

УДК 34
DOI 10.36511/2078-5356-2021-2-104-110

Пролетенкова Светлана Евгеньевна
Svetlana E. Proletenkova

доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник
Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России (121069, Москва, ул. Поварская, 25, стр. 1)

doctor of sciences (law), associate professor, chief scientific officer
All-Russian Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (build. 1, 25 Povarskaya st., Moscow, Russian Federation, 121069)

E-mail: proletenkova@mail.ru

Беликов Александр Павлович
Aleksandr P. Belikov

кандидат юридических наук, ученый секретарь
Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России (121069, Москва, ул. Поварская, 25, стр. 1)

candidate of sciences (law), scientific secretary
All-Russian Scientific Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (build. 1, 25 Povarskaya st., Moscow, Russian Federation, 121069)

E-mail: a.belikov13@mail.ru

О совершенствовании административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении проектирования дорог и дорожной инфраструктуры

About improvement of administrative and legal regulation of control and Supervisory activity concerning design of roads and road infrastructure

В статье представлен анализ действующего и проектируемого законодательства о контрольно-надзорной деятельности в сфере безопасности дорожного движения. Аргументировано предложение о необходимости включения в задачи контрольно-надзорной деятельности, реализуемой подразделениями ГИБДД МВД России, надзора в отношении проектирования дорог и дорожной инфраструктуры.

Ключевые слова: контроль, надзор, безопасность, дорожное движение, проектирование.

The article presents an analysis of the current and projected legislation on control and Supervisory activities in the field of road safety. The proposal on the need to include in the tasks of control and supervision activities implemented by the traffic police departments of the Ministry of internal Affairs of Russia supervision of the design of roads and road infrastructure is reasoned.

Keywords: Control, supervision, safety, the traffic on the roads, design.

В настоящее время в России проводится масштабная административная реформа контрольно-надзорной деятельности. На совещании 2 декабря 2019 года действующий тогда Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев рассказал об основах реформирования: «Мы анализируем действующее законодательство. Выясняем, какие акты безнадежно устарели и стали барьерами — их очень много — как для бизнеса, так и для роста экономики, социальной сферы в целом. Фиксируем, формируем четкие и понятные правила. И, разумеется, работаем над созданием условий, при которых в дальнейшем необоснован-

нее законодательство. Выясняем, какие акты безнадежно устарели и стали барьерами — их очень много — как для бизнеса, так и для роста экономики, социальной сферы в целом. Фиксируем, формируем четкие и понятные правила. И, разумеется, работаем над созданием условий, при которых в дальнейшем необоснован-

© Пролетенкова С. Е., Беликов А. П., 2021

ные и избыточные нормы просто применяться не будут» [1]. Перед органами государственной власти Российской Федерации была поставлена очень сложная задача, которая в общем виде сводилась к необходимости в кратчайшие сроки посредством «регуляторной гильотины» [2] оптимизировать проведение контрольно-надзорных мероприятий во всех сферах, где они проводятся. Выполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сопряжено с крайне ограниченными временными рамками реформирования. Д. А. Медведев указал, что: «Работа, которую мы ведем, должна быть завершена до 1 января 2021 года. Она предполагает систематизацию законодательства о контроле и надзоре. У нас в этой сфере, по оценке Минэкономразвития, действует порядка 400 отраслевых законов» [3].

Основой проводимой реформы стало принятие Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ).

Существенное изменение административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации потребовало срочного пересмотра значительного количества положений нормативных правовых актов. Поэтому в соответствии с пунктом 47 плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год [4] был подготовлен проект федерального закона № 1051647-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации”», так называемый «закон-спутник» (далее по тексту — законопроект).

Основная часть поправок связана с установлением в отраслевых федеральных законах применяемых видов контроля (надзора) в отношении регулируемых ими общественных отношений, определением их предмета в качестве совокупности обязательных требований в соответствующей сфере, в том числе лицензионных требований. Кроме того, законопроектом предусматриваются меры, обусловленные необходимостью совершенствования правового регулирования в вопросах, связанных с организацией и осуществлением контроля (надзора) органами государственной и муниципальной власти.

