

УДК 342.71

А. С. Мартынов*

СТАНДАРТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ГРАНИЦАХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ НА ПРИМЕРЕ ПОСЕЛЕНИЙ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ

В статье анализируются положения федерального законодательства, муниципальных нормативных правовых актов, которые обеспечивают реализацию концепции безопасности дорожного движения для всех его участников на территории некоторых муниципальных образований Иркутской области. Автор рассматривает роль различных государственных стандартов в обеспечении безопасности участников дорожного движения. Заявлена попытка объяснить механизм взаимодействия федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации», постановления Правительства РФ «О Правилах дорожного движения», правил благоустройства муниципальных образований и национальных государственных стандартов. Сделан вывод о том, что существенная роль в данной сфере отводится национальным государственным стандартам в обеспечении безопасности дорожного движения и снижению аварийности на дорогах по причине ненормативного состояния дорог.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: правила дорожного движения, правила благоустройства, участники дорожного движения, муниципальное образование, орган местного самоуправления, государственный стандарт, безопасность дорожного движения.

A. S. Martynov

STANDARD ENSURING ROAD SAFETY WITHIN MUNICIPAL ENTITIES BY THE EXAMPLE OF SOME MUNICIPAL ENTITIES OF THE IRKUTSK REGION

The article analyzes the provisions of federal legislation (in a broad sense), municipal regulatory legal acts that ensure the implementation of the concept of road safety for all its

* Мартынов Александр Сергеевич, старший преподаватель Юридического института Иркутского государственного университета

participants in the territory of some municipalities of the Irkutsk region. The author, using the essential and substantive characteristics of the concept of road safety, analyzes the role of various state standards in ensuring safety for road users. The article states an attempt to explain the mechanism of interaction of the Federal Law "On Highways and Road Activities in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation", Government Decree "On approval of the Regulations on federal state control (supervision) in the field of road safety and invalidation of certain acts of the Government of the Russian Federation and certain provisions of certain acts of the Government of the Russian Federation", Government Decree "On Road Traffic Rules", rules for the improvement of municipalities and national state standards. It is concluded that a significant role is assigned to national state standards in ensuring road safety and reducing road accidents due to the non-standard condition of roads.

KEYWORDS: traffic rules, improvement rules, road users, municipality, local government, state standard, road safety.

Безопасность дорожного движения – один из насущных вопросов, которому уделяется внимание на всех уровнях государственной власти. Неслучайно проблемы обеспечения безопасности дорожного движения затрагивались Президентом Российской Федерации в его послании Федеральному Собранию Российской Федерации. Цель исследования состоит в проведении анализа федерального законодательства, закрепляющего положения, обеспечивающие безопасность дорожного движения в границах муниципальных образований, и в рассмотрении роли национальных стандартов в этой области.

Так, президент, обсуждая социальные вопросы, в частности проблемы смертности, отметил, что ее снижение ее уровня – это комплексная задача. Она требует всестороннего подхода к ее решению, принятия мер в различных сферах общественной жизни. Одно из направлений снижения смертности, по мнению президента, заключается в необходимости принятия и внедрения Правительством Российской Федерации программ повышения безопасности на дорогах [1].

В Российской Федерации уполномоченным органом по обеспечению безопасности дорожного движения выступает Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекция). В рамках своих полномочий Госавтоинспекция регулярно ведет учет дорожно-транспортных происшествий, выявляет причины и условия, способствующие совершению дорожно-транспортных происшествий, нарушению правил дорожного движения, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принимает меры по их устранению. Реализуя указанные полномочия, Госавтоинспекция публикует статистические данные о дорожно-транспортных происшествиях и их причинах. Например, по оценке ученых Российской

академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 40 % дорожно-транспортных происшествий, в том числе с человеческими жертвами, происходит из-за плохих дорог [2]. Плохие дороги – это показатель, который характеризует в целом дорожные условия. Внешними проявлениями таких дорог можно считать:

- ненормативное состояние дорожного покрытия по причине его изношенности;
- недостаточный уровень развития дорог, что приводит к высокой нагрузке на отдельные транспортные артерии в населенных пунктах;
- бездействие балансодержателей по содержанию улично-дорожной сети;
- низкий организационный уровень балансодержателей дорог.

