

**ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ  
ПРИ ВРЕМЕННЫХ ОГРАНИЧЕНИЯХ ИЛИ ПРЕКРАЩЕНИИ  
ДВИЖЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ**

Аспирант **Ошорова В.В.**,  
кандидат техн. наук, доцент **Брагинский С.А.**,  
кандидат техн. наук, доцент **Ивахненко А.А.**,  
кандидат техн. наук, доцент **Гоголин С.С.**  
(Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет. МАДИ)

**PUBLIC CONTROL OF THE ORGANIZATION OF ROAD TRAFFIC  
UNDER TEMPORARY LIMITATIONS OR TERMINATION OF VEHICLE TRAFFIC**

Postgraduate **Oshorova V.V.**,  
Ph.D. (Tech.), Associate Professor **Braginsky S.A.**,  
Ph.D. (Tech.), Associate Professor **Ivakhnenko A.A.**,  
Ph.D. (Tech.), Associate Professor **Gogolin S.S.**  
(Moscow Automobile and Road Construction State Technical University. MADI)

*Контроль мероприятий по организации дорожного движения, временные ограничения или прекращения движения транспортных средств, законодательство, общественный контроль, государственный контроль, субъекты общественного контроля.*

*Control over measures for the organization of traffic, temporary restrictions or termination of traffic, legislation, public control, state control, subjects of public control.*

*В статье рассмотрены формы общественного контроля, а также представлены предложения по их содержанию при реализации компетентными органами мероприятий по введению временных ограничений или прекращению движения транспортных средств.*

*The article deals with the forms of public control, as well as proposals on their content in the implementation of measures by the competent authorities to introduce temporary restrictions or stop the movement of vehicles.*

По Федеральному закону от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 443-ФЗ) с 30 декабря 2018 г. допускаются временные ограничения или прекращение движения транспортных средств в целях обеспечения эффективности организации дорожного движения [1]. Указанный Федеральный закон вводит нормы права, допускающие в определенный период ограничение свободного перемещения водителей и пассажиров транспортных средств в зоне дорожного движения без исполнения определенных условий или требований [2]. Последствия предлагаемого регулирования носят массовый характер, поскольку ограничивают свободное перемещение граждан. Соответствие повышения эффективности организации дорожного движения выбранному механизму - введению ограничения или прекращению движения транспортных средств - должно проверяться самими гражданами через формы общественного контроля в обеспечение реализации своих прав, предусмотренных статьей 3 Конституции Российской Федерации [3].

Формы общественного контроля определены положениями Федерального закона РФ от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ, которые будут рассмотрены применительно к мероприятиям по ограничению или прекращению движения транспортных средств.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона № 212-ФЗ под общественным контролем понимается

деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона № 212-ФЗ граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично (в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов), так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций [4].

В соответствии со статьей 9 Федерального закона № 212-ФЗ субъектами общественного контроля являются:

- 1) Общественная палата Российской Федерации;
- 2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- 3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;
- 4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Для осуществления общественного контроля в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, могут создаваться:

- общественные наблюдательные комиссии;
- общественные инспекции;
- группы общественного контроля;
- иные организационные структуры общественного контроля.

Представителями субъектов общественного контроля могут быть общественный инспектор, общественный эксперт, разрабатывающие заключения для подготовки субъектами общественного контроля итоговых документов, чья деятельность регулируется статьями 21 и 23 Федерального закона № 212-ФЗ.

Принципиальным требованием при осуществлении общественного контроля для его участников является участие только на общественных началах и только при отсутствии конфликта интересов.

Цели и задачи общественного контроля дорожного движения определены статьями 4 – 6 Федерального закона № 212-ФЗ. При введении временных ограничений или прекращении движения транспортных средств (далее – ограничения) следует выделить цель и общественное мнение. Общественное мнение включает предложения и рекомендации граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций (далее – общественное мнение) при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия (далее – компетентные органы, осуществляющие публичные полномочия).

Так, в соответствии с положениями Федерального закона № 443-ФЗ решения в виде временного ограничения или прекращения движения отражаются в комплексных схемах организации дорожного движения, а также направлены на их реализацию, в проектах организации дорожного движения (далее – документация по организации дорожного движения).

Комплексные схемы организации дорожного движения разрабатываются и утверждаются **органом местного самоуправления**.

Проекты организации дорожного движения, разрабатываемые для автомобильных дорог местного значения либо их участков, для иных автомобильных дорог либо их участков, расположенных в границах муниципального образования, утверждаются органами местного самоуправления или организациями, уполномоченными органами местного самоуправления в области организации дорожного движения. Таким образом, ограничения дорожного движения, разработанные органами местного самоуправления, оформленные в документации по организации дорожного движения, могут **являться объектом общественного контроля на предмет учета общественного мнения**.