Отметим, что часть вносимых законопроектом изменений корректирует правовое положение МВД России в рамках реализации контрольно-надзорных полномочий, осуществляемых Министерством либо с участием его подразделений в сферах безопасности дорожного движения и транспортной безопасности. Проведенный правовой анализ предлагаемого законопроекта, действующих нормативных правовых актов в контрольно-надзорной сфере, а также отраслевого законодательства позволяет сделать вывод, что законопроект будет способствовать устранению недостатков текущего нормативного правового регулирования государственного и муниципального контроля (надзора), способен в значительной мере уточнить вопросы правового обеспечения профилактики нарушений обязательных требований, а также устранить неоправданный акцент на проведении проверок, являющихся наиболее спорными и затратными как для бизнеса, так и для надзорных органов мероприятиями.

Вместе с тем, рассмотрим некоторые спорные моменты, касающиеся вопросов совершенствования административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в отношении проектирования дорог и дорожной инфраструктуры.

Пунктом 3 статьи 17 законопроекта предлагается внести изменения в Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Федеральный закон № 196-ФЗ), представив статью 30 главы V указанного закона «Контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения» в новой редакции.

Сравнительно-правовой анализ вносимых изменений (редакции статьи) с положениями главы IV «Основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения», которая является прямо корреспондирующей к нормам, связанным с осуществлением контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере, в связи с тем что устанавливает соответствующие требования по обеспечению безопасности дорожного движения, показал, что из предмета федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения «выпало» такое направление контроля (надзора), как контроль (надзор) за соблюдением основных требований безопасности на этапе проектирования дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта.

Правовым основанием включения соблюдения требований безопасности на стадии проектирования указанных объектов является тот факт, что статьей 11 Федерального закона № 196-ФЗ установлены основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при проектировании, строительстве и реконструкции дорог в части обеспечения безопасности дорожного движения на всех обозначенных этапах модернизации дорожной сети. Более того, часть 2 указанной статьи устанавливает ответственность исполнителя проекта за соответствие дорог установленным требованиям в части обеспечения безопасности дорожного движения на этапе проектирования. Часть 3 указанной статьи содержит запрет о недопустимости снижения капитальных затрат при проектировании за счет инженерных решений, отрицательно влияющих на безопасность дорожного движения, что косвенно свидетельствует о необходимости реализации контрольно-надзорных функций уполномоченными субъектами для оценки текущей ситуации на стадии проектирования дорожных объектов.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ государственный контроль (надзор) включает в себя деятельность уполномоченных субъектов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований, оценки их соблюдения, принятия необходимых пресекающих мер в этой части, а также устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений (кроме направлений деятельности, специально обозначенных в Федеральном законе № 248-ФЗ, на которые не распространяется его действие). В отношении вопросов проектирования объектов дорожных сетей особых положений Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит, что позволяет сделать вывод о возможности распространения его норм на указанную деятельность.

Следует отметить, что в настоящее время вопрос о выполнении контрольных функций в отношении деятельности по проектированию дорожных сетей и объектов с технической точки зрения нормативно базируется на положениях статьи 48 (регламентирующей архитектурно-строительное проектирование) и статьи 49 (предусматривающей экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий) Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ (далее — Градостроительный кодекс). Согласно указанным нормам на этапе проектирования

рассматриваемых объектов осуществляется экспертиза проектной документации.

ГОСТ 33100-2014 «Дороги автомобильные общего пользования. Правила проектирования автомобильных дорог» (далее — ГОСТ 33100-2014), принятый Межгосударственным советом по стандартизации, метрологии и сертификации по переписке (протокол от 14 ноября 2014 г. № 72-П), в пункте 5.3 предусматривает, что проектные решения на строительство объектов, разработанные в соответствии с межгосударственными и национальными нормативами, удостоверенные соответствующей записью ответственного лица за разработку (главного инженера проекта), не подлежат согласованию с органами государственного управления и надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательством стран Таможенного союза.

