

На правах рукописи
Исх № 43/1/543
от 26 02 2007 г.



Назаров Валерий Юрьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО
ДВИЖЕНИЯ В ГОРОДАХ**

Специальность 12 00 14 - административное право,
финансовое право, информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2007

Работа выполнена на кафедре административного права Московского университета МВД России

Научный руководитель — кандидат юридических наук, профессор
Хазов Евгений Николаевич.

Официальные оппоненты — доктор юридических наук, доцент
Попова Наталья Федоровна;

кандидат юридических наук, доцент
Солошенко Петр Афанасьевич.

Ведущая организация - Орловский юридический институт МВД
России

Защита состоится «29» 03 2007 г в 11⁰⁰ час в зале
ученого совета на заседании диссертационного совета Д 203.019 01 по защите
диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при
Московском университете МВД России (117997, Москва, ул Академика
Волгина, 12)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского
университета МВД России

Автореферат разослан «26» 02 2007 г

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



И И Лизикова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Административно-правовое регулирование организации дорожного движения в городах относится к категории актуальных проблем. Масштабы и тяжесть последствий дорожно-транспортных происшествий угрожают национальной безопасности – такой вывод был сделан на заседании Президиума Государственного совета Российской Федерации при рассмотрении вопроса о безопасности дорожного движения. В выступлении на этом заседании Президента Российской Федерации В. В. Путина было отмечено «человеческие потери от дорожно-транспортных происшествий по сути дела подрывают потенциал российского общества, его демографический резерв»¹

Особенно сложная обстановка в области безопасности дорожного движения характерна для городов. В течение длительного периода структура и протяженность улично-дорожной сети городов формировалась в соответствии с генеральными планами, которые разрабатывались, исходя из приоритета в развитии транспортного обслуживания населения общественного пассажирского транспорта и расчетного уровня автомобилизации от 60 до 100 автомобилей на 1000 жителей. В 2005 г. уровень автомобилизации в целом по стране составил более 200 автомобилей на 1000 жителей. Как следствие, современный уровень обеспечения потребности горожан в передвижении на собственных автомобилях не превышает 20 %²

Практика показывает, что в связи с существенным обновлением системы административного законодательства возникает объективная потребность в теоретическом анализе и научном обобщении складывающихся реалий, и прежде всего тех правовых механизмов, юридических конструкций и

¹ Материалы заседания Президиума Госсовета Российской Федерации по безопасности дорожного движения М, 2006 С. 2

² См. О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации. Государственный доклад М, 2006 С. 21

конкретных правовых норм, которые характерны для такой сферы деятельности, как обеспечение дорожного движения в городах

В настоящее время практически не реализуются многие мероприятия в масштабах всей улично-дорожной сети городов, в частности ограничение доступа транспортных средств в определенные зоны города, введение жилых и пешеходных зон, зональные ограничения скорости, реверсивное, маршрутное регулирование движения, адаптивное сетевое управление транспортными и пешеходными потоками с использованием автоматизированных систем управления дорожным движением³ Между тем только такие комплексные меры могут существенно улучшить дорожно-транспортную обстановку в городах

Неэффективная реализация возможностей организации дорожного движения для решения проблем транспортного обслуживания в городах во многом предопределяется несовершенством системы государственного и муниципального управления в этой сфере обеспечения безопасности дорожного движения, что сказывается на состоянии административно-правового регулирования в области организации дорожного движения

Актуальность данной проблемы подтверждается включением вопросов совершенствования правового обеспечения организации дорожного движения в городах в комплекс мероприятий Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах»⁴

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения в городах

³ См. О состоянии безопасности дорожного движения и мерах по совершенствованию государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения. Доклад рабочей группы Президиума Государственного совета Российской Федерации. М., 2005. С. 25-26

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100, СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1020

Предметом исследования являются нормы административного права, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации дорожного движения в городах Российской Федерации, практика их реализации, научные источники, эмпирические данные, характеризующие закономерности, свойственные рассматриваемой сфере

Цели и задачи диссертационной исследования Целью диссертационного исследования является подготовка предложений и рекомендаций по оптимизации административно-правовых форм регулирования организации дорожного движения, разработка теоретических аспектов организации дорожного движения как объекта административно-правового регулирования и научных рекомендаций по формированию и функционированию механизма этого регулирования

Для достижения обозначенной цели автором предпринята попытка решения следующих задач

