



## Об основных направлениях государственной политики в сфере организации дорожного движения

В. Кузьмина

**В Москве 24 октября состоялось расширенное заседание коллегии Министерства транспорта РФ, на котором рассмотрены основные направления государственной политики в сфере организации дорожного движения. В работе заседания коллегии приняли участие представители обеих палат Федерального собрания Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты, федеральных и региональных органов исполнительной власти, руководители предприятий и организаций автомобильного транспорта.**

Открывая заседание, министр транспорта РФ Максим Соколов назвал дорожное движение одним из основных транспортных процессов, который обеспечивает целостность и единство транспортной системы страны.

В настоящее время происходит интенсивный рост автомобильного парка страны. Однако отставание дорожно-мостового строительства от имеющихся потребностей выдвигает проблему, связанную с резким повышением уровня загрузки авто-

мобильных дорог, в число наиболее острых, препятствующих устойчивому развитию транспортной системы.

В первую очередь это касается территории крупных городов и подъездов к ним. Вопросами организации дорожного движения в той или иной степени занимаются МВД России, Минрегион России, субъекты Российской Федерации и органы местного самоуправления. В ходе дискуссии по различным вопросам организации дорожного движения и транспортного планирования были обозначены позиции различных министерств, ведомств, регионов и городов.

Позицию Министерства транспорта РФ по данной теме изложил в своем докладе заместитель министра Николай Асаул.

### Цифры и факты

В своем выступлении Н. Асаул отметил, что устойчиво развивающийся транспортный комплекс Российской Федерации является базовым условием территориального и социального единства страны. Однако сегодня на пути к устойчивому развитию транспорта встало резкое повышение уровня загрузки автомобильных дорог. Крупные населенные пункты задыхаются от транспортных проблем в прямом и переносном смысле. Перегруженность транспортных систем городов снижает мобильность населения, приводит к значительным потерям времени на передвижение, росту числа ДТП, количества выбросов загрязняющих веществ и транспортного шума, оказывает негативное влияние на эффективность работы городского транспорта.

Складывающаяся ситуация снижает качество жизни населения и приводит к серьезным экономическим потерям страны в целом. По имеющимся экспертным оценкам, эти потери достигают до 7–9% ВВП в год. В настоящее время до 27% автомобильных дорог федерального значения работают в режиме перегрузки и нуждаются в проведении различных мероприятий по повышению их про-

пускной способности. Средняя скорость движения за последние 5 лет снизилась в среднем на 40%, а в часы пик падает до 5–10 км/час.

Н. Асаул напомнил, что улично-дорожные сети российских городов формировались в 70–90-х годах прошлого века исходя из перспективного уровня автомобилизации в 170–180 автомобилей на 1000 жителей. Предполагалось, что население городов будет продолжать использоваться для поездок в основном общественный пассажирский транспорт. Однако в настоящее время до 30% общего объема перевозок пассажиров в городах приходится на личный автотранспорт, и эта доля продолжает расти. В выходные дни уже 40–50% поездок горожан за город выполняется на личном транспорте.

В последние десять лет ежегодный прирост автомобильного парка и интенсивности движения составлял 4–6%, а увеличение пропускной способности улично-дорожной сети – не более 1%. Отставание дорожно-транспортной сети от имеющихся потребностей составляет приблизительно 20–25 лет.

### **Государственная политика**

По мнению Минтранса, государственная политика в сфере организации дорожного движения должна включать следующие направления:

1. Совершенствование территориального и территориально-транспортного планирования.
2. Развитие улично-дорожных сетей.
3. Модернизацию общественного транспорта.
4. Организацию городского парковочного пространства и парковочную политику.
5. Введение ограничений на движение автотранспорта.
6. Совершенствование инженерных средств и методов организации дорожного движения.
7. Оптимизацию работы грузового автомобильного транспорта.
8. Формирование новых стереотипов транспортного поведения населения.

