ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342

К ВОПРОСУ О КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Гаджиев А.Ш., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, *alisultandgu@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы компетенции органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Говорится, что проблемы аварийности, связанные с автомобильным транспортом, в настоящее время приобретают особую актуальность в связи с низкой эффективностью системы обеспечения безопасности дорожного движения. Анализируется действующее законодательство и предлагаются меры по разрешению практических проблем и усилению роли местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка. Делаются выводы о необходимости разработки региональных комплексных программ по повышению безопасности дорожного движения, ориентированных на особенности местных условий.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, охрана общественного порядка, безопасность дорожного движения, региональные программы.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-38-42

UDC 342

ON THE ISSUE OF THE COMPETENCE OF LOCAL AUTHORITIES IN ENSURING ROAD SAFETY

Gadzhiev A. Sh., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, *alisultandgu@mail.ru*

The article deals with the issues of competence of local governments in the field of road safety. It is said that the problems of accidents related to road transport are currently becoming particularly relevant due to the low efficiency of the road safety system. The current legislation is analyzed and measures are proposed to resolve practical problems and strengthen the role of local self-government in ensuring the protection of public order. Conclusions are drawn about the need to develop regional integrated programs to improve road safety, focused on the peculiarities of local conditions.

Key words: local self-government, powers, public order protection, road safety, regional programs.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-32-4-38-42

Органы местного самоуправления играют важную роль в обеспечении решения вопросов местного значения, среди которых следует назвать охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, составляющих основу «нормальной жизни муниципальных образований, функционирования институтов местной демократии, а также необходимое условие для реализации прав и законных интересов граждан» [1, с. 124].

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации охрана общественного порядка отнесена к компетенции органов местного самоуправления. Это положение развивается в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления

в Российской Федерации», которым предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка определяются в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Представляется, что охрана общественного порядка – это необходимое условие поддержания на территории муниципальных образований режима законности, который обеспечивается деятельностью всей системы правоохранительных и судебных органов, а также различных государственных служб, инспекций, осуществляющих функции надзора и контроля за соблюдением законности. Однако в соответствии с положениями ст. 72 Ос-

нового закона, регулируемыми совместное ведение РФ и ее субъектов по вопросам обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, и Федеральным законом «О полиции» «значительная часть полномочий в сфере охраны общественного порядка возложена на федеральный орган исполнительной власти, а не органы местного самоуправления» [2, с. 52], что противоречит конституционным нормам ст. 132.

К вопросам общественной безопасности относится обеспечение безопасности дорожного движения. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относит дорожную деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования (муниципального, городского округа, городского, сельского поселения, муниципального района) и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах муниципального образования, организацию дорожного движения и др.

Как подчеркивает Ю.Н. Калужный, «обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью обеспечения безопасности Российской Федерации, обеспечения национальной безопасности нашего государства» [3, с. 36]. В настоящее время проблемы аварийности, связанные с автомобильным транспортом, приобретают особую актуальность в связи с низкой эффективностью системы обеспечения безопасности дорожного движения и достаточно низкой дисциплиной участников дорожного движения. С учетом того, что определение аварийных участков на автомобильных дорогах местного значения осуществляется органами местного самоуправления, они напрямую заинтересованы в сокращении аварийности и в финансовом обеспечении указанной деятельности. В силу этого органы местного самоуправления, в пределах своей компетенции, самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. Как отмечают А.М. Шаповалова и Н.А. Чемаев, «значительное место в решении вопросов обеспечения безопасности дорожного движения занимают органы местного самоуправления» [4, с. 188].

Органы местного самоуправления:

- принимают меры к обустройству дорог, которые находятся в их ведении;
- вводят временное ограничение или прекращение движения транспортных средств на дорогах в целях обеспечения безопасности дорожного движения;
- ежегодно утверждают перечни аварийно-опасных участков дорог и разрабатывают перво-

очередные меры, направленные на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий;

– осуществляют мероприятия по организации дорожного движения в целях повышения его безопасности и пропускной способности и т.д. [5].