- определение основ административно-правового регулирования в области дорожного движения,
- определение сущности и формирование на этой основе понятия организации дорожного движения как объекта административно-правового регулирования;
- анализ существующего состояния административно-правового регулирования дорожного движения в городах,
- определение содержания и процедуры осуществления организации дорожного движения в городах,
- анализ норм права как элемента механизма административно-правового регулирования организации дорожного движения в городах,
- анализ административных правоотношений, возникающих в процессе организации дорожного движения в городах,
- разработка предложений и рекомендаций по совершенствованию организации дорожного движения в городах

Теоретическую основу исследования составили труды ведущих юристов, в том числе Ю Е Аврутина, В А Аксенова, С С Алексеев, Н Г Александрова, М Б Афанасьева, Е В Болотиной, И И Веремесенко, С Е Вицина, В М Горшенева, Р И Денисова, Л Н. Игнатова, В Н Карташова, В Я Кикотя, И Ш Килясханова, Ю М Козлова, Б П Кормишкина, В И Коноплянко, Г И Клинковштейна, В В Лукьянова, А В Малько, Н И Матузова, Н Ф Поповой, Б В Россинского, И С Самошенко, П А Солошенко, В А Страшун, Ю К Толстой, В П Федорова, Е Н Хазова, В И Чиркина, И Б Шахова, Ю Д Шелкова, А Ю Якимова, Л И Якушина и др Проблема частично нашла отражение в диссертационном исследовании С А Радинова, в котором впервые была предпринята попытка рассмотреть проблемы организации дорожного движения с позиции административного права, но она не содержит конкретных рекомендаций по построению и функционированию системы управления организации дорожного движения в городах

Методологическую основу исследования составляют диалектический метод научного познания Теоретическая концепция, изложенная в диссертации, базируется на основополагающих трудах отечественных ученых-правоведов Соискателем использована литература по теории права и государства, административному, конституционному, муниципальному и уголовному праву, а также иным отраслям российского права С учетом сложности рассматриваемой проблемы в диссертационном исследовании использовались различные специальные методы исследования системно-функциональный и статистический анализ, социологические методы, а также метод экспертных оценок

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является монографическим исследованием, в котором на системной основе разработаны проблемы организации дорожного движения в городах и административно-правового регулирования отношений, возникающих в

данной сфере. Научной новизной отличаются так же положения о сущности дорожного движения как совокупности общественных отношений, о содержании и структуре организации дорожного движения и принципах ее осуществления, выводы о содержании и системе административно-правовых норм, регулирующих организацию дорожного движения в городах. В диссертационном исследовании автор предлагает пути повышения эффективности организации дорожного движения в городах.

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Наличие широких возможностей транспортных средств обеспечить ускоренное перемещение пассажиров и грузов создает реальные предпосылки для увеличения количества дорожно-транспортных происшествий.

В итоге участники дорожного движения должны решать задачу нахождения оптимального компромисса между стремлением затраты минимума времени и необходимостью обеспечения безопасности. Решение данной задачи невозможно без высшего упорядочивающего правового воздействия на поведение участников дорожного движения.

2 Понятие и сущность организации дорожного движения. Это деятельность по упорядочению общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств в пределах дорог. Она состоит в разработке, принятии и реализации правовых актов по регламентации действий и информационному обеспечению участников указанных отношений с помощью технических средств и систем организации дорожного движения с целью обеспечения безопасности дорожного движения, рационального использования пропускной способности улично-дорожной сети и экологической безопасности автомобильного транспорта.

Цели и средства осуществления организации дорожного движения не позволяют сводить ее ни к содержанию автомобильных дорог, ни к

транспортному обслуживанию населения и определяют необходимость ее рассмотрения как самостоятельной отрасли социального обслуживания населения города

3 Административно-правовая организация дорожного движения представляет собой процесс, включающий три основные стадии

- подготовки и принятия правовых актов, основанных на Правилах дорожного движения, которыми предписываются установление технических средств и систем регулирования дорожного движения,

- осуществление работ по установке и монтажу технических средств и систем,

- обеспечение соблюдения установленного порядка дорожного движения посредством контроля и надзора, а в случаях отклонения от правил применения мер административного принуждения

4 Определены основные, с правовой точки зрения, принципы организации дорожного движения социальная направленность, достаточность, производственно-технологическая обеспеченность