В связи со сказанным можно сделать вывод о том, что причины, связанные с плохим состоянием дорог, имеют существенное значение в контексте анализа причин аварийности на дорогах и механизмов устранения этих причин.

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения, обоснование применения национальных стандартов при осуществлении его контроля неоднократно рассматривались учеными, такими как О. Е. Губенков, Ф. Н. Зейналов, Е. Г. Капустина, Е. А. Малко, В. Н. Свежинский, А. В. Хорьков и др. [3–9].

На сегодняшний день обеспечение безопасности дорог в границах муниципальных образований регулируется рядом нормативных правовых актов. Среди наиболее значимых к таковым можно отнести федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10]. Данный федеральный закон призван упорядочить отношения, возникающие в связи с использованием автомобильных дорог, в том числе на платной основе, и осуществлением дорожной деятельности в Российской Федерации.

Заслуживает упоминания в рассматриваемом контексте и федеральный закон «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации» [11]. Данный закон устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления. В законе к вопросам местного значения отнесены дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах насе-

ленных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве в границах населенных пунктов поселения, организация дорожного движения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правила дорожного движения, утвержденные постановлением Правительства РФ, выступают актом, который устанавливает единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации [12].

Правила благоустройства г. Иркутска [13] разработаны в соответствии с Уставом г. Иркутска в целях: формирования комфортной, современной городской среды на территории города; обеспечения и повышения комфортности условий проживания граждан; обеспечения доступности территорий г. Иркутска, объектов транспортной инфраструктуры. В ст. 12 перечислены объекты благоустройства, к которым отнесены территории общего пользования, в том числе улицы, проезды, а также территории, прилегающие к многоквартирным домам, с расположеннымными на них объектами, предназначенными для обслуживания и эксплуатации таких домов, и элементами благоустройства этих территорий, в том числе парковками (парковочными местами), тротуарами и автомобильными дорогами, включая автомобильные дороги, образующие проезды к территориям, прилегающим к многоквартирным домам.

Правила благоустройства Марковского муниципального образования были утверждены решением Думы Марковского муниципального образования 31 октября 2017 г. [14]. В основном Правила регулируют контроль содержания объектов и элементов благоустройства. Проезжая часть, велосипедные дорожки отнесены данным нормативным актом к планировочному устройству. В качестве самостоятельного элемента благоустройства выделены покрытия, в том числе грунтовое, асфальтовое, мощение песчано-гравийное и плиточное покрытие.

Правила, разработанные и принятые в муниципальных образованиях, в основном имеют широкий характер применения, который заключается в распространении данных правил на широкий круг общественных отношений. Вместе с тем ряд норм как непосредственно, так и косвенно направлен на отношения по обеспечению безопасности дорожного движения. Так, в ст. 74 Правил благоустройства г. Иркутска

закреплены правила уборки дорог в весенне-летний период, в ст. 75 установлены особенности уборки автомобильных дорог в осенне-зимний период. Как известно, состояние дорожного покрытия и наличие посторонних предметов (мусора, грязи, снега, снежного или ледового наката) непосредственным образом влияют на безопасность участников дорожного движения.

Безусловно, основная роль в регулировании безопасного и нормативного состояния дорог, улиц, тротуаров, обочин принадлежит государственным национальным стандартам, хотя их роль не так однозначна.

