

УДК 342.7

ТРАНСПОРТНАЯ СФЕРА КАК ПРЕДМЕТ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

С. А. Коняев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 14 мая 2011 г.

Аннотация: *исследовано регулирование транспортной сферы и его безопасности в конституциях зарубежных стран, обращается внимание на пробелы Конституции Российской Федерации в данной сфере. Конституции зарубежных стран классифицированы на три группы с точки зрения регулирования транспортной сферы. Предложены направления совершенствования Конституции России на основе опыта зарубежных стран (Германии, Швейцарии).*

Ключевые слова: *Конституция Российской Федерации, конституции зарубежных стран, гарантии права на жизнь, разграничение предметов ведения, транспортная сфера.*

Abstract: *in the article the regulation of the transport sector and its security in the constitutions of foreign countries, draws attention to gaps of the Constitution of the Russian Federation in this field. The constitution of foreign countries are classified into three groups in terms of regulation of the transport sector. In the proposed directions of perfection of the Constitution of the Russian federation on the basis of experience of foreign countries (Germany, Switzerland).*

Key words: *Constitution of the Russian Federation, constitutions of foreign countries, guarantees the right to life, delimitation of subjects of management, sphere of transport.*

2011. № 2

66

Безопасность дорожного движения традиционно исследуется в административном праве как разновидность общественной безопасности, специфическое состояние упорядоченных в результате нормотворчества и правореализации общественных отношений с целью исключения реальных и потенциальных угроз для участников дорожного движения, степень и качество их защищенности от дорожно-транспортных происшествий и их последствий при осуществлении общественно необходимого перемещения людей, предметов их труда¹. Хотя и не отрицается, что в отношении участников дорожного движения понятие безопасности однозначно связывается с защитой их конституционных прав на жизнь, охрану здоровья и безопасные условия труда. Обеспечивать безопасность дорожного движения означает добиваться снижения общего количества дорожно-транспортных происшествий, числа погибших и раненных в условиях развития автомобилизации². По данным Министерства внут-

¹ См.: Майоров В. И. К вопросу о безопасности в сфере дорожного движения // Транспортное право. 2009. № 4. С. 38–42.

² См.: Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1983. С. 16.

ренных дел Российской Федерации, ежегодно более 30 тысяч человек погибают в результате дорожно-транспортных происшествий³. Поэтому безопасность дорожного движения следует рассматривать более широко – с конституционно-правовой точки зрения как одну из гарантий конституционного права на жизнь. Конституция России, к сожалению, не регулирует данный вопрос, она лишь относит к предметам ведения Российской Федерации федеральный транспорт, пути сообщения (п. «и» ст. 71).

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁴ определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации. К иным видам безопасности относится и безопасность дорожного движения. Основными принципами обеспечения безопасности являются соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁵ его задачами являются *охрана жизни, здоровья* и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий, что подчеркивает его конституционно-правовой аспект. Конституции некоторых зарубежных стран регулируют сферу дорожного движения, что составляет основы развития текущего законодательства и положительно сказывается на безопасности дорожного движения и обеспечении права на жизнь.

В связи с тем, что в России на современном этапе повышение безопасности дорожного движения является *актуальным* вопросом для снижения смертности на дорогах, следует обратиться к опыту конституционного регулирования сферы дорожного движения в зарубежных странах. Исследование 18 конституций зарубежных стран показало, что многие из них, так же как и Конституция Российской Федерации, данную сферу не регулируют: Конституция Азербайджанской Республики 1995 г.⁶, Конституция Республики Албания 1998 г., Конституция Княжества Андорра 1993 г., Конституция Бельгии 1831 г., Конституция Греции 1975 г., Конституция Королевства Дания 1953 г., Конституция Ирландии 1937 г., Конституция Великого Герцогства Люксембург 1868 г., Конституция Финляндии 1919 г., Конституция Французской Республики 1958 г.⁷

³ См.: *Нургалиев Р. Г.* Главным критерием оценки нашей работы является доверие граждан // Независимая газета. 2008. 5 февр.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873; с изм.: 2002. № 18. Ст. 1721; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 52, ч. 1. Ст. 5498; 2007. № 46. Ст. 5553. № 49. Ст. 6070; 2009. № 1. Ст. 21; 2010. № 31. Ст. 4196.

⁶ См.: Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. и вступ. ст. директора Ин-та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М., 2001. 824 с.

⁷ См.: Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. М., 2008. 448 с.

Конституции зарубежных стран, которые регулируют вопросы, связанные со сферой транспорта и его безопасностью, можно условно разделить на 3 группы: 1) содержащие общую норму о дорогах и дорожном движении; 2) регулирующие сферу дорожного движения при разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами или между центральными органами власти и органами власти автономных образований, местного самоуправления; 3) наиболее детально регулирующие транспортную сферу путем установления налогов, сборов, механизма их распределения, выделение дорожной и иных видов транспортной полиции и др.