9. Поощрение современных форм организации различных видов трудовой деятельности, сокращающих транспортный спрос населения и общественные транспортные издержки.

Заместитель министра подчеркнул, что, помимо понимания проблем и путей их решения, главная задача, которая стоит перед государством, регионами и городами, – определить механизмы управления, которые позволят в полной мере реализовать перечисленный инструментарий на практике, сделать его востребованным в повседневной жизни и в принятии управленческих решений властями всех уровней. К сожалению, деятельность по организации дорожного движения сегодня не имеет самостоятельного статуса в качестве объекта правового регулирования. Закон «О безопасности дорожного движения», содержащий определение этого понятия, не раскрывает содержания и целей деятельности по организации дорожного движения (ОДД).

Согласно действующему законодательству, ОДД не является самостоятельным видом деятельности, а включается в состав дорожной деятельности как один из видов работ по содержанию дорог. Как следствие, федеральное законодательство, регулирующее деятельность органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления, не упоминает ОДД в числе вопросов, подлежащих регулированию на региональном и местном уровне.

Н. Асаул отметил, что решение проблем эффективного функционирования процесса перемещения людей и грузов по автомобильным дорогам, урегулирование всех вышеперечисленных направлений деятельности по организации дорожного движения требуют кардинальных изменений в нормативной правовой базе, а также подготовки и принятия комплексного закона «Об организации дорожного движения».

Если проанализировать зарубежное законодательство, то можно увидеть, что правовое регулирование безопасности дорожного движения

в Российской Федерации в основном соответствует принципам, установленным международными нормативными документами. Однако на сегодня наша страна относится к тем странам, где до сих пор не урегулированы вопросы организации дорожного движения.

Законы «О дорожном движении» приняты во многих бывших республиках СССР – Латвии, Эстонии, Азербайджане, Украине, Белоруссии. Законодательство о дорожном движении действует во многих ведущих странах, где эти вопросы успешно решаются: в Великобритании, Австрии, Болгарии, Дании, Испании, Италии, Ирландии, Венгрии, Германии, Индии, Индонезии, Китае, Турции, Японии.

По сравнению с нормами международного права отечественное законодательство в сфере дорожного движения уступает по степени детализации и кругу регулируемых вопросов.

### **Необходимость принятия законопроекта**

По мнению Минтранса, принятие законопроекта позволит:

- закрепить новые обязанности владельцев автомобильных дорог, объектов улично-дорожной сети, прилегающих территорий, в том числе связанные с соблюдением требований по обеспечению бесперебойного движения с учетом прогнозируемого роста численности транспортных средств всех категорий;
- установить государственную экспертизу проектной документации объекта капитального строительства на соответствие требованиям по обеспечению бесперебойного движения, включая возможное влияние объекта капитального строительства на возникновение транспортных заторов на примыкающих автомобильных дорогах, объектах улично-дорожной сети, прилегающих территориях;
- ввести государственную экспертизу документации по организации дорожного движения сетевого уровня;
- предусмотреть обязанности государственных и муниципальных органов обеспечивать взаимосвязь деятельности по территориально-

транспортному планированию и организации дорожного движения;

- установить основные нормативные правовые требования к проведению работ по установке, демонтажу, модернизации, капитальному и текущему ремонту, содержанию технических средств организации дорожного движения;

- установить новые полномочия государственных и муниципальных органов в сфере организации дорожного движения, в том числе на создание зон специальной организации дорожного движения путем введения различных ограничений на въезд автомобильного транспорта на отдельные городские территории, характеризующиеся сверхнормативной загрузкой транспортными потоками и антропогенной нагрузкой на окружающую среду;

- закрепить правовые основы организации стоянки транспортных средств;

- установить законодательные принципы финансирования организации дорожного движения как самостоятельного вида деятельности.