Среди задач, обозначенных Федеральным законом № 212-ФЗ, особую роль при введении ограничений следует отнести **содействию предупреждения и разрешения социальных конфликтов**. Социальный конфликт рассматривается как наивысшая стадия развития противоречий в обществе в целом, которая характеризуется столкновением противоположно направленных интересов, целей, позиций субъектов взаимодействия.

Введение ограничений должно подтвердить достижение своей конечной цели – повышение эффективности организации дорожного движения, а не подмену результатов снижением транспортной подвижности населения вразрез интересам общества.

Главным принципом общественного контроля вводимых ограничений следует отметить обязательность рассмотрения компетентными органами, осуществляющими публичные полномочия, итоговых документов, подготовленных по результатам общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством – учет указанными органами и организациями предложений, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах. Таким образом, законодательство предусматривает учет итогов общественного контроля, в том числе, возможность корректировки документации по организации дорожного движения.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона № 212-ФЗ итоги общественного контроля могут быть направлены субъектами общественного контроля в средства массовой информации. Средства массовой информации реализуют один из обозначенных принципов общественного контроля – публичность и открытость его результатов.

В соответствии со статьей 26 Федерального закона № 212-ФЗ общественный контроль позволяет оспорить действия (бездействие) компетентных органов, осуществляющих публичные полномочия в судебном и (или) административном порядке и иным установленным законодательством, Общественными объединениями и иными негосударственными некоммерческими организациями.

Общественный контроль может осуществляться в формах, предусмотренных статьями 19, 20, 22 Федерального закона № 212-ФЗ:

- общественного мониторинга;
- общественной проверки;
- общественной экспертизы;
- общественного обсуждения;
- общественного слушания;
- иных формах, не противоречащих данному Федеральному закону.

При введении ограничений, прекращения движения транспортных средств наиболее подходящими формами контроля представляются **общественная проверка и общественная экспертиза**.

Общественная проверка предусматривает совокупность действий субъекта общественного контроля по сбору и анализу информации, проверке фактов и обстоятельств, касающихся общественно значимой деятельности компетентных органов, осуществляющих публичные полномочия, а также деятельности, затрагивающей права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Таким образом, устанавливается достаточно обширная сфера деятельности органов власти, которая может подлежать общественной проверке – общественно значимая деятельность. В законодательстве Российской Федерации толкование такой деятельности отсутствует, однако представляется обоснованным отнесение деятельности, связанной с организацией дорожного движения, к общественно значимой сфере в связи непосредственным ее воздействием на массовое «транспортное поведение» общества.

Общественные проверки проводятся в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральными законами. Статья 15 Федерального закона № 443-ФЗ наделяет общественные объединения полномочиями проводить исследования причин и обстоятельств недостаточного обеспечения эффективности организации дорожного движения в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации. Тогда содержание общественной проверки деятельности органов и организаций по введению ограничений дорожного движения с учетом положений статьи 20 Федерального закона № 212-ФЗ может включать в себя сбор и анализ информации, проверку фактов и обстоятельств, предшествующих введению ограничений, исследования существующих и прогнозируемых параметров дорожного движения. Кроме того, проверка включает статистическую информацию и иные документы, а также подготовку заключения о фактах и обстоятельствах нарушения общественных интересов в результате проведенных мероприятий [5].

Следующая форма общественного контроля - **общественная экспертиза** – форма осуществляемого на добровольных началах привлечения населения (общества) к экспертной деятельности в отношении социально значимых объектов (законов, проектов, программ, решений и т.п.). В них выражается реальное отношение большинства народа, социальной группы, элементов общественной системы к фактам, событиям, явлениям, процессам, затрагивающим потребности и интересы социальной общности как совокупности индивидов, отличающейся целостностью, выступающей самостоятельным субъектом социального действия [6]. При этом в соответствии со статьей 22 Федерального закона № 212-ФЗ проведение общественной экспертизы является обязательным в отношении актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов в случаях, установленных федеральными законами.

Таким образом, у субъектов Российской Федерации и муниципальных образований отсутствуют полномочия на определение актов, подлежащих общественной экспертизе в обязательном порядке, что могло быть актуально в отношении документации по организации дорожного движения. Для случаев, когда общественная экспертиза является обязательным условием, предусмотрен конкурсный отбор экспертов в конкретном виде деятельности. При установлении обязательной общественной экспертизы, связанной с ведением ограничений дорожного движения, компетентными органами, осуществляющими публичные полномочия, может быть предусмотрен конкурсный отбор экспертов среди специалистов профессий и должностей, связанных с организацией дорожного движения. Они должны соответствовать квалификационным требованиям, установленным Минтрансом России, на основании статьи 8 Федерального закона № 443, для включения их в состав экспертной комиссии либо для самостоятельной подготовки ими итогового документа.