Принцип социальной направленности фиксирует приоритет в организации дорожного движения упорядочивающего воздействия на правовое поведение его участников, не позволяя сводить ее к сугубо инженерно-технической деятельности по оснащению улично-дорожной сети техническими средствами организации дорожного движения

Принцип необходимости и достаточности определяет, с одной стороны, обязательность введения дополнительных обязываний и запретов как условия реализации транспортных потребностей общества, с другой - недопустимость необоснованного введения этих ограничений

Принцип производственно-технологической обеспеченности определяет, что развитие организации дорожного движения как самостоятельной отрасли социального обслуживания городского населения невозможно без правовых основ развития индустрии организации дорожного

движения, обеспечивающей разработку и внедрение современных технологий организации движения транспортных средств и пешеходов

5 Административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения в области организации дорожного движения в городах, не образуют законченную систему, поскольку фактически нормативно не установлены обязанности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления как субъектов организации дорожного движения. Фрагментарные обязанности установлены для Госавтоинспекции, которая является одним из основным субъектом этой деятельности

6 Сущность административных правоотношений в области организации дорожного движения в городах обусловлена правом участников дорожного движения на упорядочение отношений между ними и обязанностью государства гарантировать упорядочение этих отношений. В настоящее время эта обязанность исполняется в недостаточной мере

Для устранения этого пробела в законодательстве следует внести ряд предложений в действующие Федеральные законы «О безопасности дорожного движения» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Теоретическая и практическая значимость исследования. Содержащиеся в работе теоретические выводы о сущности административно-правового регулирования организации дорожного движения в городах дополняют и развивают общую теорию государства и права, теорию конституционного и административного права в целом, и административно деятельности по регулированию организации дорожного движения в городах в частности. Проведенное исследование позволило выявить новые административно-правовые средства, которые могут быть использованы в организации и регулировании дорожного движения в городах

Практическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при совершенствовании действующих и разработке новых нормативных правовых актов, на основе которых осуществляется административно-правовое регулирование организации дорожного движения в городах. Практическую направленность имеют предложения по совершенствованию содержания актов реализации права в процессе организации движения транспортных средств и пешеходов в городах, а также предложения по совершенствованию административно-правового и организационного обеспечения деятельности ГИБДД как субъекта реализации административно-правового режима обеспечения безопасности дорожного движения.

Результаты исследования могут быть востребованы в учебном процессе при преподавании дисциплин «Административное право» и «Административная деятельность органов внутренних дел», в научных исследованиях в области административного права.

Апробация результатов исследования Диссертация была подготовлена, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России. Основные результаты диссертационного нашли отражение в трех публикациях автора, тезисах докладов на международных научно-практических конференциях. Материалы диссертационного исследования внедрены в учебный процесс Московского университета МВД России, а также Всероссийским институтом повышения квалификации МВД России.

Структура диссертационной работы обусловлена целями, задачами и содержанием исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, а также списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются цели и задачи, объект и предмет исследования, раскрывается научная новизна, приводятся положения, выносимые на защиту, отмечается теоретическая и практическая значимость полученных выводов и сделанных предложений

Первая глава - «*Организация дорожного движения в городах как объект административно-правового регулирования*» – состоит из трех параграфов

В **первом параграфе** «*Основы административно-правового регулирования дорожного движения*» Автор анализирует нормативно-правовую базу регулирования и основные аспекты организации дорожного движения в городах. Дорожное движение было подвергнуто изучению как совокупность правовых общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог. В работе показано, что специфика этих отношений, определяющая необходимость и возможность их административно-правового регулирования, заключается в следующем: они возникают в процессе пространственного перемещения людей и предметов, средств, продуктов их труда, являющегося насущной личной и общественной потребностью, что определяет объективное стремление участников дорожного движения к минимизации времени перемещения, они возникают в процессе использования для перемещения дорожно-транспортной техники, которая обладает диалектически противоречивыми свойствами. Состояние одних свойств техники определяют потенциал по минимизации времени перемещения, в то время как состояние других свойств ограничивают возможность проявления потенциала опасностью возникновения дорожно-транспортных происшествий. Свойства техники детерминируют содержание задачи, которую должны решать участники

дорожного движения, – нахождение компромисса между возможностями минимизации времени передвижения и необходимостью обеспечения его безопасности. При оптимальном варианте ее решения достигается безопасное передвижение с минимальными затратами времени. Условия решения данной задачи объективно требуют внешнего упорядочивающего воздействия на поведение участников дорожного движения. Возможность же такого воздействия определяется волевым характером этого поведения.

