



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В. Я. КИКОТЯ»

Е. А. Никоноров, Э. Т. Сидоров

**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ МВД РОССИИ
В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Учебное пособие

Москва
2022

УДК 342.92
ББК 67.401
Н63

Рецензенты:

начальник кафедры административной деятельности
органов внутренних дел Тюменского института
повышения квалификации сотрудников МВД России,
кандидат юридических наук, доцент **С. И. Иванова**;
заместитель начальника кафедры специальной подготовки
Орловского юридического института МВД России
имени В. В. Лукьянова, кандидат юридических наук **А. И. Смоляков**

Никоноров, Е. А.

Н63 **Методика оценки эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделений Госавтоинспекции МВД России в целях повышения безопасности дорожного движения** : учебное пособие / Е. А. Никоноров, Э. Т. Сидоров. – М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2022. – 111 с.
ISBN 978-5-9694-1220-0

Учебное пособие содержит методику, позволяющую учитывать взаимное влияние сформулированных критериев, причин ДТП и получать показатели оцениваемой деятельности подразделения Госавтоинспекции как во времени (с прошлым периодом деятельности), так и в пространстве (с другими подразделениями). Авторами разработаны критерии эффективности административно-юрисдикционной деятельности Госавтоинспекции МВД России и сформулированы как количественные, так и качественные показатели, оценивающие эти критерии.

Пособие предназначено для проведения занятий со слушателями факультета переподготовки и повышения квалификации сотрудников подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения образовательных организаций системы МВД России.

УДК 342.92
ББК 67.401

ISBN 978-5-9694-1220-0

© Московский университет
МВД России имени В. Я. Кикотя,
Московский областной филиал, 2022
© Никоноров Е. А., Сидоров Э. Т., 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1. Состояние и перспективы развития законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения.....	15
Глава 2. Условия, влияющие на уровень обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации, и роль административно-юрисдикционной деятельности полиции в этой системе	47
Глава 3. Методика оценки эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделений дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД России	80
Заключение	105
Библиографический список.....	108

ВВЕДЕНИЕ

Деятельность полиции в области безопасности дорожного движения, как и другие виды государственной управленческой деятельности, должна иметь определенные результаты, подлежащие оценке. Задача по оценке эффективности деятельности подразделений МВД России и критериев ее оценки всегда была востребована в практической деятельности органов внутренних дел и требовала ее теоретического обоснования. Решение этой задачи предусматривает проведение работы по сбору информации, разработке оценочных показателей, осуществлению анализа собранной информации, анализа полученных результатов, а также подготовка выводов и рекомендаций.

Следует отметить, что проблема оценки деятельности полиции интересовала и наших зарубежных коллег еще с 70-х гг. прошлого века, отмечавших в своих работах, что «выработка критериев оценки деятельности полиции – это проблема, решение которой имеет мировое значение»¹.

Президент Российской Федерации В. В. Путин неоднократно указывал на необходимость разработки системы критериев оценки деятельности полиции, понятной как для самих сотрудников, так и для общества. Вот почему данной теме были посвящены исследования многих специалистов в этой области. Большой вклад в ее развитие внесли работы известных ученых, таких как Ю. Е. Аврутина, А. Е. Андриевского, А. И. Алексеева, К. К. Горяинова, С. Е. Вицина, В. Ф. Сухарева, Н. Д. Шелякина и многих других. Позже к ней обратились Б. Е. Власов, Р. Г. Гусев, И. Ю. Захватов, М. Н. Никитин, Р. А. Софьин².

¹ Подгайный А. М., Шиенкова А. С. Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности полицейских структур // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2014. № 4 (26). С. 126–127.

² Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования): монография. СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998; Губарева Т. И. Значение принципа законности в

Проводимые учеными, в том числе и перечисленными выше, научные работы являются ответом на возникающие потребности в практической деятельности, результатом которых являются изменения в нормативной правовой базе, регулирующие правоотношения в сфере оценки эффективности деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД). Так, с 2001 г. в нормативные правовые акты МВД России неоднократно вносились соответствующие изменения, что свидетельствует о значимости и сложности рассматриваемой проблемы. Например, в действующий приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» были внесены изменения и дополнения пятью приказами.

На решение проблем, связанных с совершенствованием оценки деятельности подразделений МВД России, были направлены известные ученые и ведущие учреждения МВД России. Так, авторскими коллективами Академии управления МВД России научно-исследовательская работа, посвященная этой сфере, проводится на постоянной основе: анализу критериев оценки деятельности органов внутренних дел (2003 г., руководитель авторского коллектива – В. Ф. Сухарев); оценки деятельности территориальных органов МВД России (2012 г.); оценки деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне (2015 г., руководитель авторского коллектива –

деятельности органов административной юрисдикции // Материалы методологических аспирантских и магистерских семинаров кафедры финансового, предпринимательского и информационного права. Ставрополь : Ставропольское издательство «Параграф», 2012; Майоров В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения // Полицейское право. 2007. № 2; Никитин М. Н., Софьин Р. А. Проблемные вопросы реализации требований по оценке деятельности органов внутренних дел // Обеспечение управленческой деятельности руководителя территориального органа МВД России: проблемы и пути их решения: материалы научно-практической конференции (Москва, 28 апреля 2014 г.) М. : Академия управления МВД России, 2014.

Б. А. Торопов); подразделений по контролю за оборотом наркотиков органов внутренних дел на региональном уровне (2018 г., руководитель авторского коллектива – М. Ю. Воронин); подразделений ЗАТО, на особо важных и режимных объектах (2019 г., руководитель авторского коллектива – А. Ю. Звонарева) и др.

В настоящее время оценка деятельности территориальных органов МВД России осуществляется по двум основным показателям:

1) вневедомственная оценка деятельности органов внутренних дел, осуществляемая на основе социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России;

2) ведомственная оценка деятельности ОВД, состоящая из экспертной оценки деятельности территориального органа МВД России и оценки результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям.

Одним из важных направлений в деятельности полиции является обеспечение безопасности дорожного движения (далее – ОБДД), результатом которой является снижение количества, а главное тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП).

Президент Российской Федерации В. В. Путин на расширенном заседании коллегии МВД России, проходившем 3 марта 2021 г., обратил самое серьезное внимание на важность обеспечения безопасности дорожного движения в России¹.

В МВД России задача обеспечения безопасности дорожного движения решается преимущественно подразделениями Госавтоинспекции. В целях ее реализации необходимо соответствующее учебно-методическое обеспечение, что и послужило основанием для разработки методики проведения оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделений Госавтоин-

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/65090> (дата обращения: 06.04.2022).

спекции МВД России, позволяющей учитывать влияние эффективности этой деятельности на обеспечение безопасности дорожного движения.

Органами государственной власти на всех ее уровнях проблеме ОБДД уделяется огромное значение. В настоящее время Правительством России принята Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг. (далее – Стратегия), в соответствии с которой безопасность дорожного движения является важнейшим направлением государственной политики и неотъемлемым условием устойчивого социально-экономического и демографического развития страны¹.

Реализация принятой Стратегии направлена на проведение комплекса мероприятий, которые охватывают всю систему «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда». В Стратегии проводится всесторонний анализ причин ДТП и предлагаются меры по снижению их количества и тяжести их последствий.

Как показывают многочисленные исследования, безопасность дорожного движения может быть обеспечена при решении следующих задач:

- 1) совершенствование качества подготовки людей к участию в дорожном движении и в первую очередь водительского состава, а также повышение дорожно-транспортной дисциплины;
- 2) повышение активной, пассивной и послеаварийной безопасности эксплуатируемых на дорогах транспортных средств;
- 3) улучшение дорожных условий (качества проезжей части, элементов обустройства автомобильных дорог и др.).

В этих условиях административно-юрисдикционная деятельность имеет важное значение для ОБДД как инструмента достижения цели, определенной в Стратегии, в виде снижения уровня

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 5. Ст. 774.