Ограничений прав компетентных органов, осуществляющих публичные полномочия инициировать в добровольном порядке проведение общественной экспертизы решений, связанных с введением ограничения дорожного движения, установленных Федеральным законом № 212-ФЗ, не выявлено.

Инициаторами общественной экспертизы могут быть как указанные компетентные органы, так и субъекты общественного контроля, обозначенные федеральным законом № 212-ФЗ.

В ходе проведения общественной экспертизы актов, связанных ограничением дорожного движения, проверяется соответствие исследуемого акта законодательству Российской Федерации, а также соблюдению или несоблюдению прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

**Общественный мониторинг**, как форма общественного контроля, в соответствии с положениями статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ ориентирован на наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. По отношению к конкретным решениям, отраженным в документации по организации дорожного движения, общественный мониторинг носит слишком обобщенный, собирательный характер, хотя и не исключает возможности его применения для выявления оснований проведения общественной экспертизы и общественной проверки деятельности органов власти в сфере организации дорожного движения.

Следует отметить, что понятие «мониторинг» имеет широкую практику правоприменения в различных отраслях для осуществления государственного контроля (налоговый мониторинг, мониторинг атмосферного воздуха и иное).

В рамках введения ограничений дорожного движения мониторинг организации дорожного движения также предусмотрен статьей 10 Федерального закона № 443-ФЗ. Мониторинг дорожного движения осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства, уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органами местного самоуправления, организациями, уполномоченными в области организации дорожного движения.

Указанные субъекты являются субъектами государственного мониторинга и не соотносятся с субъектами общественного контроля, предусмотренными статьей 9 Федерального закона № 212-ФЗ, однако цели государственного мониторинга дорожного движения не противоречат целям, принципам общественного мониторинга, обозначенным Федеральным законом № 212-ФЗ [7].

Так, мониторинг дорожного движения осуществляется в целях формирования и реализации государственной политики в области организации дорожного движения, оценки деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации дорожного движения. Также мониторинг дорожного движения осуществляется в целях обоснования выбора мероприятий по организации дорожного движения, формированию комплекса мероприятий, направленных на обеспечение эффективности организации дорожного движения.

Таким образом, понятие «мониторинг» в правоприменении может использоваться как в форме государственного контроля, так и в форме общественного контроля. В отличие от государственного контроля, где содержание мониторинга, как правило, регламентируется порядками, утвержденными компетентными федеральными органами исполнительной власти, порядок общественного мониторинга устанавливается организаторами общественного мониторинга. К ним относятся Общественная палата Российской Федерации, общественные палаты субъектов Российской Федерации, общественные палаты (советы) муниципальных образований, общественные наблюдательные комиссии, общественные инспекции, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации.

Содержание мероприятий, связанных с общественным мониторингом дорожного движения, в связи с введенным ограничением на основании положений статьи 10 Федерального закона № 443-ФЗ может включать наблюдение субъектами общественного контроля изменений параметров дорожного движения в результате решений организаторов общественного мониторинга и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Таким образом, содержание мероприятий общественного мониторинга будет носить индивидуальный характер в зависимости от конкретной отрасли. Вместе с тем, не исключаются полномочия Минтранса России на издание акта рекомендательного характера по проведению общественного мониторинга деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, связанной с ведением временных ограничений дорожного движения.

По результатам проведения общественного мониторинга может быть подготовлен итоговый документ, который подлежит обязательному рассмотрению органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями. Вместе с тем, формулировка «может быть», предусмотренная пунктом 5 статьи 19 Федерального закона № 212-ФЗ, допускает случаи отсутствия каких-либо итоговых документов.

Анализ частей 1-4 статьи 24 Федерального закона № 212-ФЗ (формы общественного обсуждения) показал, что общественное обсуждение представляет собой не единовременное мероприятие (акт), а акцию, включающую обмен мнениями по определенному общественно значимому вопросу в течение определенного отрезка времени (от нескольких недель до нескольких месяцев), а также подведение итогов данного обмена мнениями. При этом участники обсуждения могут использовать для представления мнений средства массовой информации и сеть «Интернет» [8, 9].

Например, на сайте представительного органа местного самоуправления может проводиться обсуждение проектов решений муниципальных властей, а также проектов законов субъекта Российской Федерации. В этих случаях организатор обсуждения, устанавливает продолжительность такого обсуждения (например, один месяц), а также порядок установления результатов.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 определен порядок раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [10].

Вместе с тем, мероприятия по введению ограничения подлежат определению в документации по организации дорожного движения, которая утверждается, как правило, на уровне органов местного самоуправления (статья 17 Федерального закона № 443-ФЗ). Таким образом, законодательство не предусматривает проведение общественных обсуждений документации по организации дорожного движения в обязательном порядке.