Поскольку подавляющая доля автомобильных дорог России находится в муниципальной собственности, основная часть практической деятельности по организации дорожного движения осуществляется исключительно на уровне муниципальных образований. Задачи нормативного и методического обеспечения этой деятельности должны решаться на

федеральном уровне управления, а основной задачей на уровне региона должна стать координация деятельности муниципалитетов с целью выстраивания единой организационной системы на дорожной сети региона.

Межсубъектная и межмуниципальная координация проектирования и реализации мероприятий в сфере организации дорожного движения и территориального транспортного планирования должна базироваться на согласовании проектов и определении источников финансирования.

При этом решение задач ОДД на региональной и местной дорожной сети потребует создания в структуре региональных органов управления транспортом и органов местного самоуправления специальных структур, ответственных за организацию дорожного движения.

Будущий закон «Об организации дорожного движения» должен стать связующим звеном разделенных на сегодня элементов системы отраслевых нормативных правовых актов, подзаконных актов и федеральных законов прямого действия: «О безопасности дорожного движения», «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности», «Градостроительный кодекс», «Устав автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации», технических регламентов, касающихся транспортных средств, автомобильных дорог и дорожных сооружений.

Принятие закона устранил пробелы и противоречия в законодательстве в сфере дорожного движения, обеспечит единый подход к регулированию общественных отношений, возникающих в процессе дорожного движения.

В целях всесторонней проработки норм будущего закона в Минтрансе России создана Межведомственная рабочая группа, куда вошли представители министерств и ведомств, регионов, городов, научные специалисты в области организации дорожного движения, которая в течение года активно работала.

### **Методическое обеспечение**

Для дальнейшего совершенствования нормативных правовых основ организации дорожного движения Минтрансом России ведется разработка следующих документов:

- разработка правового акта, определяющего состав, порядок разработки и утверждения документации по организации дорожного движения;

- разработка системы критериев оценки качества и эффективности организации дорожного движения, а также разработка соответствующих методик расчета этих критериев;

- разработка руководств и инструкций для региональных и местных властей по подготовке комплексной транспортной системы, комплексной схемы организации дорожного движения и проектов организации движения, аналогичных методическим рекомендациям по разработке документов территориального планирования;

- разработка расчетных методик по моделированию и прогнозированию интенсивности транспортных потоков на городских улично-дорожных сетях.

Методическое обеспечение управляющих мероприятий в сфере организации дорожного движения требует также:

1. В части управления дорожным движением:

- введения ограничений на движение автотранспортных средств в городах;



**Крупные населенные пункты «задыхаются» от транспортных проблем**

- создания единого национального стандарта, определяющего требования к спектру задач, решаемых ИТС в области организации дорожного движения, к их архитектуре и техническим средствам;

- разработки и закрепления в нормативно-технической документации критериев установки на дорогах и улицах запрещающих и предписывающих дорожных знаков, знаков особых предписаний, введения зон особых ограничений.

2. В части развития альтернатив личному легковому автотранспорту:

- разработки методических указаний по созданию приоритетных условий движения наземного общественного пассажирского транспорта;

- установления стандартов транспортного обслуживания населения, направленных на обеспечение высокого качества транспортного обслуживания населения общественным пассажирским транспортом;

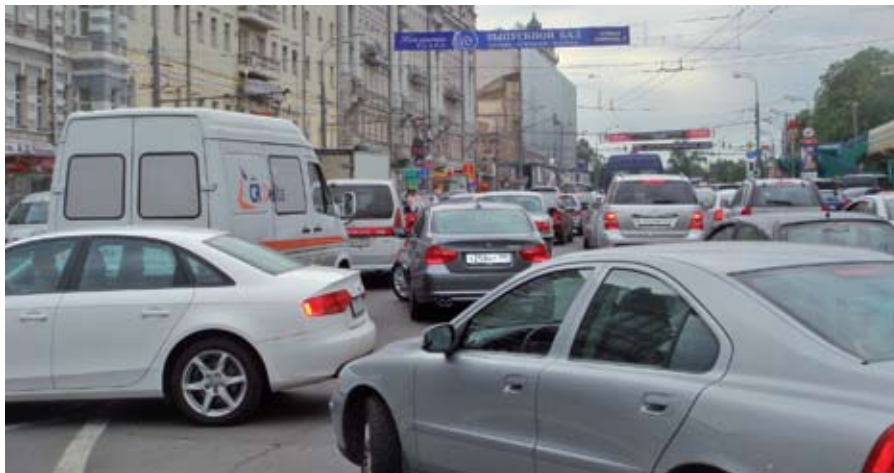
- разработки нормативов обеспеченности городских территорий инфраструктурой пешеходного и велосипедного движения.