К *первой группе* относятся конституции Грузии⁸, Швеции⁹, Португальской Республики, Королевства Нидерландов. В соответствии с Конституцией Грузии 1995 г. к исключительному ведению высших государственных органов относятся железные и автомобильные дороги общегосударственного значения (ст. 3). Конституция Швеции в акте Форма правления 1974 г. предусматривает, что Правительство может на основе закона принять постановление по вопросу дорожного движения (пар. 7 п. 5). В Конституции Португальской Республики 1976 г. делается акцент не на полномочиях органов в сфере дорожного сообщения, а на одном из аспектов пользования дорогами – они находятся в общественном владении (ст. 84). Конституция Королевства Нидерландов 1983 г. связывает организацию дорожного движения с реализацией прав граждан и предусматривает, что парламент может устанавливать правила осуществления прав в интересах защиты безопасности граждан, организации дорожного движения, ликвидации или предотвращения беспорядков (п. 2 ст. 6).

Во *вторую группу* входят конституции, в которых транспортная сфера указывается при разграничении предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, или между центральными органами государственной власти и органами власти автономных образований, местного самоуправления в унитарных государствах. Конституция Итальянской Республики 1947 г.¹⁰ к вопросам, по которым область вправе издавать законы в пределах основных принципов, установленных законами государства, относит автомобильные линии и дорожную сеть областного значения (ст. 117). В соответствии с Конституцией Испании 1978 г. к исключительной компетенции государства относятся железные дороги и наземный транспорт, проходящие через территорию более чем одного автономного сообщества; общая система сообщения; *движение моторизованных транспортных средств*. Автономные сообщества могут брать правомочия по вопросам железных дорог и шоссе, проходящих через территорию исключительно

⁸ См.: Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1 / под общ. ред. и вступ. ст. директора Ин-та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М., 2001. 824 с.

⁹ См.: Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. и вступ. ст. директора Ин-та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. М., 1997. 816 с.

¹⁰ См.: Конституции зарубежных стран : сборник / сост. В. Н. Дубровин. М., 2008. 448 с.

одного автономного сообщества, дорожного сообщения в соответствии с указанным условием (ст. 148–149).

К *третьей группе* относятся конституции федеративных государств, в которых транспортная сфера не просто упоминается при разграничении компетенции между Федерацией и субъектами, но и устанавливаются в данной сфере *налоги, сборы, механизм их распределения*, а также *выделяется дорожная полиция*. Это конституции Австрии, Бразилии, Германии, Швейцарии.

Основной закон Федеративной Республики Германии 1949 г. к конкурирующей законодательной компетенции относит дорожное движение, автотранспорт, сооружение и *поддержание местных дорог* для дальних перевозок, а также взимание и распределение *налогов за пользование государственными и общинными дорогами для транспорта* (ст. 74). В указанных сферах земли вправе принимать законы тогда, когда отсутствует федеральный закон. Федерация является собственником автострад и шоссе дорог, но управляют ими органы земель или компетентные самоуправляющиеся корпорации (ст. 90). Для поддержания государственного пригородного пассажирского транспорта *землям принадлежит доля налоговых поступлений Федерации* (ст. 106-а). Достоинством Основного закона ФРГ является то, что он детально регулирует не только сферу автомобильного транспорта. Управление *воздушными сообщениями* входит в состав собственно федеральной администрации (ст. 87d), в ведении Федерации находится управление *железнодорожным транспортом*, имеющим федеральное значение (ст. 87e), Федерация является собственником прежних имперских *водных путей и управляет ими* через свою администрацию (ст. 89). В указанных статьях предусматривается принятие федеральных законов по каждому виду транспорта, конкретизируются полномочия Федерации, устанавливаются определенные гарантии качества транспортного сообщения, охраны природы, порядок участия земель в реализации полномочий Федерации в случае их передачи. Пробелом Конституции России является отсутствие правовых норм, регулирующих сферу транспорта. Поэтому нормы Основного закона ФРГ могут использоваться для совершенствования Конституции России, тем более, что они успешно реализуются на практике, о чем свидетельствует состояние транспортного сообщения в Германии.

Особенностью Федерального конституционного закона Австрии 1920 г. является то, что по наиболее важным вопросам – автомобильному делу и дорогам федерального значения – принимает законы и исполняет их Федерация. Система *дорожной полиции* включает два звена: общегосударственную (по которой законы принимает Федерация, а исполняют их земли) и местную дорожную полицию (компетенция общин). К компетенции общины также относится управление транспортными путями внутри общины.