С.В. Верзилин также обращает внимание на то, что ежегодное утверждение перечней аварийно-опасных участков дорог и разработка первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий входят в сферу деятельности органов местного самоуправления [6, с. 124].

Следовательно, «обеспечение безопасности дорожного движения неразрывно связано с функцией общественного порядка и является его неотъемлемой частью» [7].

Как было сказано выше, в настоящее время большинство функций по охране общественного порядка реализуют органы внутренних дел (полиция) в соответствии с Федеральным законом «О полиции». В научной литературе предлагаются варианты разграничения полномочий между полицией и муниципальными органами по охране общественного порядка. В частности, отмечается, что «муниципальные органы охраны общественного порядка (или муниципальная милиция), с учетом положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны создаваться как органы, предназначенные для выполнения ряда полномочий, включая участие в обеспечении безопасности дорожного движения путем содействия сотрудникам Госавтоинспекции, которое может быть выражено в выявлении недостатков содержания дорог и средств организации и регулирования дорожного движения» [8, с. 139]. Таким образом, по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения органам местного самоуправления приходится тесно взаимодействовать с органами внутренних дел [9, с. 140].

Существующая организация системы обеспечения безопасности дорожного движения органами местного самоуправления ограничена, не отвечает транспортной потребности общества и требует иного подхода. Нужна эффективно функционирующая система, которая выступала бы как хорошо отлаженный инструмент, ибо речь идет о социальном явлении, представляющем большую социальную опасность. Как подчеркивает О.И. Бекетов, «необходимость всестороннего совершенствования государственного управления в сфере дорожного движения, приведения его в соответствие с новыми условиями и задачами современного этапа развития общества требует поиска новых форм контроля за деятельностью субъектов, обеспечивающих безопасность» [10, с. 118].

При изучении нормативных правовых актов субъектов РФ, надо учитывать, что во множестве законов о местном самоуправлении на уровне

регионов и уставах муниципальных образований лишь повторяется существующая норма. В них отсутствуют дополнительные установления по обеспечению безопасности дорожного движения. По нашему мнению, большую часть правового регулирования следует реализовывать на муниципальном уровне. На практике же не все вопросы местного самоуправления закрепляются в нормативных актах самих муниципальных образований [11], что обусловлено, в первую очередь, государственной политикой, осуществляемой в целях развития местного самоуправления. Относя обеспечение общественной безопасности к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, Конституция, тем самым, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в его определении от 29 мая 2007 г. №345-О-О [12], предоставляет право субъектам РФ осуществлять собственное правовое регулирование по этим вопросам, в том числе в сфере обеспечения безопасности дорожного движения [13].

Для эффективной организации системы обеспечения безопасности дорожного движения местными органами власти, как представляется, целесообразно обратить внимание на такие вопросы, как:

- оперативные сведения о решениях Министерства транспорта России, касающиеся формирования транспортной политики на местах;
- объективная информация о состоянии транспортного обслуживания на территории региона и в отдельных секторах транспортного рынка;
- конкретные предложения по изменению условий работы транспортных предприятий и рациональному применению средств местного бюджета с целью совершенствования транспортного обслуживания;
- подготовка и совместное обоснование ходатайств в федеральные органы власти о материально-техническом обеспечении решения наиболее острых проблем транспортного обслуживания региона;
- прямое управление работой части транспортных предприятий (за счет применения дополнительных лицензионных требований) в целях обеспечения обслуживания «невыгодных» для транспортников секторов рынка и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- контроль за экологической чистотой и безопасностью транспортной системы региона.

Рассматривая данные вопросы, следует определить, какую часть финансовых ресурсов муниципальное образование сможет обеспечить своими средствами, а на какую требуется выделение средств из единого бюджета субъекта РФ, предусмотренных федеральной или региональной программой.