Основу административно-правового регулирования в области дорожного движения в настоящее время составляют административно-правовые нормы, содержащиеся в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения». Основополагающее значение имеет норма, устанавливающая право участников дорожного движения свободно и беспрепятственно передвигаться по дорогам. Это означает, что в основу правового регулирования в области дорожного движения положено общее дозволение участникам дорожного движения на использование имеющихся у них возможностей по минимизации времени передвижения. Но одновременно определено, что передвижение должно осуществляться в соответствии и на основании установленных правил. В совокупности указанных в законе правил приоритет имеют Правила дорожного движения, которые устанавливают единый порядок дорожного движения на территории Российской Федерации. Содержание Правил дорожного движения составляют регулятивные нормы-предписания. Гипотезы этих норм представляют собой описания различных дорожно-транспортных ситуаций, диспозиции – позитивные обязывания участников дорожного движения совершать определенные действия в соответствующих ситуациях или запреты на их совершение. В работе приведены примеры использования позитивных обязываний и запретов для регулирования действий участников дорожного движения.

Полностью обеспечить регулирование организации дорожного движения, только с помощью Правил дорожного движения невозможно. Требуется дополнительные меры по упорядочению отношений между его участниками применительно к конкретным характеристикам улично-дорожной сети, параметрам движения по ней транспортных и пешеходных потоков, действию других факторов, влияющих на действия участников дорожного движения при выборе режимов движения. Это достигается путем применения так называемых технических средств организации дорожного движения: дорожных знаков, светофоров, разметки проезжей части дорог. На основе использования технических средств осуществляется комплекс организационно-правовых и организационно-технических мероприятий, который вместе с распорядительными действиями в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» определен как организация дорожного движения.

Невыполнение требований Правил дорожного движения, а также требований технических средств организации дорожного движения влечет применение к виновным лицам мер административно-правового принуждения, включая меры административной ответственности. Эти меры и порядок их применения устанавливаются охранительными нормами – предписаниями, источниками которых являются Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Российской Федерации «О милиции» и Федеральный закон «О безопасности дорожного движения».

Во втором параграфе – *«Сущность и содержательное наполнение организации дорожного движения»* Автор формулируется понятие организации дорожного движения и его содержание. В исследовании отмечено, что в научных публикациях даны различные подходы к определению толкования понятия «организация дорожного движения», отличающиеся содержанием объединяемых этим понятием мероприятий

Определение, данное в законе, можно рассматривать как интегрирующее. Вместе с тем в работе сделан вывод, что определение данного понятия на уровне закона не сняло всех вопросов о его сущности. Основанием для такого вывода послужило наличие терминологических несоответствий, связанных с этим понятием, во-первых, в Законе дорожное движение определено как «совокупность отношений», а его организация – как «комплекс мероприятий и действий по управлению движением на дорогах», во-вторых, в тексте Закона использованы выражения (понятия) «изменения в организации дорожного движения», «изменения в организации движения транспортных средств и пешеходов», которые имеют другой смысл, чем определение. Эти несоответствия по мнению автора объясняются, сложной социотехнической природой дорожного движения, в котором взаимосвязаны и взаимообусловлены социальные и технические аспекты, а также неоднозначным толкованием в русском языке слова «организация» (1 упорядочение чего-либо, 2 внутреннее устройство, структура чего-либо). По мнению автора, различные подходы к определению сущности и внутреннего строения таких сложных социально-экономических явлений, как современное дорожное движение, не только возможны, но и необходимы. Главное, чтобы в пределах одной понятийной системы используемые определения представляли собой определенную систему. В Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» эти требования выполнены не в полной мере. Технический аспект дорожного движения предполагает его представление в виде совокупности движения транспортных средств и пешеходов (совокупности транспортных и пешеходных потоков). Этой совокупности присуща определенная структура или, иными словами, определенная организация, выражающаяся в распределении транспортных средств и пешеходов по улично-дорожной сети и параметрах их движения.