Вместе с тем, часть 1 статьи 4 Градостроительного кодекса устанавливает тот факт, что законодательство о градостроительной деятельности регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, сносу, а также по эксплуатации зданий, сооружений. Указанное не предусматривает возможности регулирования данными нормами вопросов, связанных с проверкой соблюдения обязательных требований в области безопасности дорожного движения при проектировании объектов дорожной сети и инфраструктуры, выходящих за рамки имеющихся технических регламентов, являющихся прерогативой органов строительного контроля.

При этом, как справедливо отмечают И. Н. Пугачев и Т. Е. Громюк, «согласно действующему градостроительному законодательству, вопросы организации дорожного движения не представлены в системе градостроительной документации в виде акцентированных предметов проектирования, поэтому эта система не содержит ни описания самостоятельных стадий проектирования, ни руководящих материалов по этим вопросам, ни соответствующих разделов в существующих руководящих материалах. Самым существенным недостатком действующего Градостроительного кодекса является отсутствие в нем оснований для обязательной проработки вопросов организации дорожного движения на всех стадиях градостроительного проектирования» [5].

Согласно пункту 19 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2013 года № 3 «О полиции» и пункту «а» статьи II Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 года № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 527 «О внесении изменений в Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711»), с момента вступления данного документа в силу в компетенцию Госавтоинспекции перестало входить рассмотрение и согласование проектов организации дорожного движения. Вместе с тем, Градостроительным кодексом ГИБДД МВД России не отнесена к организациям, участвующим в госэкспертизе проектной документации объектов капитального строительства и ввода их в эксплуатацию, что фактически исключило ГИБДД из процесса возможного совершенствования принимаемых на стадии проектирования решений.

Вместе с тем, считаем, что как с научной, так и с практической точки зрения автомобильное движение по дорогам представляет собой систему, объединяющую и социальные, и технические компоненты, состоящую из значительного числа подсистем. Как справедливо указывает В. И. Майоров, «с процессом технического проектирования можно связать социально ориентированную подсистему подготовки процесса удовлетворения транспортной потребности в перемещении людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, которая также как и техническая составляющая требует обоснований и оценки, в том числе с точки зрения обеспечения безопасности» [6, с. 22]. В связи с указанным было бы оптимальным распространить мероприятия по выявлению и предупреждению причин дорожной аварийности и иных негативных происшествий на этап проектирования.

Именно такой подход дает право рассматривать дорожное движение как сферу общественных отношений. Органы контроля и надзора в области дорожного движения, в свою очередь, получили бы дополнительные возможности осуществлять превенцию в отношении негативных событий и их последствий.

Таким образом, осуществление контрольно-надзорных механизмов (каким по своей сути является экспертиза проектной документации)

только в отношении соблюдения технических регламентов не позволяет в должной мере предусмотреть и впоследствии обеспечить контрольно-надзорными мерами безопасность дорожного движения на проектируемых дорогах и объектах дорожной инфраструктуры, прогнозирование которой может быть достигнуто только с привлечением субъектов, осуществляющих постоянный мониторинг дорожной ситуации.

С правовой точки зрения верными и подтверждающими изложенное являются положения статьи 3 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 Российской Федерации», в которой деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог позиционируется в качестве единого комплекса — дорожной деятельности. Подобное понимание единства деятельности в сфере модернизации дорожной сети содержится и в Техническом регламенте Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» ТР ТС 014/2011, утвержденном Решением Комиссии Таможенного Союза от 18 октября 2011 года № 827 (далее — Технический регламент ТС). В статье 3 указанного документа определяется, что «Безопасность автомобильных дорог и дорожных сооружений на них, а также связанных с ними процессов проектирования (включая изыскания), строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации обеспечивается посредством установления и соблюдения соответствующих требований безопасности проектных значений параметров...».