социального риска к 2024 г. до четырех погибших на 100 тыс. населения, а к 2030 г. – к нулевой смертности на дорогах. Только повседневная деятельность судей, органов и уполномоченных должностных лиц по привлечению лиц, совершающих административные правонарушения в области БДД, способна обеспечить соблюдение участниками дорожного движения установленных правил и нормативов.

Как показывает статистика, наиболее распространенными причинами совершаемых ДТП являются нарушения Правил дорожного движения.

По расчетам, проведенным специалистами, уровень административных правонарушений, совершаемых ежегодно в области дорожного движения (с учетом латентности), достигает значения в 130 млн¹.

Более того, проведенный сотрудниками Научно-исследовательского центра проблем безопасности дорожного движения (НИЦ БДД) МВД России социологический опрос водителей о соблюдении скоростного режима показал, что лишь 4 % водителей не нарушает скоростной режим².

Эти цифры, полученные в результате опроса, подтверждаются и официальной статистикой. Так, по данным МВД России, количество правонарушений в сфере безопасности дорожного движения за 2013–2019 гг. выросло «...на 30 млн случаев, при этом от 56,2 % до 72 % из них фиксировалось с применением специальных технических средств фотосъемки и видеозаписи, работающих в автома-

¹ Королев А. Н., Россинский Б. В. Комментарий к Правилам дорожного движения Российской Федерации. 2-е изд., пересм. М. : Норма, 2011. С. 6.

² Антонов С. Н., Бертуш С. И., Молчанов П. В. Некоторые вопросы совершенствования административного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения // Безопасность дорожного движения : сб. науч. трудов. Вып. 9. М. : НИЦ БДД МВД России, 2008. С. 54; Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.

тическом режиме»¹. По данным судебной статистики, количество окончанных производством дел об административных правонарушениях за 2010–2017 гг. увеличилось с 5 326 878 до 6 973 887².

В качестве серьезной проблемы следует указать на направленность административно-юрисдикционной деятельности полиции в области дорожного движения, преимущественно на водителей, в то время как от должностных лиц, организаций зависят и другие важные аспекты безопасности – содержание дорог и ее инфраструктуры в надлежащем состоянии, поддержание качественного технического состояния подвижного состава и др.³ При этом Госавтоинспекция играет важную роль в этой работе. Ее сотрудники обладают полномочиями как по выявлению и рассмотрению административных правонарушений, так и по проведению административных процедур с целью документирования обстоятельств, входящих в предмет доказывания правонарушений для последующей передачи материалов в суд. От эффективности деятельности Госавтоинспекции по привлечению виновных лиц к административной ответственности в области безопасности дорожного движения во многом и зависит уровень ОБДД на данной территории.

Сложность решения этой проблемы заключается в том, что БДД не имеет прямой зависимости от количества выявленных нарушений в области дорожного движения. Как правильно от-

¹ О результатах и основных направлениях деятельности МВД России в 2018 году // URL: https://xnblaeew.xnplai/upload/site1/document_file/godovoy_otchet_2016.pdf (дата обращения: 06.04.2022).

² Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2017 год // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 06.04.2022); Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2018 года // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>. (дата обращения: 06.04.2022).

³ Антонов С. Н., Жбанов С. В., Клименко А. Б., Молчанов П. В. Проблемы реализации административной ответственности юридических лиц за нарушения в области дорожного движения // Безопасность дорожного движения : сб. науч. трудов. Вып. 12. М. : ФКУ НИЦ БДЦ МВД России, 2012.

мечается в ряде исследований, повышение интенсивности деятельности по выявлению административных правонарушений нередко создает лишь видимость улучшения ситуации. При этом «приведение общего количества выявляемых правонарушений к сравнительным показателям средней нагрузки на одного сотрудника подразделения полиции за определенный период создает мнимое представление о реальном положении дел в защищенности граждан от противоправных посягательств на обслуживаемой территории, и, как следствие, не реализуются основные цели производства по делам об административных правонарушениях»¹.

Таким образом, государственными органами затрачиваются большие денежные средства, задействуется значительное количество сотрудников полиции для обеспечения безопасности дорожного движения и, в частности, для деятельности по привлечению правонарушителей к административной ответственности, а адекватного результата получить не всегда удается.

Сложность решения этой задачи состоит в том, что, с одной стороны, достоверность результатов оценки должна обеспечиваться большим количеством показателей, объективно и полно характеризующих исследуемый объект. С другой стороны, стремление охватить все аспекты административно-юрисдикционной деятельности зачастую размывают ее оценку и дают возможность для манипуляций.

Многочисленные статистические данные, содержащиеся в отчетах подразделений Госавинспекции, с одной стороны, не отражают все административные правонарушения, являющиеся причиной совершения ДТП. С другой стороны, используемая

¹ Трусов А. И., Кочеров Ю. Н., Димитров А. Н. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории и практики // Российская юстиция. 2017. № 10. С. 57–60; Губарева Т. И. Значение принципа законности в деятельности органов административной юрисдикции // Материалы методологических аспирантских и магистерских семинаров кафедры финансового, предпринимательского и информационного права. Ставрополь : Ставропольское издательство «Параграф», 2012. С. 11–18.

статистика не позволяет определить вклад конкретного показателя в общий уровень ОБДД.

В то же время без оценки качества любой деятельности в целом и административно-юрисдикционной в частности невозможно осуществлять эффективное управление ею. Подразделения ГИБДД только тогда смогут продуктивно исполнять свои обязанности, когда их деятельность будет оцениваться по количественно определенным и понятным для него критериям.

В этих условиях задача по разработке необходимых и достаточных критериев оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделений Госавтоинспекции приобретает важное значение.

Для того чтобы оценить любую деятельность на предмет ее эффективности, необходимо установить, действительно ли данный вид деятельности приближает к поставленной цели, и если приближает, то в какой степени. В целях измерения данного факта и требуется определить критерии данного вида деятельности. Критерий представляет собой инструмент, позволяющий установить определенное свойство или совокупность свойств деятельности, которые можно зафиксировать и определить с помощью конкретных математических показателей, имеющих один масштаб, сравнимость, содержательность и доступность для понимания лицами, деятельность которых оценивается.

Следует отметить, что именно в разработке критериев заключены основные методические трудности построения *системы оценки деятельности* органов внутренних дел. Чтобы иметь шансы на реализацию, такая *система*, в свою очередь, должна удовлетворять следующим требованиям: быть методически корректной, достаточно простой и максимально экономичной, т. е. отнимать как можно меньше времени на производство вычислений, которые, как показывает практика, бывают нередко достаточно громоздкими.

Однако эти внутренние критерии системы весьма противоречивы: методическая корректность, включающая понятие полно-

ты, всесторонности и т. п., противоречит требованию простоты, экономичности. Но это типичная ситуация при решении задачи создания системы оценки деятельности органов внутренних дел. Выход из этого противоречия только одно – компромисс. При этом должна быть высокая выявляемость административных правонарушений в области дорожного движения. По данным Д. Клеббельсберга, при частоте их обнаружения более 50 % наблюдается ощутимый правоохранительный эффект¹.

Так, в США считается вполне доказанным, что напряженная правоохранительная деятельность в сфере ОБДД, и, прежде всего, большое число контактов между полицейскими и гражданскими сдерживает дорожно-транспортную аварийность. Причем подсчет числа контактов за час (смену) выступает критерием активности полицейских. Существуют даже определенные квоты «контактов», которые не считаются чем-то зазорным, так как каждый служащий должен соответствовать минимальным нормам производительности².

В то же время сотрудниками ГИБДД в процессе несения службы должны решаться задачи по сохранению жизни и здоровья участников дорожного движения. При этом от сотрудников ДПС требуется владение информацией о результатах анализа аварийности на обслуживаемом участке и на этой основе, использование основной части служебного времени на пресечение тех нарушений, которые являются наиболее опасными на данной территории.