В работе показано, что изначально распределение транспортных средств и пешеходов и параметры их движения определяются во-первых,

распределением по территории города объектов административной, производственной, социальной, градостроительной, природной и бытовой систем жизнедеятельности, формирующих количественные и качественные характеристики транспортных потребностей, во-вторых, характеристиками транспортного парка и улично-дорожной сети, в-третьих, нормами Правил дорожного движения, что в совокупности является первоначальным этапом организации движения транспортных средств и пешеходов

Необходимость обеспечения безопасности движения, рационального использования пропускной способности улично-дорожной сети для уменьшения времени задержек, создания удобного для пешеходного движения, снижения вредного воздействия автомобильного транспорта на окружающую среду детерминирует необходимость внесения изменений в первоначальную организацию с целью ее совершенствования. Основными методическими направлениями совершенствования являются обеспечение участников дорожного движения информацией об условиях движения, разделение движения во времени и в пространстве, формирование однородных транспортных потоков, оптимизация скоростных режимов движения и др. Реализация этих направлений состоит в проведении различных мероприятий, которые могут иметь как локальный, так и сетевой характер. Перечень основных мероприятий представлен в диссертации. Наиболее сложным является внедрение автоматизированных систем управления дорожным движением.

Реализация любого мероприятия по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов обязательно предполагает использование технических средств организации дорожного движения или распорядительных действий уполномоченных должностных лиц. Роль этих средств и действий состоит в том, что с их помощью до участников дорожного движения в символической форме доводится информация, необходимая им для решения задач оптимизации режимов движения.

Проведенный в работе анализ содержания этой информации показал, что с помощью технических средств могут вводиться позитивные обяывания и запреты в отношении действий участников дорожного движения (диспозиция административно-правовой нормы, регулирующей дорожное движение), конкретизироваться гипотезы норм Правил дорожного движения, может сообщаться информация общего содержания. Таким образом, осуществление мероприятий по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов фактически означает осуществление дополнительного приема нормативно-правовых актов для упорядочения дорожного движения. В этом качестве организацию дорожного движения следует рассматривать как составную часть процесса его административно-правового регулирования, сущность которого состоит в подготовке, принятии и реализации дополнительных правовых актов. На основе изложенного в работе предложено определять организацию дорожного движения как правовую деятельность по упорядочению общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, состоящая в разработке, принятии и реализации правовых актов по регламентации действий и информационному обеспечению участников дорожного движения с помощью технических средств организации дорожного движения и распорядительных действий с целью обеспечения безопасности дорожного движения, рационального использования пропускной способности улично-дорожной сети, экологической безопасности автомобильного транспорта.

В третьем параграфе – *«Методологические аспекты организации дорожного движения»* В работе показано, что отправной точкой при формировании методологии организации дорожного движения в городах следует считать сущность этой деятельности, не сводящейся только к обеспечению защиты участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий, а включающей решение в

совокупности не менее значимых социальных проблем, порождаемых развитием автомобилизации и расширением городов и выражающихся в увеличении затрат времени на перемещение, повышении дискомфорта участия в дорожном движении, ухудшении экологической обстановки. Исходя из той роли, которую играет организация дорожного движения в жизни современного города, она должна рассматриваться как самостоятельная отрасль социального обслуживания населения городов, не сводящаяся ни к строительству и содержанию автомобильных дорог, ни к транспортному обслуживанию населения.

Первым шагом в собственно формировании методологии организации дорожного движения должно стать формирование системы понятий, в которой было бы упорядочено знание об организации дорожного движения. В проблематику настоящего исследования не входила задача формирования данной системы в целом. В то же время выполненное исследование содержания организации дорожного движения позволило предложить в качестве основных системообразующих понятий такие понятия, как механизм административно-правового регулирования в области организации дорожного движения, технические средства и системы организации дорожного движения, стадии осуществления организации дорожного движения, субъекты организации дорожного движения, методы деятельности субъектов организации дорожного движения.

Важнейшим направлением формирования методологии какой-либо деятельности является разработка принципов, в соответствии с которыми должны осуществляться ее теоретическое познание и практическая реализация. До настоящего времени в теории организации дорожного движения вопрос о принципах даже не ставился. В работе обоснованы следующие принципы организации дорожного движения: социальность, необходимость и достаточность, социотехническое соответствие, производственно-технологическая обеспеченность.