Так, в соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации» от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ [15] (далее – ФЗ «О стандартизации») национальный стандарт определяется как документ, разработанный участником или участниками работ по стандартизации, в отношении которого проведена экспертиза в техническом комитете по стандартизации или проектном техническом комитете по стандартизации и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации. Степень обязательности национальных стандартов всегда вызывает вопросы у правоприменителя, что подтверждается и материалами судебной практики. Например, в апелляционном определении от 12 марта 2024 г. № АПЛ24-32 [16] Суд, ссылаясь на п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» от 25 декабря 2018 г. № 50 [17], указывает на признаки, которыми обладает нормативный правовой акт и содержащиеся в нем нормы права. По мнению суда, государственные национальные стандарты (на примере ГОСТ Р 52289-2019) признаками нормативного правового акта не обладают. По своей природе национальные стандарты являются нормативными техническими актами, которые не содержат правовых норм (правил поведения), они представляют собой акты многократного применения, устанавливающие к продукции (работам, услугам), процессам, системам менеджмента, терминологии, условным обозначениям, исследованиям (испытаниям), измерениям (включая отбор образцов), методам испытаний, маркировке, процедурам оценки соответствия и иным объектам специальные характеристики, реализация которых на практике способствует повышению качества продукции, выполнения работ, оказания услуг и осуществления сопутствующих процессов, а также повышению конкурентоспособности продукции. Таким образом,

суды видят в государственных национальных стандартах некий нормативно-технический характер.

Правила дорожного движения в ряде случаев указывают на обязательный характер применения государственных стандартов. Так, в разделе «Дорожные знаки» упомянуты ГОСТ Р 52289-2019 и ГОСТ Р 52290-2004, являющиеся на сегодняшний день единственными действующими актами, в которых содержатся требования к предупреждающим знакам, знакам приоритета, запрещающим и иным знакам.

В самом ФЗ «О стандартизации» закрепляется, что по общему правилу применение национальных стандартов носит добровольный характер, за исключением предусмотренных федеральным законодательством случаев. В ст. 26 ФЗ «О стандартизации» к таким случаям отнесены: предусмотренные федеральным законодательством публичные заявления производителей товаров или лиц, оказывающих услуги, о соответствии товаров, услуг или работ требованиям национальных стандартов.

Подобной позиции придерживаются и сотрудники администрации г. Иркутска. Автор неоднократно направлял обращения в администрацию города с требованием обеспечить нормативное состояние дорог, тротуаров и иных объектов благоустройства, поскольку поддержание безопасного и нормативного состояния объектов благоустройства относится к вопросам местного значения и должно быть обеспечено органами местного самоуправления. В Иркутске таковым является администрация города, в частности комитет городского обустройства и департаменты – департамент дорожной деятельности и транспорта и департамент городской среды. В одном из ответов чиновников была озвучена позиция, согласно которой в соответствии со ст.18 Федерального закона от «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ порядок ремонта автомобильных дорог устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами. Далее, ссылаясь на акт Верховного Суда – апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 12 марта 2024 г. № АПЛ24-32 [16], чиновники указывают, что ГОСТ 50597-2017 по своей природе является нормативным техническим документом, который не содержит правовых норм, а представляет собой акты многократного применения, устанавливающие к продукции (услугам и работам) специальные характеристики, реализация которых на практике способствует повышению качества выполнения работ, оказания услуг.

Можно предположить, что, по мнению администрации (в лице комитета), при ремонте автомобильных дорог местного значения орган местного самоуправления не должен придерживаться ГОСТ 50597-2017 и иных стандартов, поскольку они являются нормативными техническими актами, а не нормативными правовыми актами. Хотелось бы высказать некоторые замечания относительно выраженной позиции органа местного самоуправления.

Во-первых, документ исходит от органа местного самоуправления, подписан заместителем председателя комитета городского обустройства – начальником департамента дорожной деятельности и транспорта комитета городского обустройства администрации г. Иркутска. Следовательно, отражает официальную позицию органа местного самоуправления. Хочется обратить внимание, что в соответствии с Положением о департаменте дорожной деятельности его задачами является осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения в границах г. Иркутска, включающее в себя содержание, эксплуатацию автомобильных дорог и искусственных сооружений, контроль за содержанием автомобильных дорог и искусственных сооружений, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, ремонт автомобильных дорог, развитие дорожной и транспортной инфраструктуры, подготовку, выдачу и согласование разрешительной документации, связанной с производством земляных работ [18].