Как показывают исследования, проведенные сотрудниками Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, более 70 % зафиксированных сотрудниками Госавтоинспекции административных правонарушений, совершенных водителями транспортных средств, приходится на незначительные проступки, не влияющие на безопасность движения,

¹ Клеббельсберг Д. Транспортная психология. М. : Транспорт, 1994. С. 233.

² Оверсон Х. У. Дорожно-патрульная служба США. Омск, 1991.

выявление которых не представляет особых трудностей как в физическом, так и в психологическом плане.

Как правильно отмечают в своих работах сотрудники Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, решение данной проблемы заключается в создании методики, позволяющей комплексно оценивать деятельность по ОБДД.

Используемая в настоящее время методика ведомственной оценки деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне по обеспечению БДД, утвержденная распоряжением МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10064, не содержит комплексной оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции. Кроме того, показатели, используемые в методике, не в полной мере отражают связь между данной деятельностью и состоянием аварийности в регионе. Для разработки методики оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции, которая была бы свободна от указанных недостатков, важной задачей является формулирование критериев и показателей, их оценивающих. С целью решения этой задачи необходимо выбрать системы критериев, собрать исходную информацию для их расчета, определить алгоритм, по которым они будут рассчитаны.

Структурно пособие состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка.

Во введении излагается актуальность рассматриваемой темы, очерчивается круг решаемых вопросов.

В главе 1 «Состояние и перспективы развития административного законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения» авторами проводится анализ законодательства, регулирующего правовые отношения, возникающие в области безопасности дорожного движения» через призму системы: «Водитель—Автомобиль—Дорога—Среда». В учебном пособии подробно рассмотрено влияние каждого из элементов на состояние дорожно-транспортной аварийности.

Глава 2 «Условия, влияющие на уровень обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации, и роль административно-юрисдикционной деятельности полиции в этой системе» посвящена рассмотрению понятия административно-юрисдикционной деятельности Госавтоинспекции и влияния ее результатов на ОБДД. Авторами учебного пособия предлагаются критерии, характеризующие административно-юрисдикционную деятельность подразделений ГИБДД по снижению дорожно-транспортной аварийности, которые позволяют оценивать дорожно-транспортную аварийность через каждый элемент системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда».

В главе 3 «Методика оценки эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделений дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД России» авторами предлагается методика ведомственной оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделений дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД России, которая позволяет количественно и качественно оценить деятельность по привлечению виновных лиц в совершении административных правонарушений в сфере ОБДД к административной ответственности.

Заключение содержит выводы и рекомендации по рассматриваемым вопросам.

Библиографический список содержит перечень нормативных правовых актов, судебных актов, учебной и научной литературы в данной области.

Пособие будет полезно сотрудникам полиции, осуществляющим анализ административно-юрисдикционной деятельности подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, а также профессорско-преподавательскому составу и адъюнктам для проведения научных исследований.

ГЛАВА 1. СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Безопасность дорожного движения является частью национальной безопасности, поэтому ее обеспечение является важнейшей государственной программой. Являясь комплексной проблемой, зависящей от многих факторов, которые условно специалистами объединены в систему «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда»¹, ее решение требует принятия соответствующих мер (финансовых, материально-технических, организационных, правовых) по каждому из элементов этой системы. В. И. Майоров рассматривает дорожное движение как «социотехническую систему, которая представляет собой единство социальных и технических элементов и состоит из комплекса подсистем и взаимосвязанных элементов»².

Кратко рассмотрим влияние каждого из элементов указанной системы на безопасность дорожного движения (БДД) в целом.

Элемент «Водитель».

Влияние водителя на БДД является главенствующим фактором. Как правило, $\frac{3}{4}$ всех ДТП происходит вследствие человеческого фактора, либо напрямую обусловлено виной водителя, либо косвенно связано с виной как участников дорожного движения, так и ответственных должностных лиц. В частности, важную роль в ОБДД имеют физические и психофизи-

¹ Коноплянко В. И. Организация и безопасность дорожного движения. М. : Транспорт, 1991. С. 49; Бабков В. Ф. Дорожные условия и безопасность движения. М. : Транспорт, 1993.

² Майоров В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности в сфере дорожного движения // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 23 (378). Право. Вып. 44. С. 78–83.

зиологические качества водителя. Так, причиной неправильных действий водителя, повлекших совершение ДТП, могут быть:

– дефицит времени для оценки водителем дорожной ситуации;

– ошибки водителя в интерпретации полученной информации (например, красный сигнал указателя поворота автомобиля водителем был воспринят за сигнал торможения);

– неверное принятие решения (например, вместо маневра водитель экстренно тормозит);

– ошибочные действия (например, вместо торможения водитель ошибочно нажимает на педаль подачи топлива).

Данные факторы, приведшие к совершению ДТП, могут быть обусловлены как психическим состоянием водителя, социально-личностными характеристиками водителя, так и недостатком опыта.

Специалисты Центрального бюро научно-технической информации Министерства автомобильного транспорта РСФСР под руководством Е. И. Комарова еще в 1989 г. провели исследование влияния человеческого фактора на управление транспортным средством и вывели ряд психических и индивидуальных черт, присущих дисциплинированным водителям и водителям, склонным к совершению нарушений ПДД. Основные результаты проведенного исследования представлены в таблице 1.

Таблица 1

Сравнение группы водителей, склонных к ДТП, и безаварийной группы водителей на основе психических особенностей и индивидуальных черт характера

Исследуемые параметры	Группа водителей, склонных к совершению ПДД	Безаварийная группа водителей
<i>Психические особенности характера</i>		
Интеллектуальный уровень	низкий	высокий

Взаимоотношения с людьми	не очень тесные, малый интерес	очень тесные, глубокий интерес
Изменение настроения	сильное, импульсивное	слабое
Агрессивность	значительная	незначительная
Эмоциональное возбуждение	неустойчивы, легко возбуждаемы	устойчивы
Нервозность	сильная	слабая
Быстрота восприятия реальности	субъективное, отдельных объектов	объективное, объектов в целом
Способность к адаптации	пониженная	нормальная
Отношение к безопасности движения	пренебрежительное	серьезное
<i>Индивидуальные черты характера</i>		
Коммуникабельность	незначительная	присутствует
Самоконтроль	плохой	хороший
Уверенность в мастерстве управления	чрезмерная	нормальная

Элемент «Автомобиль».

Безопасность транспортного средства характеризуется такими свойствами, как активная, пассивная, послеаварийная и экологическая безопасность. К активной безопасности, под которой понимаются свойства транспортного средства, снижающие вероятность ДТП, относятся:

- свойства транспортного средства, на которые водитель оказывает влияние (тягово-скоростные, тормозные), устойчивость автомобиля;

- свойства транспортного средства, на которые водитель не оказывает существенного влияния (надежность элементов конструкции, весовые и габаритные параметры);

- свойства, определяющие эффективность действия водителя по управлению транспортным средством (рабочее место водителя).

Специалисты приводят классификацию свойств транспортного средства, влияющих на безопасность, и по другим критериям. Так, комплекс свойств, позволяющих снижать последствия ДТП, составляет пассивную безопасность транспортного средства (далее – ТС). К таким свойствам можно отнести конструктивные

возможности ТС по сохранению жизни водителя и пассажиров в момент ДТП (внутренняя безопасность). В качестве примера можно привести способность внутреннего пространства кузова автомобиля не менять своих габаритов при повреждениях, которые произошли вследствие ДТП.

К внешней безопасности относятся конструктивные возможности ТС по сохранению жизни других участников ДТП, например, пешехода¹. Так, в 60-х гг. XX в. на Горьковском автозаводе отказались от известных декоративных украшений на автомобиле ГАЗ-21 из-за серьезных травм, которые получали пешеходы по этой причине.

Способность ТС не возгораться после ДТП является послеаварийной безопасностью.