3. В части совершенствования организации городского парковочного пространства пересмотра имеющихся нормативов обеспеченности зданий, сооружений и городских территорий парковочными местами.

4. В части оптимизации грузового движения разработки методической основы для установления на муниципальном уровне особых временных условий для работы торговых складских и других объектов, требующих подвоза или вывоза грузов автотранспортом.

5. В части ремонта и содержания улично-дорожных сетей регламентации проведения работ дорожно-эксплуатационными службами в условиях заторов.

В ходе разработки нормативно-методической документации основное внимание будет уделено требованиям к ОДД в части обеспечения бесперебойного движения транспортных потоков и предотвращения возникновения заторов на до-



**Перегруженность дорог снижает мобильность населения**

рожных сетях, так как такие требования, в отличие от требований по обеспечению безопасности движения, практически не отражены в существующей нормативной базе.

### **Инфраструктурные проекты**

Законодательные основы организации дорожного движения планируются закрепить инфраструктурными проектами. В развитие Меморандума о сотрудничестве в области организации дорожного движения, заключенного между Минтрансом России и Международным банком реконструкции и развития, в текущем году разработана Концепция Программы по совершенствованию городских транспортных систем.

Ее цель: повышение качества работы и устойчивости городских транспортных систем, а также сокращение негативных воздействий транспорта на экологию в отдельных российских городах.

Она будет включать в себя четыре компонента:

1. Совершенствование городских транспортных систем на федеральном уровне, по результатам чего планируется:

- внести изменения в нормативно-правовую базу Российской Федерации, направленные на обеспечение устойчивого развития систем городского транспорта;

- создать Федеральный информационно-аналитический центр развития транспортных систем;

- сформировать проект федеральной программы по совершенствованию городских транспортных систем в Российской Федерации.

2. Подготовка и реализация пилотных проектов в отобранных российских городах, целями которых являются:

- не капиталоемкими мероприятиями добиться наибольшего эффекта по качеству работы общественного транспорта и уровню организации дорожного движения;

- показать другим городам практические пути решения имеющихся проблем.

3. Развитие потенциала городов в области управления городскими транспортными системами. По результатам реализации данного компонента планируется:

- разработать и распространить инструментарий формирования институционального и технического потенциала городов;

- оказать техническое содействие городам в разработке транспортных стратегий, комплексных транспортных схем, КСОДД.

Кроме того, в Минтрансе России совместно с программой развития ООН запущен международный проект аналогичной направленности с привлечением средств Глобального экологического фонда.

Заместитель министра отметил, что озвученные основные направления государственной политики в области организации дорожного движения, безусловно, не только охватывают те-

кущую и предстоящую деятельность Минтранса России, но и говорят о необходимости вовлечения других министерств, и прежде всего МВД России, Минрегиона России, а также вовлечения регионов и городов.

– Только совместными усилиями можно решить проблемы дорожного движения, только на уровне тесного взаимодействия федеральных, региональных и местных органов государственной власти, науки и бизнеса возможно построение той транспортной системы, которую мы бы хотели видеть, – сказал в заключение Н. Асаул.

На заседании коллегии представители транспортных предприятий и организаций озвучили различные мнения, касающиеся необходимости принятия такого законопроекта, а также предложили внести в него отдельные дополнения. Все высказанные замечания будут обобщены и рассмотрены Минтрансом в ходе его дальнейшей доработки.