Как представляется, стратегические установки обеспечения безопасности дорожного движения муниципальных образований должны быть

конкретизированы в комплексных программах, которые создаются для решения крупных социально-экономических задач с ориентировкой на специфику местных условий. Например, в Республике Дагестан утверждена муниципальная программа «Повышение безопасности дорожного движения на территории г. Махачкалы на 2014 – 2020 годы (Безопасный город)» [14].

На сегодняшний день можно сказать о функционировании региональных целевых программ по повышению безопасности дорожного движения. Действенность федеральных целевых программ в большей степени обуславливается участием органов исполнительной власти субъектов РФ в их реализации. Субъекты Федерации должны самостоятельно разрабатывать региональные комплексные программы повышения безопасности дорожного движения, ориентированные на специфику местных условий, и на этой основе подготавливать конкретные программы. При их разработке большое внимание следует уделять организации общественной поддержки мероприятий по повышению безопасности дорожного движения. Проанализировав разработку и реализацию целевых программ по безопасности дорожного движения, можно сделать определенные выводы:

1. В существующих программах можно отметить нечеткую целевую ориентацию и слабое обеспечение материально-техническими ресурсами. В качестве основных составляющих программ должны выступать проекты с проработанными механизмами реализации и системы контроля. Данные программы следует увязывать с подобными программами, функционирующими в транспортном комплексе. Надо также предусмотреть проекты, которые будут учитывать местную специфику работы автотранспорта, причины совершения дорожно-транспортных происшествий, состояние аварийности и пр.

2. Успешная реализация целевых программ связана с постоянным и стабильным финансированием. Обеспечение безопасности дорожного движения является долговременной задачей, для решения которой необходимы регулярные денежные поступления, в том числе федеральная помощь регионам и целенаправленное поступление финансовых средств в субъекты РФ.

3. В число основных источников финансирования названных программ можно включить резервные предупредительные мероприятия, вырабатываемые страховыми организациями для страхования автотранспорта.

4. Эффективность системы обеспечения безопасности дорожного движения обусловлена научной обоснованностью принимаемых решений. Координированию научной деятельности и использованию научных разработок на практике будет содействовать ежегодные общероссийские научно-практические конференции с участием научных и практических работников со всех российских реги-

онов, а также муниципальных образований, представителей зарубежных научных организаций и органов управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Литература

1. Сумин А.В. Реализация органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2010.
2. Дотдаев М.А. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка: некоторые теоретические и правоприменительные проблемы // Труды института государства и права Российской академии наук. 2013. № 2. С. 52–57.
3. Калюжный Ю.Н. Содержательная характеристика основных элементов системы обеспечения безопасности дорожного движения // Право и политика. 2018. № 7. С. 36–46.
4. Шаповалова А.М., Чемаев Н.А. Проблемы обеспечения безопасности дорожного движения на уровне местного самоуправления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2017. № 3. С. 186–191.
5. О безопасности дорожного движения: федер. закон Рос. Федерации от 10. дек. 1995 г. № 196-ФЗ; в ред. от 27 дек. 2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873; 2009. № 1, ст.21; 2010. № 31, ст. 4196.
6. Верзилин С.В. Основные направления единой государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе // РЕГИОН: системы, экономика, управление. 2019. № 2 (45). С. 120–125.
7. Корыц С.И., Сургутсков В.И., Филиппов О.Ю. Полномочия муниципальных органов по охране общественного порядка: в поисках золотой середины // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11.
8. Никишин И.И. Варианты разграничения полномочий федеральной полиции и муниципальной милиции по охране общественного порядка в муниципальных образованиях // Академическая публикастика. 2019. №2. Февраль. С. 138–142.
9. Виноградов М.Ю. Безопасность дорожного движения на территории муниципального образования: вопросы организации и правового регулирования // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 2 (36). С. 139–143.
10. Бекетов О.И., Головкин В.В., Майоров В.И. Обеспечение безопасности дорожного движения в государственной системе профилактики правонарушений // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2016. Т. 2. № 2. С. 113–124.
11. Жерновой М. В. К вопросу о создании муниципальной милиции в России // Рос. юстиция. 2014. № 9.
12. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Логинова Руслана Викторовича и Юрепина Сергея Алексеевича на нарушение их конституционных прав Законом Санкт-Петербурга "О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге": определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2007 г. № 345-О-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Комментарий к Конституции РФ / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009.
14. Об утверждении муниципальной программы «Повышение безопасности дорожного движения на территории г. Махачкалы на 2014 – 2020 годы» (Безопасный город): постановление администрации г. Махачкалы от 27 окт. 2014 г. №1609; с изм. и доп. от 11 сент. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Sumin A.V. Realizatsiya organami mestnogo samoupravleniya konstitutsionnogo prava na samostoyatel'noe osushchestvlenie okhrany obshchestvennogo poryadka: dis. ... kand. yurid. nauk. Belgorod, 2010.
2. Dotdaev M.A. Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v oblasti okhrany obshchestvennogo poryadka: nekotorye teoreticheskie i pravoprimenitel'nye problemy // Trudy instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk. 2013. № 2. S. 52–57.
3. Kalyuzhnyi Yu.N. Soderzhatel'naya kharakteristika osnovnykh elementov sistemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya // Pravo i politika. 2018. № 7. S. 36–46.
4. Shapovalova A.M., Chemaev N.A. Problemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya na urovne mestnogo samoupravleniya // Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS. 2017. № 3. S. 186–191.