Экологическая безопасность ТС – это свойство ТС, позволяющее уменьшать вред, наносимый окружающей среде в процессе его эксплуатации, например, выброс вредных веществ, который происходит при эксплуатации ТС.

Элемент «Дорога».

Автомобильная дорога является сложным инженерным сооружением, которое используется для движения транспортных средств. От качества дороги зависит как эффективность, так и БДД. Дорога включает в себя такие элементы, как:

- план трассы;
- продольный и поперечный профиль;
- уклоны;
- кривизна в плане и профиле;
- тип и состояние покрытия.

План трассы состоит из сочетания прямолинейных и криволинейных участков. Для обеспечения необходимого уровня БДД при проектировании дороги требуется обеспечить макси-

¹ Коноплянко В. И. Организация и безопасность дорожного движения. М. : Транспорт, 1991. С. 48.

мально возможную скорость при движении по ней без резких перепадов на отдельных участках.

Продольный профиль включает в себя сочетание прямых участков дороги, которые могут быть как с уклонами, так и без них, и вертикальных кривых. Последние проектируют таким образом, чтобы обеспечивалась безопасность движения без потери пропускной способности дороги. Для этого в проекте автомобильной дороги используются кривые переменного радиуса.

Поперечный профиль дороги зависит от ширины проезжей части, наличия и ширины обочин, наличия разделительной полосы и пр. Например, укрепленные обочины позволяют не только сделать вынужденную остановку, но и повысить безопасность движения.

Покрытие дороги влияет на износ шин, шум и вибрацию, сцепление колес с дорогой и пр. Так, обеспечение высоких сцепных качеств при любых погодных условиях является важнейшим требованием к покрытию дороги.

Безопасность дороги может быть снижена, если ее участки имеют недостаточную ширину проезжей части, ограниченную видимость в плане (на поворотах дороги) и профиле (на спусках и подъемах), при резком изменении направления дороги, в случае отсутствия разгонных полос и полос торможения, а также в других случаях.

Все факторы, оказывающие влияние на безопасность автомобильной дороги, можно условно разделить на две группы. К первой группе относятся *постоянные* условия дорожного движения (геометрия трассы и земельного полотна, ширина проезжей части и обочин и т. п.). Вторая группа включает в себя *переменные* условия, подверженные достаточно быстрому изменению (метеорологические условия, время суток).

При этом влияние переменных факторов на процесс движения тем меньше, чем выше качественный уровень постоянных факторов, формирующих у водителя необходимый режим движения.

Важное значение для обеспечения безопасного движения на дорогах имеют технические средства организации дорожного движения. Под организацией дорожного движения понимают комплекс научных, инженерных и организационных мероприятий, обеспечивающих необходимый уровень эффективности транспортного и пешеходного движения. Технические средства организации дорожного движения представляют собой средства, предназначенные для регулирования движения транспортных и пешеходных потоков.

К техническим средствам относятся:

1) средства информирования участников движения (дорожные знаки и указатели, дорожная разметка, направляющие устройства, светофоры);

2) устройства, обеспечивающие нормальное функционирование средств информации.

Следует отметить, что эффективность применения каждого технического средства для организации дорожного движения зависит от его правильного использования, где ответственные должностные лица должны учитывать ряд многочисленных факторов. Например, эффективность установки дорожных знаков зависит как от характеристик самого дорожного знака (размер, форма, расположение, цветность, яркость), так и от всех составляющих системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда». В таблице 2 схематично представлены условия, влияющие на восприятие водителем дорожных знаков.

Таблица 2

**Факторы, влияющие на эффективность
восприятия дорожного знака**

ВОДИТЕЛЬ	АВТОМОБИЛЬ	ДОРОГА	СРЕДА
1. Психофизиологическое состояние. 2. Опыт. 3. Степень знакомства с дорогой. 4. Характеристики зрительного анализатора	1. Скорость движения. 2. Обзорность. 3. Высота глаз. 4. Микроклимат	1. Геометрические характеристики. 2. Тип и состояние проезжей части. 3. Тип и состояние обочины	1. Освещенность. 2. Метеоусловия. 3. Параметры транспортного потока. 4. Яркость фона. 5. Цветность фона

Элемент «Среда».

Данный элемент играет важное значение для безопасности дорожного движения и включает в себя климатические, погодные условия, время суток и другие характеристики. Погодные условия, влияющие на БДД, могут носить как длительный, так и кратковременный характер. К длительным погодноклиматическим условиям можно отнести снежный покров, низкую температуру в зимний период. Эти факторы могут значительно повлиять на пропускную способность дороги и, соответственно, на ее среднюю скорость движения. К погодноклиматическим условиям кратковременного действия можно отнести осадки, туман, гололед. Данные факторы распространяются лишь на отдельные участки дорог и приводят к локальному снижению скорости движения, но могут являться одной из причин увеличения количества совершаемых ДТП. Поэтому для нейтрализации воздействия таких режимов погоды, водитель должен быть заблаговременно проинформирован о наличии опасных участков дороги.

Правовое регулирование дорожного движения в целях обеспечения его безопасности занимает важное место как средство воздействия со стороны государства. Именно поэтому президиу-

мом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам в 2018 г. был утвержден Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»¹. В 2021 г. он был обновлен и в настоящее время называется «Безопасные качественные дороги», предусматривающий развитие дорожной сети в России до 2030 г.² Основной целью данного проекта – приведение к 2024 г. не менее 85 % дорожной сети в крупных городах России к нормативному состоянию.

Существенное значение для обеспечения БДД имеет и организация дорожного движения, включающая в себя различные технические средства (светофорные объекты, автоматизированные системы управления дорожным движением (АСУДД) и др.).

Схематично факторы, оказывающие непосредственное влияние на обеспечение БДД, привязанные к системе «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда», можно представить в виде следующей таблицы 3.

Таблица 3

Факторы, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения

ВОДИТЕЛЬ	АВТОМОБИЛЬ	ДОРОГА	СРЕДА
1. Психофизиологические и личностные характеристики. 2. Профессиональные качества. 3. Уровень водительского опыта.	1. <i>Активная безопасность</i> ТС (надежность элементов конструкции, тягово-скоростные качества, тормозные	1. Ширина проезжей части и обочин. 2. Число полос движения. 3. Уклоны. 4. Кривые в	1. Освещенность. 2. Осадки. 3. Туман. 4. Пыль. 5. Шум. 6. Вибрация

¹ Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24.12.2018 № 15).

² Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

<p>4. Состояние здоровья (утомление, болезнь, опьянение)</p>	<p>качества, устойчивость, управляемость, информативность, весовые и габаритные параметры, микроклимат в транспортном средстве, шум и вибрация, эргономические параметры).</p> <p>2. <i>Пассивная безопасность</i> ТС (форма кузова, травмоопасные элементы, зона жизнеобеспечения, ремни безопасности, пневматические подушки, подголовники, травмобезопасная рулевая колонка, травмобезопасные органы управления, травмобезопасные стекла и элементы салона).</p> <p>3. <i>Послеаварийная безопасность</i> ТС (противопожарные мероприятия, мероприятия по эвакуации водителя и пассажиров, аварийная сигнализация).</p> <p>4. <i>Экологическая безопасность</i> ТС (мероприятия, снижающие уровень загазованности, уровень шума и вибрации, уро-</p>	<p>плане и профиле.</p> <p>5. Тип и состояние покрытия и обочин.</p> <p>6. Пересечения.</p> <p>7. Средства управления и организации дорожного движения</p>	
--	---	--	--

	вень электромаг- нитных излучений)		
--	---------------------------------------	--	--

На расширенной коллегии МВД России, прошедшей 3 марта 2021 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин на проблеме обеспечения безопасности дорожного движения в своем выступлении, остановился отдельно, отметив о сокращении смертности в результате ДТП за последние семь лет. В то же время им были названы основные причины совершения ДТП: управление транспортными средствами водителями в состоянии опьянения, нарушение скоростного режима, выезд транспортных средств на встречную полосу движения. Президентом России было акцентировано внимание на комплексном решении задач¹.