### **Вопрос-ответ**

После окончания мероприятия Н. Асаул провел пресс-конференцию, на которой дал ответы на вопросы журналистов. Вот некоторые из них.

– **Какая работа предшествовала рассмотрению на коллегии законопроекта «Об организации дорожного движения»?**

– Сегодняшнему рассмотрению на коллегии этого вопроса предшествовала активная работа специально созданной рабочей группы. Ее состав был утвержден приказом министра транспорта, в нее вошли около двух десятков представителей федеральных, региональных и местных органов власти, научные работники. Действительно, тема не простая, поскольку вопросы организации дорожного движения касаются огромного количества законов и подзаконных актов, где прописаны лишь отдельные положения, но в целом общей картины нет. Как нет и четкой границы, где заканчиваются федеральные полномочия, а где начинаются региональные и, самое главное, полномочия городских управ-

лений. А поскольку четкой градации нет и необходимые функции не прописаны, то и финансировать эту работу сложно. Год назад мы прошли уже стадию обсуждения, нужен или не нужен этот закон, и пришли к выводу, что отдельный закон, который есть во многих странах мира, абсолютно необходим.

Другое дело, что в силу сложности поставленной задачи, конечно, в законопроект будут вноситься коррективы, некоторые из них уже внесены. Недавно мы направили этот документ на рассмотрение региональным правительствам, все поступившие заме-



**Н. Асаул**

чания и предложения рассмотрим и обобщим, после чего законопроект внесем на рассмотрение федерального правительства. Будет проводиться его обсуждение и на сайте правительства. И только в доработанном виде законопроект будет внесен в Государственную думу РФ.

– **Каковы ориентировочные сроки внесения его в Госдуму? Нужен ли, по вашему мнению, закон о транспортной системе в целом?**

– Считаем, что сегодня нужен закон об организации дорожного движения, и готов его проект, который мы сегодня предметно обсуждаем. Но, естественно, этот закон должен дополняться выставленной государственной политикой и принятием конкретных мер, непосредственно связанных с инфраструктурной составляющей. Мы планируем создать

на базе НИИАТ федеральный консультационный центр, где будет накапливаться опыт реализации пилотных проектов, которые станут некими показательными площадками для отработки новых технологий с целью дальнейшего их тиражирования. Все это мы называем программой устойчивого развития городских транспортных систем. Она включает в себя нормативную работу, законодательную деятельность, консультационный центр и пилотные проекты, а также внедрение их на местах.

Однако улучшить ситуацию на дорогах можно не только за счет внедрения технических средств, дорожных знаков и грамотной развязки, но и за счет развития городского транспорта и его обновления. В этом году мы впервые выделили средства федерального бюджета на закупку экологически чистых видов общественного транспорта – автобусов, работающих на газу, троллейбусов и трамваев. Подписано соглашение с Глобальным экологическим фондом, в ближайшие пять лет вплотную будем заниматься проблемой снижения вредных выбросов в атмосферу автомобильным транспортом. Совокупность проведения этих мер – организация движения, совершенствование работы общественного транспорта, экология, комфорт – это и есть программа устойчивого развития городских транспортных систем. Один закон не решит всех проблем, каким бы совершенным он не был.

Что касается сроков внесения законопроекта в Госдуму, то это зависит от того, насколько обширны будут поправки, которые дадут министерства, включая Министерство экономического развития, которое всегда занимает активную позицию. Если быть реалистами, то это может произойти в начале следующего года.