5. O bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 10. dek. 1995 g. № 196-FZ: v red. ot 27 dek. 2018 g. // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1995. № 50, st. 4873; 2009. № 1, st.21; 2010. № 31, st. 4196.
6. *Verzilin S.V.* Osnovnye napravleniya edinoi gosudarstvennoi politiki v sfere obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya na sovremennom etape // REGION: sistemy, ekonomika, upravlenie. 2019. № 2 (45). S. 120–125.
7. *Koryts S.I., Surgutskov V.I., Filippov O.Yu.* Polnomochiya munitsipal'nykh organov po okhrane obshchestvennogo poryadka: v poiskakh zolotoi serediny // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2018. № 11.
8. *Nikishin I.I.* Varianty razgranicheniya polnomochii federal'noi politsii i munitsipal'noi militsii po okhrane obshchestvennogo poryadka v munitsipal'nykh obrazovaniyakh // Akademicheskaya publitsistika. 2019. №2. Fevral'. S. 138–142.
9. *Vinogradov M.Yu.* Bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya na territorii munitsipal'nogo obrazovaniya: voprosy organizatsii i pravovogo regulirovaniya // Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii. 2017. № 2 (36). S. 139–143.
10. *Beketov O.I., Golovko V.V., Maiorov V.I.* Obespechenie bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v gosudarstvennoi sisteme profilaktiki pravonarushenii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya. 2016. T. 2. № 2. S. 113–124.
11. *Zhernovoi M. V.* K voprosu o sozdanii munitsipal'noi militsii v Rossii // Ros. yustitsiya. 2014. № 9.
12. Ob otkaze v prinyatii k rassmotreniyu zhaloby grazhdan Loginova Ruslana Viktorovicha i Yurepina Sergeya Alekseevicha na narushenie ikh konstitutsionnykh prav Zakonom Sankt-Peterburga "O nazemnom passazhirskom marshrutnom transporte obshchego pol'zovaniya v Sankt-Peterburge": opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 29 maya 2007 g. № 345-O-O. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
13. Kommentarii k Konstitutsii RF / pod red. V.D. Zor'kina, L.V. Lazareva. M.: Eksmo, 2009.
14. Ob utverzhdenii munitsipal'noi programmy «Povyshenie bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya na territorii g. Makhachkaly na 2014 – 2020 gody» (Bezopasnyi gorod): postanovlenie administratsii g. Makhachkaly ot 27 okt. 2014 g. №1609: s izm. i dop. ot 11 sent. 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

*Поступила в редакцию 12 декабря 2019 г.
Received 12 December, 2019*