Как показывают многочисленные исследования, безопасность дорожного движения может быть обеспечена при решении только всего комплекса задач всеми заинтересованными министерствами и ведомствами. Среди основных мероприятий, непосредственно влияющих на уровень ОБДД, можно назвать следующие:

- 1) проведение мероприятий по уточнению требований к здоровью и физическому состоянию водительского состава;
- 2) повышение качества первоначальной подготовки водителей и систематическое повышение квалификации;
- 3) улучшение дорожно-транспортной дисциплины участников дорожного движения;
- 4) повышение требований к конструктивной и эксплуатационной безопасности транспортных средств, включающей в себя активную, пассивную, послеаварийную и экологическую безопасность транспортных средств;
- 5) проведение мероприятий по улучшению качества технического состояния эксплуатируемых на дорогах транспортных средств;

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации // URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/310/events/65090> (дата обращения: 06.04.2022).

6) совершенствование требований к использованию водителями дорог;

7) проведение мероприятий по организации и оперативному управлению движением (активное и пассивное регулирование);

8) информирование водителей путем установки временных знаков, оповещения через СМИ о постоянных и меняющихся условиях движения по дороге (туман, гололед, ремонтируемые участки дорог и т. п.);

9) проведение мероприятий по медицинскому и техническому обеспечению ликвидации последствий ДТП;

10) учет особенностей восприятия водителями дорожных условий при проектировании дорог и организации дорожных условий;

11) поддержание службой ремонта и содержания дорог транспортно-эксплуатационных качеств дорог;

12) проведение мероприятий по созданию благоприятных условий и быта водителей;

13) разработка экономических методов перестройки опасных мест;

14) улучшение дорожных условий (качества проезжей части, элементов обустройства автомобильных дорог и др.).

Решение данных задач возложено на министерства Российской Федерации, где каждый осуществляет свой вклад в ОБДД по направлению деятельности. Так, проведение мероприятий по поддержанию подвижного состава в состоянии, отвечающем требованиям безопасности, осуществляют такие министерства, как Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России), Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России), Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России), Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) и др. Обеспечение безопасного для участников дорожного движения состояния дорог илично-дорожных сетей возложено на Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства

Российской Федерации (Минстрой России), Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) и др. Работа по допуску водителей к участию в транспортном процессе осуществляется Министерством здравоохранения Российской Федерации (Минздравом России), Министерством просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России). Деятельность по оповещению участников дорожного движения о погодных катаклизмах возложена на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации стихийных бедствий (МЧС России).

Надзор за приведенными выше мероприятиями возложен на уполномоченные правоохранительные органы, среди которых важное место занимает и служба Госавтоинспекции МВД России. Свои функции она осуществляет в соответствии с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации¹, а также в соответствии с распоряжением Министра внутренних дел Российской Федерации от 30 июня 2017 г. № 1/8309, утвердившем паспорт приоритетного проекта «Совершенствование федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения МВД России в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

Важнейшим направлением деятельности Госавтоинспекции является осуществление надзора за исполнением министерствами, ведомствами и организациями своих полномочий в области БДД. Если в результате проведенного надзора сотрудниками ГИБДД выявляется состав административного правонарушения, составляются необходимые административно-процессуальные материалы, и принимается решение о назначении административного наказания или об освобождении от административной ответ-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 15 июля 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.06.1998. № 25. Ст. 2897.

ственности. Данные мероприятия с сохранением нумерации по перечню, приведенному выше, а также с указанием конкретных статей КоАП РФ за их неисполнение, распределенное по элементам «Водитель», «Автомобиль», «Дорога», «Среда», представлены в таблице 4.

Таблица 4

**Перечень мероприятий по повышению ОБДД
и меры административной ответственности, предусмотренные
за совершение правонарушений в этой области**

АВТОМОБИЛЬ	ДОРОГА	ВОДИТЕЛЬ	СРЕДА
<p>1) повышение требований к конструктивной и эксплуатационной безопасности транспортных средств, включающую в себя активную, пассивную, послеаварийную и экологическую безопасность транспортных средств;</p> <p>2) проведение мероприятий по улучшению качества технического состояния эксплуатируемых на дорогах транспортных средств (ст.ст. 12.31, 12.5, 12.1, ч. 1. ст. 11.23, ст. 8.23 КоАП РФ)</p>	<p>1) проведение мероприятий по организации и оперативному управлению движением (активное и пассивное регулирование);</p> <p>2) учет особенностей восприятия водителями дорожных условий в проектировании дорог и организации дорожных условий;</p> <p>3) поддержание службой ремонта и содержания дорог транспортно-эксплуатационных качеств дорог (ст. 12.34 КоАП РФ)</p>	<p>1) проведение мероприятий по уточнению требований к здоровью и физическому состоянию водителя состава;</p> <p>2) повышение качества первоначальной подготовки водителей и систематическое повышение квалификации;</p> <p>3) улучшение дорожно-транспортной дисциплины участников дорожного движения;</p> <p>4) совершенствование требований к использованию водителями дорог (ст.ст. 12.7, 12.8, 12.9, 12.10, 12.14, 12.18, 12.21.2, 12.23. КоАП РФ)</p>	<p>1) информирование водителей путем постановки временных знаков, оповещением через СМИ о постоянных и меняющихся условиях движения по дороге (туман, гололед, ремонтируемые участки дорог и т. п.);</p> <p>2) проведение мероприятий по медицинскому и техническому обеспечению ликвидации последствий ДТП;</p> <p>3) проведение мероприятий по созданию благоприятных условий и быта водителей ч. 3 ст. 11.23 КоАП РФ)</p>

В настоящее время дорожное движение в Российской Федерации все активнее включается в процесс международной интеграции, происходящий в транспортном комплексе во всем мире. В современном мире имеет место тенденция по увеличению количества международных автоперевозок пассажиров и грузов. В этот процесс включается все больше и больше стран, в том числе среди них находится и Россия.

Следствием этого в Российской Федерации, как и в других государствах, унифицируется транспортное законодательство в вопросах предъявляемых требований к водителям, автомобилям, дорогам, дорожным знакам, сигналам и др.

Обеспечение безопасности дорожного движения в этих условиях становится не просто общегосударственной задачей, а проблемой мирового значения. Безопасность дорожного движения представляет собой многоаспектное явление и регулируется рядом отраслей права. Правовое регулирование безопасности дорожного движения осуществляется многочисленными нормативными правовыми актами, в том числе и международного характера. Процесс формирования правовой базы, регламентирующей транспортный комплекс, составной частью которого является автомобильный транспорт, имеет достаточно длительную историю. В качестве наиболее значимых нормативных правовых актов можно назвать следующие:

– Конвенция о дорожном движении (вместе с Техническими условиями, касающимися автомобилей и прицепов) (заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г.)¹;

– Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию о дорожном движении, открытую для подписания в Вене 8 ноября 1968 г.» (заключено в г. Женеве 1 мая 1971 г.)²;

¹ Treaty Series. Volume 1732. New York : United Nations, 1999, P. 396–587.

² Бюллетень международных договоров. 2008. № 1.