Во-вторых, чиновники стараются разделить сами работы по содержанию и ремонту дорог и результат этих работ. На наш взгляд, не стоит проводить такое разграничение, поскольку население муниципального образования имеет право на благоприятную среду применительно к объективированному состоянию элементов благоустройства, а не к самому процессу. Косвенно это подтверждается указанными выше задачами департамента дорожной деятельности и транспорта комитета городского обустройства, закрепленными в ст. 6 распоряжения администрации г. Иркутска «Об утверждении положений о департаменте дорожной деятельности и транспорта комитета городского обустройства администрации города Иркутска и его структурных подразделениях» от 29 августа 2018 г. № 031-10-250/8. Данная позиция представляется верной, поскольку в задачи департамента входит не только ремонт, а также содержание и контроль за содержанием автомобильных дорог.

В-третьих, не оспаривая позицию Верховного Суда РФ в целом, хочется отметить, что Судом не отрицается необходимость ориентироваться на ГОСТы, поскольку их применение обеспечивает безопас-

ность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации. Для подтверждения можно обратиться к материалам судебной практики нижестоящих судов. Так, Ингодинским районным судом г. Читы был рассмотрен иск и. о. прокурора Ингодинского района к администрации г. Читы в интересах неопределенного круга лиц. При строительстве автомобильной дороги были допущены нарушения ГОСТ Р 52766-2007 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы благоустройства. Общие требования». В частности, дорога общего пользования не была оборудована стационарным электрическим освещением. Решением суда исковые требования были удовлетворены, администрацию обязали оборудовать дорогу общего пользования стационарным электрическим освещением в соответствии с ГОСТ Р 52766-2007 (включен в перечень документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 4 ноября 2017 г. № 2438-р) [19].

В-четвертых, как было отмечено выше, степень обязательности того или иного ГОСТа зависит от ряда обстоятельств. На сегодняшний день в сфере безопасности дорожного движения действует распоряжение Правительства РФ «Об утверждении перечня документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации» от 4 ноября 2017 г. № 2438-р [20]. В соответствии с данным распоряжением в перечень документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации, вошли некоторые государственные национальные стандарты, например ГОСТ Р 50597-2017 «Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля», ГОСТ Р 52875-2018 «Указатели тактильные наземные для инвалидов по зрению. Технические требования», ГОСТ Р 51256-2018 «Технические средства организации дорожного движения. Разметка дорожная. Классификация. Технические требования» [21–23].

Исходя из сказанного, можно прийти к следующим выводам. Во-первых, в позиции чиновников иногда прослеживается некое «нежелание» (как бы странно это ни звучало, но обоснованием выступает отсылка к судебной практике и законодательству) выполнять свои непосредственные обязанности, закрепленные как федеральным законодательством, например федеральным законом «Об общих принципах организа-

ции органов местного самоуправления в Российской Федерации», так и муниципальными актами, например Уставом г. Иркутска, Правилами благоустройства. Этот вывод следует из письма, в котором чиновники указывают на ненормативный правовой характер государственных стандартов.

