучшения организации дорожного движения и должно планироваться исходя из реальных средств, которые могут быть направлены в данную сферу.

В особенности неприемлема предлагаемая в законопроекте громоздкая система в отношении проектов организации дорожного движения, которые должны приниматься в том числе на период введения временного ограничения или прекращения движения транспортных средств и пешеходов по дорогам. Для документов такого уровня наиболее важна оперативность принятия и корректировки. Следует отметить, что Федеральный закон № 196-ФЗ целесообразным образом связывает подготовку подобной оперативной документации с осуществлением мероприятий по организации дорожного движения. В пункте 2 статьи 21 данного Федерального закона указано, что разработка и проведение указанных мероприятий осуществляются в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации на основе проектов, схем и иной документации, утверждаемых в установленном порядке. По существу, многословные положения главы 4 законопроекта не конкретизируют эту отсылочную норму, за исключением указания видов документации по организации дорожного движения и отнесения утверждения требований к составу и содержанию данной документации, порядку её подготовки, согласования и

утверждения к полномочиям федерального органа исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.

В целом, вопреки утверждению в пояснительной записке к законопроекту, при существующем состоянии нормативно-правовой системы и организации деятельности органов власти, принятие законопроекта не будет способствовать устойчивому функционированию единой транспортной системы страны. Представляя собой по существу весьма развёрнутую декларацию благих намерений, законопроект может стать основой подмены реальных усилий по улучшению организации дорожного движения массированным бюрократическим производством со стороны отраслевых органов и организаций транспортного профиля, порождающим дополнительные препятствия экономической деятельности.

По существу, отрицательный характер носят заключения по законопроекту, представленные Правовым управлением и Комитетом по земельным отношениям и строительству Государственной Думы Российской Федерации. Комитет по транспорту и строительству, который в настоящее время является ответственным органом Государственной Думы при рассмотрении законопроекта, в своём заключении просто коротко перечисляет выявленные в нём многочисленные дефекты (этот перечень может быть значительно дополнен на основе настоящего заключения). Рекомендация об устранении замечаний при подготовке законопроекта ко второму чтению является в данной ситуации эвфемизмом реальной необходимости изложить его в совершенно новой редакции.

Для эффективной реализации целей, предусмотренных законопроектом, необходимы прежде всего активизация и координация деятельности в сфере организации дорожного движения транспортных и градостроительных органов федерального, регионального и муниципального уровня, разработка и внедрение надлежащих нормативных и методических документов исполнительного характера. В качестве поддержки такой деятельности на уровне федерального законодательства на данном этапе достаточно внесение уточняющих изменений в Федеральный закон № 196-ФЗ, Градостроительный

кодекс Российской Федерации, федеральные законы от 8 ноября 2007 года № 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 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный Совет не поддерживает законопроект № 1047264-6 «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Председатель Экспертного Совета
Ассоциации «Национальное объединение
строителей» по вопросам совершенствования
законодательства в строительной сфере

А.Н. Глушков