– Европейская конвенция «О наказании за нарушения правил дорожного движения» (вместе с Общим списком нарушений правил дорожного движения) (г. Страсбург, 30 ноября 1964 г.);

– Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ/ADR) (заключено в г. Женеве 30 сентября 1957 г.);

– Соглашение о принятии единообразных технических предписаний для колесных транспортных средств, предметов оборудования и частей, которые могут быть установлены и/или использованы на колесных транспортных средствах, и об условиях взаимного признания официальных утверждений, выдаваемых на основе этих предписаний (заключено в г. Женеве 20 марта 1958 г.);

– Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (вместе с «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности колесных транспортных средств»)¹;

– Конвенция «О дорожных знаках и сигналах» (Вена, 8 ноября 1968 г.);

– Директива № 2011/82/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об облегчении трансграничного обмена информацией относительно нарушений, связанных с безопасностью дорожного движения» (г. Страсбург, 25 октября 2011 г.);

– Конвенция «О взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения» (вместе с Перечнем нарушений правил дорожного движения) (г. Москва, 28 марта 1997 г.);

– Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 9 декабря 2014 г. № 232 «О Правилах заполнения бланков одобрения типа транспортного средства, одобрения типа шасси,

¹ Официальный сайт Комиссии Таможенного союза // URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения: 06.04.2022).

уведомления об отмене документа, удостоверяющего соответствие техническому регламенту, свидетельства о безопасности конструкции транспортного средства и свидетельства о соответствии транспортного средства с внесенными в его конструкцию изменениями требованиям безопасности»¹ и др.

Аналогичные правовые акты, регламентирующие отношения в области обеспечения безопасности дорожного движения, исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, обусловленных нарушением правил дорожного движения, используются и среди стран Содружества Независимых Государств.

Наиболее значимыми среди них являются:

– модельный закон СНГ от 25 ноября 2016 г. «О безопасности дорожного движения»;

– решение Экономического совета СНГ от 17 июня 2015 г. «О безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах государств – участников СНГ» и др.

В настоящее время вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, а также установления мер административной ответственности за нарушение правил дорожного движения и исполнения постановлений за их нарушение, в Российской Федерации являются предметом регулирования многих нормативных правовых актов, а учитывая, что безопасность на дорогах является одним из видов национальной безопасности, данный перечень можно изложить в следующем порядке:

– Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»²;

– Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹;

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии // URL: <http://www.eurasiancommission.org/>(дата обращения: 06.04.2022).

² Собрание законодательства Российской Федерации. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.

– 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;

– Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации»³;

– Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»⁴;

– Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵;

– Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁶;

– Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ст.ст. 264, ст. 264.1)⁷;

– Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»¹;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 11.12.1995. № 50. Ст. 4873.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2018. № 1 (Часть I). Ст. 27.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 12.11.2007. № 46. Ст. 5553.

⁴ Российская газета. 04.08.1998. № 146.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 04.07.2011. № 27. Ст. 3881.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1. (Часть I). Ст. 1.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

– Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»²;

– Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»³;

– постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения»⁴;

– постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2020 г. № 1434 «Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁵;

– постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами»⁶;

– постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2020 г. № 1502 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁷;

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 14.05.2018. № 20. Ст. 2817.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 07.05.2012. № 19. Ст. 2335.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 07.05.2012. № 19. Ст. 2343.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47. Ст. 4531.

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 28.09.2020. № 39. Ст. 6031.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 03.11.2014. № 44. Ст. 6063.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 28.09.2020. № 39. Ст. 6077.

– постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹;

– постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2020 г. № 1134 «Об утверждении Положения о ведении единой автоматизированной информационной системы технического осмотра и об организации взаимодействия при ее использовании»²;

– постановление Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2018 г. № 1379 «Об утверждении Правил определения основных параметров дорожного движения и ведения их учета»³;

– распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы»⁴.

Что касается ведомственного нормативного правового регулирования, то оно характеризуется большим разнообразием. По вопросам БДД подзаконные нормативные правовые акты издают различные заинтересованные министерства. Рассмотрим деятельность по принятию правовых актов, которую осуществляет Министерство внутренних дел Российской Федерации. Ее можно свести в следующую таблицу, в которой будет видно, как регулируется каждый элемент системы «Водитель–Автомобиль–Дорога».

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 05.05.2014. № 18 (часть IV). Ст. 2188.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 10.08.2020. № 32. Ст. 5281.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 26.11.2018. № 48. Ст. 7420.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 29.01.2018. № 5. Ст. 774.

**Ведомственное правовое регулирование элементов системы
«Водитель–Автомобиль–Дорога»**

ВОДИТЕЛЬ	АВТОМОБИЛЬ	ДОРОГА
<p>1) приказ МВД России от 20.02.2021 № 80 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений»;</p> <p>2) приказ МВД России от 20.10.2015 № 995 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений»;</p> <p>3) приказ МВД России от 22.04.2021 № 236 «Об утверждении Порядка определения соответствия имеющих у организации, осуществляющей образовательную деятельность и реализующей</p>	<p>1) приказ МВД России от 19.02.2007 № 167 «О выдаче разрешений на установку на транспортных средствах опознавательных знаков, устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов»;</p> <p>2) приказ МВД России от 05.10.2017 № 766 «О государственных регистрационных знаках транспортных средств»;</p> <p>3) приказ МВД России от 21.12.2019 № 950 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств»;</p> <p>4) приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»;</p> <p>5) приказ МВД России от 14.11.2016 № 727 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних</p>	<p>1) приказ МВД России от 21.08.2018 № 539 «Об утверждении Порядка организации систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора МВД России в области безопасности дорожного движения»;</p> <p>2) приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»;</p> <p>3) приказ МВД России от 05.02.2016 № 60 «О порядке эксплуатации специального программного обеспечения федеральной информационной системы Госавтоинспекции»;</p> <p>4) приказ МВД России от 19.06.2015 № 699 «Об организации учета,</p>

<p>основные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, условий для проведения экзаменов на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий установленным требованиям»;</p> <p>4) приказ МВД России от 19.10.2021 № 764 «Об утверждении Порядка взаимодействия подразделений Госавтоинспекции с организациями, осуществляющими образовательную деятельность и реализующими основные программы профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий, при проведении экзаменов на предоставление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий и входящих в них подкатегорий»;</p> <p>5) приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «Об утверждении Ад-</p>	<p>дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов»;</p> <p>б) приказ МВД России от 13.12.2021 № 1025 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля</p>	<p>сбора и анализа сведений о дорожно-транспортных происшествиях»</p>
---	---	---

<p>министративного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»;</p> <p>6) приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»</p>	<p>(надзора) в области безопасности дорожного движения»</p>	
---	---	--

Анализ нормативных правовых актов, изданных МВД России, позволяет сделать ряд следующих выводов.

1. Ведомственное правовое регулирование затрагивает каждый из рассматриваемых элементов системы «Водитель–Автомобиль–Дорога».

2. Издаваемые приказы регулируют основные направления деятельности Госавтоинспекции: надзор за движением транспортных средств и пешеходов; надзор за техническим состоянием автомототранспортных средств; надзор за состоянием автомобильных дорог и организацией движения; надзор за регистрацией автомототранспортных средств и подготовкой водителей; агитационно-пропагандистская деятельность; учет и анализ ДТП.

3. Зачастую указанные в ведомственных актах нормы повторяют законодательные положения. Например, в п. 203 приказа МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 отмечается, что «досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи, что дублирует правовую норму, содержащуюся в ч. 2 ст. 27.9 КоАП РФ.

4. Ряд правовых норм, закрепленных приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, противоречит актам высших судебных органов. Так, в соответствии с п. 207, который повторяет норму (п. 70) в ранее действовавшем приказе МВД России от 2 марта 2009 г. № 185, «досмотр транспортного средства проводится после того, как водитель и пассажиры покинули салон автомобиля и за их поведением установлен контроль сотрудниками наряда». В то время как в соответствии с Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2013 г. № АКПИ13-58 сотрудник полиции вправе только предложить участнику дорожного движения выйти из транспортного средства, когда требуется его участие в осуществлении процессуальных действий¹.

5. Ряд правовых норм противоречит действующим законодательным актам. Так, п. 210 приказа МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 сотрудникам полиции, осуществляющим досмотр транспортного средства, предписано, что *«в случае обнаружения в ходе досмотра транспортного средства достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, сотрудник при отсутствии обстоятельств, исключяю-*

¹ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2013 г. № АКПИ13-58 «Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим абзаца шестого подпункта «а» пункта 70 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 2 марта 2009 года № 185» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2013. № 11.