Анализ практики контрольно-надзорной деятельности территориальных подразделений ГИБДД МВД России показывает, что одной из острых проблем является то обстоятельство, что ошибки и нарушения при строительстве, реконструкции, ремонте дорог, нарушения в планируемой модели применения технических средств организации дорожного движения допускаются уже на стадии проектирования. Нарушения, связанные с недооценкой социальных факторов организации дорожного движения и применения специальных технических средств, по поступившей информации остаются без внимания при прохождении государственной экспертизы проектной документации. В этой связи со стороны территориальных органов ГИБДД МВД России постоянно поступают предложения, связанные:

— с возобновлением практики участия Госавтоинспекции в подготовке проектной документации, касающейся развития сети дорог и транспортной инфраструктуры, а также в оценке документации по организации дорожного движения (схем, проектов);

— необходимостью повышения ответственности органов государственной экспертизы при подготовке заключений о соответствии проектной документации действующим требованиям в области безопасности дорожного движения;

— дополнительным лицензированием деятельности по проектированию организации дорожного движения.

Анализ комплекса смежных нормативных правовых актов, касающихся вопросов установления обязательных технических требований по обеспечению безопасности дорожного движения при проектировании дорог и объектов дорожной инфраструктуры, позволяет утверждать, что в действующих нормативных актах, регламентирующих вопросы технического проектирования указанных объектов, содержатся нормы, предопределяющие учет вопросов, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, предупреждением дорожно-транспортных происшествий и снижением тяжести их последствий. Представляется, что качественная реализация подобных норм не может иметь место без привлечения к оценке результатов проектно-изыскательских работ федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения.

Так, Техническим регламентом ТС предусмотрен ряд требований, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, для выполнения которых необходимо учитывать особенности социальной составляющей. В частности, требования: к обеспечению количества полос движения, позволяющего обеспечить пропуск транспортного потока расчетной интенсивности с допустимым уровнем загрузки автомобильной дороги движением (п. 11.6); к обеспечению ширины полосы движения, способной обеспечить возможность безопасной реализации скорости движения, допускаемой в конкретных дорожных условиях для автомобильных дорог различного назначения, класса и категории, а также видов транспортных средств (п. 11.7); к устройству на дорогах всех категорий обочин, ширину которых следует назначать исходя из условий обеспечения (п. 11.8) и т. д.

Пункт 11.14 указанного документа прямо предусматривает требование о том, что при проектировании автомобильных дорог технические средства организации движения на автомобильной дороге должны составлять единую систему управления дорожным движением, позволяющую водителю обеспечить безопасное совершение маневра или изменение режима движения.

Важное значение имеет пункт 9 Технического регламента ТС о том, что указанный регламент с учетом степени риска причинения вреда устанавливает минимально необходимые требования к автомобильным дорогам, выполнение которых достигается в процессе изысканий, проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации. Апеллирование к формулировке «минимально необходимые требования» позволяет утверждать, что в целях повышения эффективности обеспечения безопасности в сфере дорожного движения могут устанавливаться дополнительные требования, направленные на совершенствование указанного процесса.

ГОСТ 33100-2014 устанавливает требования о том, что для решения проектных задач разработчику необходимо предоставить в числе прочих сведения о дорожно-транспортных происшествиях за последние 5 лет с указанием их видов, адресов и мест концентрации (п. 4.13).

В соответствии с пунктом 7.1 указанного документа основные технические решения, принимаемые при проектировании автомобильных дорог, должны включать в числе иных схему организации дорожного движения по постоянной дислокации; элементы обустройства автомобильной дороги (в т. ч.: дорожные знаки, дорожные ограждения, светофоры, автобусные остановки, площадки отдыха, пешеходные и велосипедные дорожки).

Представляется, что полноценное соблюдение представленных требований невозможно реализовать без привлечения к проектной деятельности специалистов, осуществляющих постоянный мониторинг дорожного движения, а также изучение условий дорожного движения и принятие мер по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов, что входит в компетенцию органов ГИБДД МВД России.