Принцип социальности фиксирует приоритет в организации дорожного движения упорядочивающего воздействия на поведения его участников, не позволяя сводить ее к сугубо инженерно-технической деятельности по оснащению улично-дорожной сети техническими средствами организации дорожного движения. Принцип необходимости и достаточности определяет, с одной стороны, обязательность введения дополнительных обязываний и запретов как условия реализации транспортных потребностей общества, с другой - недопустимость необоснованного введения этих ограничений. Принцип социотехнического соответствия фиксирует наличие объективной связи между правовым воздействием на поведение участников дорожного движения и материальными условиями, в которых оно осуществляется и состоянием дорожно-транспортной техники. Ограничения на действия участников дорожного движения, вводимые нормами права, должны лишь отражать объективно существующие ограничения, детерминированные состоянием материальных условий. Принцип производственно-технологической обеспеченности определяет, что развитие организации дорожного движения как самостоятельной отрасли социального обслуживания городского населения невозможно без развития индустрии организации дорожного движения, обеспечивающей разработку и внедрение современных технологий организации движения транспортных средств и пешеходов.

Вторая глава - *«Механизм административно-правового регулирования организации дорожного движения в городах»* состоит из трех параграфов

В первом параграфе - *«Нормы права как элемент механизма административно-правового регулирования организации дорожного движения в городах»* Исследуются нормы права как элемент механизма административно-правового регулирования организации дорожного движения в городах. На основе анализа правоприменительной практики

показано, что основу исследуемого механизма образуют нормы Федерального закона «О безопасности дорожного движения», устанавливающие права участников дорожного движения на безопасные условия движения по дорогам Российской Федерации и обязанность государства гарантировать эти права. Важнейшей составляющей указанных условий является правовой порядок дорожного движения, который устанавливается Правилами дорожного движения, конкретизируется и дополняется путем осуществления организации дорожного движения. Исполнение государством указанной обязанности в контексте нашего исследования означает, что на уровне федерального закона установлены обязанность и ответственность конкретных субъектов по организации дорожного движения. В соответствии с нормами Федерального закона «О безопасности дорожного движения» обязанность осуществлять организацию дорожного движения возложена на те субъекты, в ведении которых находятся автомобильные дороги. По этому признаку к их числу относятся федеральные и региональные органы государственной власти, а также органы местного самоуправления городских поселений или городских округов. Однако в Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» организация дорожного движения не включена в перечень вопросов местного значения. Поскольку данный закон принят позднее, то можно констатировать фактическое отсутствие у органов местного самоуправления городских поселений и городских округов обязанности по осуществлению организации дорожного движения, что по мнению автора, следует рассматривать, как существенный пробел в законодательстве. Кроме того, в соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» мероприятия по организации дорожного движения осуществляются на основе проектов, схем и иной документации, утверждаемой в установленном порядке. Порядок утверждения указанной документации до настоящего времени не установлен.

Анализ законодательства в области организации дорожного движения показал, что на уровне закона установлена лишь обязанность милиции по осуществлению регулирования дорожного движения, т.е. в той стадии организации дорожного движения, которая определена нами как факультативная. Выполнение этой обязанности в системе милиции возложено на Государственную инспекцию безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекцию). Это определено в Положении о Госавтоинспекции МВД России. Кроме того, в соответствии с указанным Положением она обязана осуществлять изучение условий дорожного движения, принятие мер по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов, согласование проектов организации дорожного движения в городах и на автомобильных дорогах. В Положении также установлено право Госавтоинспекции предписывать или разрешать соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения.

В работе выполнен ретроспективный анализ деятельности милиции и Госавтоинспекции в области организации дорожного движения, показано, что в 1970-1980-е годы Госавтоинспекция выполняла в городах весь комплекс работ, составляющих организацию дорожного движения, а также раскрыто содержание деятельности специализированных служб Госавтоинспекции по выполнению указанных выше обязанностей (дорожно-патрульной службы по осуществлению регулирования дорожного движения, службы дорожной инспекции и организации движения – по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов). Соискателем отмечается противоречивость в регламентации полномочий Госавтоинспекции как субъекта организации дорожного движения. Ее деятельность ограничивается подготовкой технических заданий на установку дорожных знаков, проектирование и изменение режимов работы светофорных объектов, внесены предложения по перспективному