Конституция Федеративной Республики Бразилии к компетенции Союза относит: автомобильный пассажирский транспорт на маршрутах, пересекающих границы штата или государства; разработка принципов

и основных направлений развития национальной транспортной системы (ст. 21), а также Союз принимает законы по вопросу дорожной полиции (ст. 22). Достоинством Конституции Бразилии является то, что она содержит главу 3 «Об общественной безопасности», в которой *общественная безопасность определяется как долг государства, право и ответственность всех*, реализуется для сохранения общественного порядка, неприкосновенности личности и имущества в результате деятельности: федеральной полиции, автодорожной, железнодорожной федеральной полиции, гражданской и военной полиции. Автодорожная федеральная полиция предназначается для открытого патрулирования федеральных автомобильных дорог.

Среди зарубежных конституций особенно выделяется Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г., так как наиболее детально регулирует транспортную сферу по следующим направлениям: 1) общее разграничение компетенции между Конфедерацией и кантонами; 2) национальные дороги и участие Конфедерации и кантонов в их строительстве, содержании и эксплуатации; 3) порядок перевозки грузов через горные массивы; 4) сборы за провоз тяжелых грузов, налог на потребление топлива, их распределение между уровнями бюджетов и определение направлений расходования (только на дорожную сферу); 5) пешеходные дороги и тропы. Отличием Конституции Швейцарии является регулирование ответственности Конфедерации за *пешеходные дороги и тропы* (ст. 88). Она определяет принципы, применимые к сети пешеходных дорог и троп, может оказывать поддержку и координацию кантонов по их обустройству и поддержанию в надлежащем состоянии, производит замену пешеходных дорог и троп, подлежащих ликвидации.

Швейцария так же, как и Россия, является федеративным государством, однако там многие вопросы в сфере дорожного движения в соответствии с Конституцией являются ответственностью Конфедерации. Она играет основную роль в регулировании следующих вопросов: национальные дороги и их использование; определение *транзитных путей*, которые должны всегда оставаться свободными; *защита горных районов от негативного воздействия перевозок* (в том числе людей, животных, растений); общие вопросы пешеходных дорог и троп. В России на конституционном уровне регулирование данных вопросов отсутствует, а федеральное законодательство также смещает ответственность в данной сфере в сторону регионов и муниципальных образований. В Швейцарии к полномочиям Конфедерации отнесено больше вопросов, которые имеют не только общегосударственный масштаб: особая защита горных районов (для России это также актуально, поскольку горных массивов достаточно много, и находятся они в разных частях нашей страны), общие вопросы системы пешеходных дорог и троп. А в России пешеходные дороги – это даже не компетенция субъектов Федерации, а вопросы местного значения. На муниципальном уровне недостаточно денежных средств для решения всех вопросов местного значения; большинство местных бюджетов являются дефицитными (по данным Российского статистического еже-

годника 2009 г.¹¹). Поэтому роль федерального центра в сфере дорожного движения и его безопасности должна быть повышена. В Конституции России следует более детально урегулировать транспортную сферу и ее безопасность на основе использования положительного опыта зарубежных стран (Германии, Швейцарии).

Совершенствовать разграничение предметов ведения в Конституции России в транспортной сфере предлагается следующим образом:

1. В ст. 71 к предметам ведения Российской Федерации отнести: воздушное сообщение, железнодорожный транспорт, обеспечение транспортной безопасности; общие вопросы дорожной деятельности, обеспечение безопасности дорожного движения.

2. В ст. 72 к предметам совместного ведения отнести: национальную транспортную систему; водный транспорт; строительство автомобильных дорог.

В случае разработки нового текста Конституции Российской Федерации следует использовать Основной закон ФРГ в части регулирования транспортной сферы (управление, конкретизация полномочий Федерации и субъектов, гарантии качества транспортного сообщения, охраны природы и др.). Указанные предложения направлены на усиление ответственности Федерации в транспортной сфере, в том числе за автомобильные дороги и безопасность дорожного движения, так как подавляющее большинство денежных средств от налогов поступает именно в федеральный бюджет.

¹¹ См.: Российский статистический ежегодник. 2009. URL: <http://www.gks.ru> (Раздел 2 «Государственное устройство Российской Федерации», 2.2. «Характеристика муниципальных образований в субъектах Российской Федерации в 2008 г.»).

Воронежский государственный университет

Коняев С. А., соискатель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

E-mail: KSAGIBDD@mail.ru

Тел.: (473) 220-20-73 (раб.);

8-910-342-65-60

Voronezh State University

Konyaev S. A., Post-graduate Student of Constitutional Law of Russia and Foreign Countries Department

E-mail: KSAGIBDD@mail.ru

Tel.: (473) 220-20-73 (work);

8-910-342-65-60