Таким образом, на основании изложенного представляется обоснованным внесение следующих изменений в проектируемое и действующее законодательство в области совершенствования контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации:

а) абзац 18 пункта 3 статьи 17 законопроекта дополнить словом «проектирование», включив в предмет федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения деятельность по осуществлению проектирования, строительства, реконструкции, ремонта и капитального ремонта дорог (за исключением обязательных требований, соблюдение которых отнесено к предмету государственного строительного контроля (надзора), дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта);

б) подпункт (а) пункта 11 Положения о государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации дополнить абзацем следующего содержания:

«к проектированию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта»;

в) разработать и утвердить новое Постановление Правительства Российской Федерации «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения» в соответствии с предлагаемыми законопроектом изменяемыми положениями статьи 30 Федерального закона № 196-ФЗ, положениями Федерального закона № 248-ФЗ, иными нормативными правовыми актами в рассматриваемой сфере, определив предмет федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, включив контроль (надзор) за проектированием улично-дорожной сети в перечень поднадзорной деятельности;

г) внести изменения в приказ МВД России от 30 марта 2015 года № 380 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог» в соответствии с проводимыми в рамках административной реформы контрольно-надзорной деятельности, изменениями государственной функции по осуществлению федерального го-

сударственного надзора в области безопасности дорожного движения;

д) разработать методические рекомендации для территориальных подразделений ГИБДД МВД России «Контроль (надзор) за проектированием улично-дорожной сети».

Примечания

1. Стенограмма расширенного совещания по вопросу реализации реформы контрольно-надзорной деятельности. 2 декабря 2019 г. Москва, Фролов пер., д. 2, театр Et Cetera // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/news/38487/> (дата обращения: 27.11.2020).

2. «Регуляторная гильотина» — инструмент масштабного пересмотра и отмены нормативных правовых актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат и регуляторную среду // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mehanizm_regulyatornoy_gilotiny/ (дата обращения: 24.11.2020).

3. Новая система контрольно-надзорного законодательства должна заработать с 1 января 2021 года. URL: <https://customsforum.ru/news/opinion/novaya-sistema-kontrolno-nadzornogo-zakonodatelstva-dolzha-zarabotat-s-1-yanvarya-2021-goda-553408.html> (дата обращения: 01.12.2020).

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 г. № 3205-р. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001040015> (дата обращения: 01.12.2020).

5. Пугачев И. Н., Громюк Т. Е. Нормативно-правовое обеспечение деятельности по организации дорожного движения и транспортному планированию в городах // Транспорт Российской Федерации. Журнал о науке, практике, экономике. 2010. № 6 (31). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/normativno-pravovoe-obespechenie-deyatelnosti-po-organizatsii-dorozhnogo-dvizheniya-i-transportnomu-planirovaniyu-v-gorodah> (дата обращения: 29.11.2020).

6. Майоров В. И. Социальное управление системой обеспечения безопасности в дорожном движении // Вестник уральского института экономики, управления и права. 2015. № 1 (30).

References

1. Transcript of the extended meeting on the implementation of the reform of control and supervisory activities. December 2, 2019, Moscow, Frolov Lane, 2, Theater Et Cetera. *Official website of the Government of the Russian Federation*. URL: <http://government.ru/news/38487/> (accessed 27.11.2020). (In Russ.)

2. "Regulatory guillotine — a tool for large-scale revision and cancellation of regulatory legal acts that nega-

tively affect the overall business climate and regulatory environment. *Official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation*. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/mechanizm_regulyatornoy_gilotiny/ (accessed 24.11.2020). (In Russ.)

3. The new system of control and supervisory legislation should work from January 1, 2021. URL: <https://customsforum.ru/news/opinion/novaya-sistema-kontrolno-nadzornogo-zakonodatelstva-dolzhna-zarabotat-s-1-yanvarya-2021-goda-553408.html> (accessed 01.12.2020). (In Russ.)

4. Decree of the Government of the Russian Federation no. 3205-r of December 26, 2019. *Official Internet portal of legal information*. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202001040015>

(accessed 01.12.2020). (In Russ.)

5. Pugachev I. N., Gromyuk T. E. Normative and legal support of activities on the organization of road traffic and transport planning in cities. *Transport of the Russian Federation. Journal of science, practice, and economics*, 2010, no. 6 (31). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/normativno-pravovoe-obespechenie-deyatelnosti-po-organizatsii-dorozhnogo-dvizheniya-i-transportnomu-planirovaniyu-v-gorodah> (accessed 29.11.2020). (In Russ.)

6. Mayorov V. I. Social management of the security system in road traffic. *Bulletin of the Ural Institute of Economics, Management and Law*, 2015, no. 1 (30). (In Russ.)