развитию методов и средств организации дорожного движения, а также согласование проектной документации В то же время в функциональные обязанности руководителя Госавтоинспекции уровне МВД, ГУВД, УВД и на уровне горрайорганов внутренних дел, курирующего службу дорожной инспекции и организации движения, входит утверждение комплексных схем и проектов организации движения транспортных средств и пешеходов в городах Это следует рассматривать, как реализацию права Госавтоинспекции предписывать и разрешать установку и снятие технических средств организации дорожного движения Реализация этих схем и проектов означает, по существу, ограничение права участников дорожного движения на свободу передвижения, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации может быть сделано (установлено) только федеральным законом По мнению автора, введенные в соответствии с ними ограничения имеют временный характер до принятия или внесения в федеральный закон соответствующих положений или дополнений На уровне федерального закона в настоящее время определено лишь право временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на дорогах в неотложных случаях при возникновении реальной угрозы безопасности дорожного движения

Во втором параграфе – *«Административные правоотношения возникающие в процессе организации дорожного движения в городах»* Автор исследует административные правоотношения, возникающие в процессе организации дорожного движения в городах

В теории права выделяют три основные функции, которые выполняют правоотношения в механизме правового регулирования во-первых, правоотношения фиксируют круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие данных правовых норм, во-вторых, закрепляют конкретное поведение, которому должны или могут следовать юридические и физические лица, в-третьих, являются условием для возможного

приведения в действие специальных юридических средств обеспечения субъективных прав и правовых обязанностей. В работе сделан анализ первой из указанных функций, реализуемой в общерегулятивных правоотношениях, в рамках которых определяется правовой статус (его конкретная часть) участников правоотношений применительно к определенной сфере общественной жизни. Субъектами общерегулятивных правоотношений, возникающих в области организации дорожного движения в городах, исходя из норм Федерального закона «О безопасности дорожного движения», являются участники дорожного движения и государство. Основными элементами общерегулятивных административных правоотношений в области организации дорожного движения являются право участников дорожного движения на свободное передвижение и обязанность государства гарантировать осуществление организации дорожного движения как одной из основных составляющих его законодательно установленной юридической обязанности гарантировать безопасное состояние условий движения.

Анализ административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в исследуемой области, показал, что в настоящее время нормативно установлены обязанности по организации дорожного движения только для Госавтоинспекции. В тоже время они частично ограничены мероприятиями оперативного характера. Осуществление же таких масштабных мероприятий, как разработка и реализация комплексной схемы организации движения транспортных средств и пешеходов для города в целом, внедрение автоматизированных систем управления дорожным движением и других, которые позволяют решить проблему по существу, в ее обязанности в настоящее время не входит. Это означает, что вопрос о втором субъекте общерегулятивных административно-правовых отношений в данной области остается открытым. В работе рассмотрены два варианта решения данной проблемы. Первый вариант состоит в возвращении к той системе государственного управления в области организации дорожного движения,

которая существовала в 1970-1980-е годы. Сущность этой системы состояла в концентрации всех составляющих организации дорожного движения, начиная с проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и заканчивая работами по установке технических средств организации дорожного движения и их эксплуатации в городах. В работе проведен анализ становления данной системы, показана ее целесообразность в условиях резкого увеличения темпов автомобилизации и возложения на МВД России функций по руководству государственной системой обеспечения безопасности дорожного движения. Также показано, что принципиальные изменения в системе обеспечения безопасности дорожного движения в 1990-е годы привели к разрушению системы. Из обязанностей Госавтоинспекции было изъято выполнение большинства функций как субъекта организации дорожного движения, но они никому не были переданы, в результате чего в настоящее время Госавтоинспекция, имея весьма ограниченные обязанности, продолжает оставаться основным субъектом организации дорожного движения в городах. На сегодняшний день созданы организационные предпосылки к воссозданию системы. В диссертации обоснованы предложения по внесению изменений в федеральные законы «О безопасности дорожного движения» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Сущность их состоит во введении нормы, определяющей, что порядок организации дорожного движения устанавливается Правительством Российской Федерации, а организация дорожного движения включается в качестве самостоятельного вопроса в перечни вопросов местного значения для городских поселений и городских округов. Кроме того, предложено обязанности по разработке и реализации государственной политики в области организации дорожного движения в городах возложить на Министерство регионального развития Российской Федерации, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований В ведении данного министерства находится Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, на которое должна быть возложена обязанность осуществления государственного управления в области организации дорожного движения

Неурегулированность отношений в области организации дорожного движения в городах, отсутствие четко регламентированных прав и обязанностей осуществления этой деятельности как на федеральном уровне исполнительной власти, так и на уровне исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требует дальнейшей проработки В диссертационном исследовании делается анализ нормативно-правовых актов регулирующих организацию дорожного движения в городах, и предлагаются конкретные предложения