– **Проясните, пожалуйста, ситуацию, связанную с взиманием платы с грузовиков свыше 12 тонн. Сегодня говорят о плате в размере 3,5 руб. за километр.**

– Что касается платы с грузовиков свыше 12 тонн, то в настоящее время



**Модернизация общественного транспорта необходима**

мя ведется работа по согласованию этого вопроса с федеральными органами. Размер тарифа действительно вызывает споры и дискуссии. Бремя на автомобильный транспорт постоянно увеличивается: дополнительно к транспортному налогу растут акцизы, повышаются финансовые затраты на обеспечение всевозможных требований технического контроля, включая ГЛОНАСС и установку тахографов. Транспортный налог, кстати, есть не во всех странах Таможенного союза Единого экономического пространства, что порождает неравные экономические условия. Если мы не уравниваем экономические условия, то можем потерять свою долю рынка. Поэтому надо грамотно и комплексно подходить к экономическому давлению на автотранспортный бизнес. Взимание платы с грузовиков свыше 12 тонн является, естественно, мировой практикой, но ее размер должен быть четко обоснован, чтобы сохранить наши конкурентные преимущества. Поэтому вопрос размера платы еще будет обсуждаться с профессиональным сообществом, возможно, будут какие-то поэтапные шаги по его росту, чтобы это не стало резким ударом по автоперевозчикам и не имело неожиданных последствий для бизнеса.

**– Николай Анатольевич, хотелось бы узнать вашу позицию по**

**вопросу автобусных заказных перевозок, где зачастую нарушаются элементарные правила перевозок пассажиров, вплоть до оборудования в автобусах лежачих мест.**

– Нам эта проблема известна. Буквально недавно был внесен в правительство подготовленный Минтрансом законопроект об организации межрегиональных регулярных перевозок. Этот вид деятельности нуждается в систематизации, централизованном учете всех маршрутов. И это надо не только для контролирующих органов, это необходимо для пассажиров, чтобы они могли в Интернете видеть все маршруты страны для планирования своей поездки, выбрать удобное расписание. Очевидно, что для разной протяженности маршрута должны быть свои требования к подвижному составу. Невозможно на «Газели» проехать расстояние в 1000 км. Поэтому законопроект предусмотрено установление правительством градации технической оснащенности транспортных средств. Что касается упомянутых лежачих мест, особенно использования их во время движения, то это категорически недопустимо. Поэтому необходимо усилить ответственность за такого рода нарушения.

Кроме регулярных перевозок между субъектами, которые после принятия закона наконец будут упорядо-

чены в результате введения единого реестра и контроля за ним, мы на сегодняшний момент готовим вместе с депутатами и Министерством экономического развития предложение о возможности возобновления лицензирования заказных перевозок. В свое время было принято решение, что данный вид деятельности будет осуществляться в уведомительном порядке, и это имело свои положительные последствия – расширили границы рынка, допустили много частных предпринимателей, которые эффективно работали, предложив услуги для граждан удаленных районов, где не было крупных автопредприятий. То есть мы создали полноценную конкурентную среду, но у этих преимуществ есть и обратная сторона медали, поскольку это делалось в ущерб безопасности пассажиров. Зачастую под видом заказных перевозок выполняются регулярные перевозки пассажиров. Поэтому по всем предпосылкам мы видим, что настала пора подумать о возобновлении лицензирования, но с передачей данной функции на региональный уровень. Это будет федеральная лицензия (не разрешение, как на такси), без которой будет невозможно осуществлять данный вид деятельности (перевозку пассажиров), при этом будет введена очень серьезная ответственность, вплоть до изъятия транспортного средства и приостановки деятельности предприятия. Но, повторю, полномочия будут переданы на региональный уровень. Этим законопроект мы сегодня активно занимаемся. Кроме того, вышли с инициативой, чтобы все места отправления автобусов в регионах согласовывались с органами власти субъектов, чтобы исключить так называемые места отправления от бордюра, площадей, гостиниц и т.д.

Мы считаем, что согласовывать каждый маршрут с субъектом избыточно, особенно если он проходит через несколько регионов. Поэтому реестр маршрутов и согласование межрегиональных маршрутов – это прерогатива федеральных органов власти, а согласование мест отправления – региональных органов.