щих производство по делу об административном правонарушении, возбуждает дело об административном правонарушении».

В то время как в соответствии с п. 2 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ «дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных ст. 27.1 КоАП РФ», т. е., составляя протокол досмотра транспортного средства, сотрудник полиции уже возбудил производство по делу об административном правонарушении независимо от того, был установлен состав административного правонарушения или нет. Данная правовая норма, находящаяся в действующем административном регламенте, определяет для сотрудника полиции неверный алгоритм действий, противоречащих КоАП РФ.

6. Ряд правовых норм, содержащихся в Административном регламенте, утвержденном приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, вводит в оборот процессуальное действие, которое исключено из гл. 27 КоАП РФ. Так, на основании п. 258 сотрудник полиции вправе запрещать эксплуатацию транспортного средства, если транспортное средство технически неисправно и создает угрозу безопасности дорожного движения или водитель эксплуатирует транспортное средство, не имея полиса ОСАГО (обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельца транспортного средства). Запрещение эксплуатации транспортного средства представляет собой меру, которая заключается в предложении водителю прекратить движение до устранения соответствующих неисправностей или условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств. Положения Административного регламента обосновываются ссылками на ст. 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и п. 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

Данная мера воздействия является мерой административно-правового принуждения (мерой обеспечения производства по делам

об административных правонарушениях), которая отсутствует в действующей редакции КоАП РФ (ст. 27.1 КоАП РФ). Пункт 31 Административного регламента входит в раздел, который называется «Исчерпывающий перечень административных процедур». В этом пункте определено, что меры административного воздействия применяются в соответствии с «законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях», т. е. Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. КоАП РФ, как выше уже было отмечено, не содержит такую меру административно-процессуального обеспечения, как «запрещение эксплуатации транспортного средства».

Все это свидетельствует о том, что правовая база, регулирующая вопросы ОБДД, требует дальнейшего совершенствования.

В настоящее время нормативные правовые акты МВД России не дифференцируют поставленные задачи в зависимости от компетенции органа Госавтоинспекции и его реальных возможностей. В результате сложилась ситуация, когда уровень органа Госавтоинспекции не влияет на объем задач: будь то региональный отдел (управление) или районное отделение. Такое положение отрицательно сказывается на активизации личной инициативы сотрудников ГИБДД на местах. Важной задачей в оптимизации ведомственной нормативной базы является совершенствование непосредственной формы издания нормативных актов, наиболее удобной для применения. Зачастую во вновь изданных приказах содержатся отдельные нормы, изменяющие или уточняющие требования ранее принятых нормативных актов.

В этой связи важное значение имеет комплексный подход к решению этой проблемы, который осуществляется путем принятия государственных программ, в реализации которых активно участвуют практически все органы государственной власти как федерального, так и регионального уровня. Осуществление таких программ происходит на протяжении всех последних десятилетий,

что показывает актуальность данной проблемы и ее значимость в деятельности органов власти.

Все это свидетельствует о том, что в правовом механизме обеспечения безопасности дорожного движения используются правовые средства различной отраслевой принадлежности. При этом важное значение играет уровень эффективности правовых средств обеспечения БДД и эффективность технических средств регулирования и контроля.

Ключевое место в системе правовых средств обеспечения безопасности дорожного движения отводится именно органам исполнительной власти, ведущей среди которых является Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД Российской Федерации. Госавтоинспекция МВД России осуществляет государственный надзор в области безопасности дорожного движения, правовую основу организации и осуществления которого образуют нормативные правовые акты различной юридической силы: федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты.

К числу федеральных законов, прежде всего, следует отнести Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹, который регламентирует задачи, основные направления, обязанности и права полиции, в том числе в рассматриваемой области общественных отношений. Вопросы ответственности и порядка ее применения за нарушения в области дорожного движения установлены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

В Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699², утвердившем Положение о Министерстве внут-

¹ Российская газета. 08.02.2011. № 25.

² Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» //

ренных дел Российской Федерации, установлено, что к числу основных задач МВД России отнесено «обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел» (подп. 3 п. 2), а также сформулировано соответствующее полномочие (п. 27) (далее – Положение о МВД России).

Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹ (далее – Положение о Госавтоинспекции), определяет функции, задачи, права и обязанности Госавтоинспекции, ее систему и структуру, а также иные вопросы правового статуса службы, являющейся основным субъектом осуществления федерального надзора.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что правовое регулирование безопасности дорожного движения, а также деятельности Госавтоинспекции МВД России, которая является одним из субъектов ее обеспечения, осуществляется большим количеством нормативных правовых актов. Нормативная правовая база, регулирующая безопасность дорожного движения, содержательна и имеет различную отраслевую принадлежность. Следовательно, регулирование отношений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, носит комплексный характер. Это усложняет задачу по привлечению виновных лиц в области безопасности дорожного движения к административной ответственности, так как существенная часть административно-правовых норм, регулирующих эту деятельность, носит отсылочный и бланкетный характер.

В то же время, как правильно считает ряд специалистов, если в развитых европейских странах преобладают инженерно-

Собрание законодательства Российской Федерации. 26.12.2016. № 52 (часть V). Ст. 7614.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 25. Ст. 2897.

технические способы решения проблем по ОБДД, то в России стараются использовать правовые методы. Желание «отрегулировать» практически все возникающие проблемы в сфере БДД привело к тому, что в настоящее время только на федеральном уровне действует более тысячи нормативных правовых актов различной юридической силы.

Ряд авторов, считают, что эти нормы следует объединить в один федеральный закон, который предлагается назвать «Дорожный кодекс Российской Федерации», включающий в себя правовые нормы, находящиеся в следующих разделах:

- 1) ответственность за нарушения правил дорожного движения;
- 2) обязательное страхование автогражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- 3) автомобильные дороги и их эксплуатация;
- 4) установка технических средств организации дорожного движения и обустройство дорожной инфраструктуры;
- 5) дорожная деятельность;
- 6) технический осмотр транспортных средств¹.

По нашему мнению, польза от принятия такого закона далеко не очевидна. Можно вспомнить предложения по созданию таких отраслей права, как транспортное право и т. п.

В то же время законодательство в области безопасности дорожного движения динамично развивается. Однако данный процесс далек от завершения, так как законодательство должно регулировать отношения, которые возникают в каждом элементе системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда». Данная система динамична, непосредственное влияние на нее оказывает научно-технический прогресс, что требует и от правовой науки соот-

¹ Степанюк В. В. Административная ответственность в области дорожного движения: история, проблемы, перспективы // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): сборник VIII международной науч.-практической конф. / редкол.: Л. Ю. Щербакова [и др.]. Орел : ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2014. С. 300.

ветствующего реагирования на происходящие изменения. Особенно это ярко проявляется в таком элементе системы, как автомобиль. Так, появление беспилотной автомобильной техники требует правового регулирования для ее внедрения в дорожное движение, над чем в настоящее время и работают. В качестве эксперимента, проведение которого началось с 2018 г., в Российской Федерации осуществляется тестирование беспилотных автомобилей на дорогах общего пользования города Москвы, Республики Татарстан и в ряде других регионов.

На очереди вопрос о правовом регулировании технических средств индивидуальной мобильности: электросамокаты, скейтборды, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства передвижения¹.