В третьем параграфе – «Акты реализации административного права в области организации дорожного движения в городах» Рассмотрены акты применения норм административного права в сфере организации дорожного движения в городах Цель организации дорожного движения в городах состоит в реальном упорядочении общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых по городским автомобильным дорогам для обеспечения безопасности данного перемещения с минимальными затратами времени и повышения экологической безопасности автомобильного транспорта Цель можно считать достигнутой, если с помощью правовых, технических средств и систем введены позитивные обязывания и запреты, а также осуществлено информационное обеспечение участников дорожного движения, создан реальный механизм реализации и соблюдения данных норм Таким образом, можно говорить о двух видах актов реализации права в области организации дорожного движения во-первых, об актах субъектов, на которых возложены

права и обязанности осуществлять организацию дорожного движения в городах, во-вторых, об актах, выражающих сам механизм реализации прав и обязанностей участников дорожного движения

Согласно нормативно-правовых актов по организации дорожного движения в городах, в начале проводится изучение состояния условий дорожного движения с целью, выявления необходимости совершенствования организации движения транспортных средств и пешеходов в городе и на разработку проекта или комплексной схемы организации дорожного движения. При выдаче и разработке задания на проектирования большее значение имеет точность формулировки целевой установки, выделение ее главной составляющей. Единственным этапом организации дорожного движения в городах, осуществление которого имеет нормативную регламентацию, является подготовка и принятие актов согласования проектов организации движения транспортных средств и пешеходов. Важнейшим актом реализации права в области организации дорожного движения является утверждение проекта или комплексная схема организации движения транспортных средств и пешеходов компетентным органом или должностным лицом. Тем самым создается правовая основа для проведения строительного-монтажных работ. Заключительным актом исполнения обязанности по организации дорожного движения, завершающим процесс установления правового порядка дорожного движения, является утверждение акта приемки-сдачи в эксплуатацию законченного строительством объекта. Принятие данного правового акта означает, что введенные в результате монтажа технических средств организации дорожного движения вступили в законную силу.

Окончательное завершение механизм административно-правового регулирования в области организации дорожного движения находит в действиях участников дорожного движения. Если поведение участников дорожного движения является правомерным, если они соблюдают требования

сигналов светофоров, дорожных знаков и разметки, выполняют предписания регулировщиков, то процесс административно-правового регулирования является законченным. В противном случае в соответствии с охранительными нормами, содержащимися в КоАП РФ и в принятых в соответствии с ним ряде подзаконных нормативных правовых актов, возникают охранительные правоотношения. Субъектами этих правоотношений являются участники дорожного движения и должностные лица Госавтоинспекции, прежде всего сотрудники дорожно-патрульной службы. Реализация права в этом случае выражается в принятии индивидуальных правовых актов уполномоченными должностными лицами о применении мер административной ответственности и других мер административно-правового принуждения и осуществлении участниками дорожного движения действий по исполнению постановлений о назначении административных наказаний или по их обжалованию. На этой стадии организации дорожного движения требуется обеспечить реализацию двух основополагающих принципов административно-юрисдикционной деятельности, определяющих законность при ее осуществлении: принцип презумпции невиновности и принцип неотвратимости наказания за совершенное правонарушение.

В заключении подводятся итоги, формулируются основные теоретические выводы полученные в результате проведенного исследования, и предложения, направленные на совершенствование административно-правового регулирования в области организации дорожного движения в городах.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора:

I. В научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки:

1 Назаров В Ю Проблемы организации дорожного движения в городах // Вестник Московского университета МВД России 2006 № 4-0,3 п. л.

2 Назаров В Ю Совершенствование дополнительного профессионального образования в системе МВД России // Вестник Московского университета МВД России Специальный выпуск к 15-летию Закона РФ «О милиции» 2006 - 0,25 п л

И. В иных изданиях:

3 Назаров В Ю Организация деятельности сотрудников ГИБДД Учебно-методическое пособие- М , ВИПК МВД России 2006 - 3,1 п л

НАЗАРОВ Валерий Юрьевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ГОРОДАХ**

АВТОРЕФЕРАТ

УОНИиРИД Московского университета МВД России

Подписано в печать
Объем п л

Тираж **40** экз Формат 60x90 1/16
Заказ **168**