Во-вторых, остается без ответа вопрос, чем же руководствоваться, учитывая позицию органа местного самоуправления, при проведении работ по ремонту и содержанию дорог. Ведь федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» носит рамочный характер и не содержит в себе параметров, которым должны соответствовать дороги, улицы, тротуары и иные элементы дорожной инфраструктуры. Следовательно, такие параметры должны быть предусмотрены в актах, носящих нормативно-технический характер. На сегодняшний день к таким актам как раз и относятся государственные национальные стандарты.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2012 // Российская газета. 2012. № 287.
2. URL: <https://tass.ru/obschestvo/2596154>.
3. Губенков О. Е. Организация дорожного движения и ее нормативное правовое регулирование в России на современном этапе общественных отношений / О. Е. Губенков // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. 2020. № 1 (82). С. 87–92.
4. Зейналов Ф. Н. К вопросу реализации основных направлений Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы / Ф. Н. Зейналов // Право и политика. 2019. № 10. С. 40–58.
5. Капустина Е. Г. Развитие транспортной инфраструктуры как фактор снижения дорожно-транспортных происшествий в Российской Федерации / Е. Г. Капустина // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования : сб. материалов 17-й Междунар. науч.-практ. конф., Орел, 20–21 апр. 2023 г. / редкол.: Д. Л. Проказин [и др.]. Орел : Орлов. юрид. ин-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации им. В. В. Лукьянова, 2023. С. 177–184.
6. Малко Е. А. О влиянии качества содержания дорог на безопасность транспортных систем / Е. А. Малко, Д. Ю. Каширский, С. А. Ульрих // Проблемы функционирования систем транспорта : материалы Междунар. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и молодых ученых, Тюмень, 04–06 дек. 2019 г. : в 2 т. / отв. ред. А. В. Медведев. Тюмень : Тюм. индустр. ун-т, 2020. Т. 2. С. 190–193.
7. Свежинский В. Н. Нормативно-правовая основа в области БДД / В. Н. Свежинский // Дорожники. 2018. № 1 (13). С. 28–30.
8. Харьков А. В. Проблемные вопросы правового регулирования при осуществлении федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности до-

- рожного движения / А. В. Хорьков, А. А. Цариков. EDN CQRCZW // Дальний Восток: проблемы развития архитектурно-строительного комплекса. 2021. № 1. С. 200–204.
9. Хорьков А. В. Проблемные вопросы правового регулирования при осуществлении федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения / А. В. Хорьков // Современная юриспруденция: актуальные вопросы теории и практики : сб. ст. Междунар. науч.-практ. конф., Пенза, 25 окт. 2021 г. Пенза : Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2021. С. 91–94.
 10. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
 11. Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
 12. О Правилах дорожного движения : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. № 1090 // Российские вести. 1993. № 227.
 13. О Правилах благоустройства территории города Иркутска : решение Думы г. Иркутска от 25 дек. 2008 г. № 004-20-560950/8 // Иркутск официальный. 2009. № 3.
 14. URL: https://markovskoe-mo.ru/media/project_mo_405/3a/8f/06/54/fd/14/03-15.pdf.
 15. О стандартизации в Российской Федерации : Федер. закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.
 16. Об оставлении без изменения Решения Верховного Суда РФ от 13.12.2023 № АКПИ23-957, которым отказано в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 5.7.18 национального стандарта Российской Федерации ГОСТ Р 52289-2019 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств», утв. Приказом Росстандарта от 20.12.2019 № 1425-ст : апелляц. определение Апелляц. коллегии Верхов. Суда РФ от 12 марта 2024 г. № АПЛ24-32 // СПС «КонсультантПлюс».
 17. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами : постановление Пленума Верхов. Суда РФ от 25 дек. 2018 г. № 50 // Российская газета. 2019. № 6.
 18. Об утверждении положений о департаменте дорожной деятельности и транспорта комитета городского обустройства администрации города Иркутска и его структурных подразделениях : распоряжение администрации г. Иркутска от 29 авг. 2018 г. № 031-10-250/8 // СПС «КонсультантПлюс».
 19. Решение Ингодинского районного суда города Читы от 15 февраля 2024 г. по делу № 2а-473/2024 // СПС «КонсультантПлюс».
 20. Об утверждении перечня документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 4 нояб. 2017 г. № 2438-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 46. Ст. 6809.

21. ГОСТ Р 50597-2017. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля // СПС «КонсультантПлюс».
22. ГОСТ Р 52875-2018. Указатели тактильные наземные для инвалидов по зрению. Технические требования // СПС «КонсультантПлюс».
23. ГОСТ Р 51256-2018. Технические средства организации дорожного движения. Разметка дорожная. Классификация. Технические требования // СПС «КонсультантПлюс».