Однако институт общественного обсуждения распространяется на проекты, подготовленные государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие вопросы ограничения дорожного движения, подлежат публичным обсуждениям в порядке, установленном указанным постановлением, а также размещению на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, кроме того, проведению независимой антикоррупционной экспертизы и оценке регулирующего воздействия (в установленных случаях).

Анализ положений статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ в отношении формы контроля общественных слушаний показал, что важнейшими признаками общественных (публичных) слушаний являются их точность, открытость и публичность. Если общественные обсуждения могут проходить в заочной форме, в том числе с использованием средств массовой информации и информационно-коммуникационной сети «Интернет», то общественные слушания - это всегда собрания граждан, стремящихся принять участие в общественном контроле выработки общественно значимых решений.

Организация общественных слушаний может производиться субъектом общественного контроля, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, органами государственной власти и иными осуществляющими публичные полномочия.

В соответствии с частью 2 статьи 25 Федерального закона № 212-ФЗ общественные (публичные) слушания проводятся по вопросам государственного и муниципального управления в сферах охраны окружающей среды, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в других сферах, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Таким образом, Федеральным законом № 212-ФЗ не предусматривается возможность высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления организовывать публичные слушания вопросов, связанных с ведением ограничений дорожного движения.

**Вывод.** Результаты проведенного исследования позволяют соотнести формы общественного контроля, предусмотренные Федеральным законом № 212-ФЗ, с полномочиями, целями, задачами Федерального закона

№ 413-ФЗ, регулирующего вопросы ограничения дорожного движения.

Произведенный анализ показал, что многообразие форм общественного контроля, субъектов общественного контроля позволяют организаторам в зависимости от целей, задач общественного контроля реализовать различные по своему содержанию мероприятия, направленные на оценку эффективности решений, связанных с введением ограничений дорожного движения и их последствий.

Важно отметить, что система общественного контроля, основы которой определены положениями Федерального закона № 212-ФЗ, сформирована таким образом, что, несмотря на отсутствие у субъектов общественного контроля властных полномочий, она допускает воздействие этих субъектов на подконтрольный объект с целью недопущения или устранения каких-либо нарушений путем обращения в государственные органы.

Актуальность проведенного исследования подтверждается массовым характером обратной связи общества при реализации мероприятий по ограничению дорожного движения.

### Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

2. Чеботаев А. А., Ивахненко А. М., Фаддеева Е. Ю., Ошорова В. В. Исследование Федерального законодательства на предмет управления транспортным спросом в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом // Транспорт: наука, техника, управление. ВИНТИ РАН. — 2018. - № 5. — С. 21-27.

3. Михеева Т.Н. Общественный контроль с позиций конституционного права граждан на участие в управлении делами государства // Актуальные проблемы российского права. — 2018. - № 10.

4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»

5. Лапшина А.И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: теория и практика. - 2014. - № 2 (36). - С. 136.

6. Захарова В.И. Общественная экспертиза законопроектов (социологический анализ): Дис. ... канд. социол. наук. - М., 2005. - С. 18 - 19.

7. Медников А., Общественный контроль и государственный надзор: в чем разница. СНКК «Росконтроль» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://roscontrol.com/community/companies/blog/4-fakto-tom-chem-gosudarstvenniy-nadzor-otlichaetsya-ot-obshchestvennogo-kontrolya> (дата обращения: 19.02.2019)

8. Ивахненко А.М., Фаддеева Е.Ю., Кузьмичева Е.О., Ошорова В.В., Мамедов Б.А. Разработка предложений по определению критериев ограничения движения ТС с различной наполненностью пассажирами // Автомобиль. Дорога. Инфраструктура. - 2018. - № 4 (18). - С. 9.

9. Ивахненко А.М., Яшуков А.В., Саркиев В.М., Ошорова В.В., Нгуен Т. Алгоритмы введения временных ограничений или прекращения движения автомобилей в целях регулирования пропускной способности дорог // Транспорт: наука, техника, управление. ВИНТИ РАН. — 2018. - № 12. — С. 51-57.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения».

### Сведения об авторах

**Ошорова Валерия Владимировна**, аспирант 4-го курса кафедры «Менеджмент» МАДИ – 125319, Москва, Ленинградский проспект, 64.  
Тел. моб. +7-915-038-74-03  
Email: angel-roza@mail.ru.

**Брагинский Сергей Александрович**, кандидат технических наук, доцент кафедры «Менеджмент» МАДИ.  
Тел. моб. +7-915-193-97-11  
Email: arractur@gmail.com.

**Ивахненко Андрей Андреевич**, кандидат технических наук, доцент кафедры «Менеджмент» МАДИ.  
Тел. моб. +7-915-487-19-77  
Email: ivakhnenko\_aa@inbox.ru.

**Гоголин Сергей Сергеевич**, кандидат технических наук, доцент кафедры «Менеджмент» МАДИ.  
Тел. моб.: +7-926-363-54-32  
Email: 5025848@gmail.com.