Так, например, электросамокаты активно включаются в процесс дорожного движения. При этом некоторые из моделей электросамокатов достигают скорости движения, которая сравнима со скоростью автомобиля. Данные вопросы явились предметом рассмотрения Пленумом Верховного Суда Российской Федерации. Так, в п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 определено, что для решения вопроса о признании какого-либо объекта транспортным средством следует учитывать ряд характеристик:

- необходимость государственной регистрации;
- рабочий объем двигателя внутреннего сгорания (более 50 куб. см);
- максимальная мощность электродвигателя (более 4 кВт);
- максимальная конструктивная скорость (более 50 км/ч);

¹ Ключевская Н. «С ветерком по тротуарам»: как регламентировать в ПДД передвижение электросамокатов, моноколес и гироскутеров. URL: <https://www.garant.ru/article/1445115/> (дата обращения: 06.04.2022); Эксперты обсудили правила безопасности для самокатов и гироскутеров // Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: <https://www.oprf.ru/news/eksperty-obsudili-pravila-bezopasnosti-dlya-samokatov-i-giroskuterov> (дата обращения: 06.04.2022).

– наличие предусмотренного законодательством специального права на управление объектом¹.

В качестве примера можно привести Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2022 г. № 16-361/2022, в котором была подтверждена правильность решения мирового судьи о прекращении производства по делу об административном правонарушении в связи с отсутствием состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 26 КоАП РФ. Решением Первого кассационного суда общей юрисдикции лицо, управляющее электросамокатом, не относится к категории водителей. В обоснование своего решения суд в постановлении указал, что для управления электросамокатом не требуется специального права, и сам электросамокат не отвечает требованиям, сформулированным в примечании к ст. 12.1 КоАП РФ².

Только в случае, когда электросамокат отвечает требованиям, предъявляемым к транспортным средствам, указанным в Примечании к ст. 12.1; п.п. 1.2, 1.6 Правил дорожного движения³, п. 1 ст. 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁴, п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20, он может быть отнесен по своим характеристикам к мопедам. Такова в настоящее время и судебная практика.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» //Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2019. № 9, сентябрь.

² Постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11 февраля 2022 г. № 16-361/2022.

³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 11.12.1995. № 50. Ст. 4873.

Таким образом, обеспечение безопасности дорожного движения зависит от обеспечения безопасности во всех элементах системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда», которое достигается путем мероприятий материально-технического, организационного и правового характера. Правовое регулирование вопросов ОБДД занимает важное место в вопросах ОБДД, а для нормального функционирования этой системы необходима повседневная деятельность подразделений Госавтоинспекции, осуществляющих надзор в области безопасности дорожного движения, и при выявлении административных правонарушений привлечение виновных лиц к административной ответственности.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие элементы включает в себя система, которая по признанию специалистов влияет на обеспечение БДД?
2. Перечислите нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, связанные с обеспечением БДД.
3. При решении каких задач может быть обеспечена БДД?
4. Назовите проблемные вопросы правового регулирования безопасности дорожного движения. Какие пути их решения предлагаются специалистами?
5. Назовите основной показатель, оценивающий уровень обеспечения БДД.
6. Какая существует классификация технических средств организации дорожного движения?
7. Как влияют эксплуатационные свойства дороги на ее безопасность?
8. Что такое пассивная безопасность автомобиля?
9. Охарактеризуйте понятие «активная безопасность автомобиля».
10. Что такое послеаварийная и экологическая безопасность автомобиля?

11. Какую систему используют специалисты при решении проблемы ОБДД?

12. Назовите мероприятия, проведением которых может быть обеспечена безопасность дорожного движения.

13. Укажите блок международных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

14. Назовите федеральные законы, регулирующие вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

ГЛАВА 2. УСЛОВИЯ, ВЛИЯЮЩИЕ НА УРОВЕНЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, И РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В ЭТОЙ СИСТЕМЕ

Обеспечение безопасности дорожного движения представляет собой непростую задачу, так как ее решение требует одновременного учета функционирования всех элементов системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда». Только при обеспечении безопасности в каждом из элементов системы возможно решение проблемы в целом.

Так, в подсистеме «Водитель» основными причинами ДТП в Стратегии названы:

- слабая подготовка водителей, имеющих стаж управления транспортным средством менее двух лет;
- низкий уровень транспортной дисциплины водителей;
- управление водителями транспортных средств в состоянии опьянения.

Следует отметить, что отмеченные причины ДТП (анализ был проведен на основе статистических сведений за период с 2006 по 2016 г.) не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Об этом свидетельствуют как статистические данные, так и мнение президента Международной автомобильной федерации (FIA), спецпосланника Генерального секретаря ООН по безопасности дорожного движения Жана Тодта, назвавшего такие основные причины высокой смертности на дорогах в России, как недостатки в образовании водителей и пешеходов, управление транспортными средствами водителями в нетрезвом виде, ис-

пользование водителями телефонов за рулем, недостаточная эффективность правового преследования нарушителей¹.

Статистические данные за девять месяцев 2020 г. свидетельствуют, что вследствие нарушения водителями правил в сфере ОБДД произошло в девяти из десяти ДТП, что составило 88,7 %. При этом каждый четвертый смертельный случай в ДТП произошел по вине водителей, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения (26,5 %)².

Наиболее существенными проблемами в подсистеме «Автомобиль» является увеличение количества транспортных средств, которые эксплуатируются с техническими неисправностями. В то же время надо учитывать, что установление в качестве причины ДТП «техническая неисправность транспортного средства» требует высокого профессионализма со стороны сотрудников органов внутренних дел и наличия необходимого технического обеспечения при проведении расследования. Не всегда очевидно, например, что поломка детали или агрегата автомобиля явилась причиной, а не следствием ДТП. При расследовании такого вида ДТП зачастую необходимо проведение автотехнической экспертизы, а также привлечение при осмотре места ДТП специалиста-автотехника. К сожалению, как показывают исследования, использование специальных автотехнических познаний в расследовании ДТП до сих пор не получило должного распространения. Все это свидетельствует о наличии существенной латентности в данной категории ДТП.

При этом, по данным статистики, за девять месяцев 2020 г. доля погибших в ДТП вследствие этой причины возросла и составила 9,1 %.

¹ Хусьянова С. Г. О состоянии законности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Российская юстиция. 2020. № 11. С. 64–67.

² Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2020 г. : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2020. С. 13.

Наиболее распространенными причинами ДТП явились: установка на одну ось транспортного средства шин различных размеров, конструкций, моделей, с отличающимися рисунками протектора (21,8 %); наличие несогласованных конструктивных изменений (24,3 %); неисправность внешних световых приборов (13,1 %)¹.

Серьезную лепту в статистику аварийности внесла и подсистема «Дорога». Как указывается в Стратегии, количество ДТП, причиной которых послужило неудовлетворительное транспортно-эксплуатационное состояние улично-дорожной сети и загородных дорог, возросло в два раза, при том, что в качестве косвенной причины этот недостаток имеет место в каждом втором ДТП. Следует отметить большую латентность неудовлетворительного состояния автодорог как основной причины ДТП, так и одной из сопутствующих их возникновения. Этот тезис можно аргументировать следующим примером. Так, в ряде европейских стран, обладающих гораздо лучшими автомобильными дорогами (и по их состоянию, и по оборудованию), удельный вес ДТП, совершаемых вследствие плохих дорожных условий, значительно выше, чем в России. Объяснение данному факту очевидно и логично. В России виновниками в совершении таких ДТП были бы названы водители, которые не справились с управлением в конкретной дорожной обстановке. За девять месяцев 2020 г. из-за неудовлетворительного состояния улично-дорожной сети произошло более третьей части всех ДТП, что составило в удельных показателях 35,5 %. Наиболее частыми причинами таких ДТП были: отсутствие дорожных знаков в необходимых местах (21,6 %), плохая раз-

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2020 г. : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2020. С. 6-7.

личимость вертикальной разметки (29,5 %), недостатки зимнего содержания (9,6 %)¹.

Для обеспечения безопасности дорожного движения необходимо проводить мероприятия, направленные на ее повышение в отношении всех составляющих системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда». При этом мероприятия могут носить организационный, технический или правовой характер.

Одним из правовых средств воздействия на эту систему является административно-юрисдикционная деятельность, осуществляемая подразделениями ГИБДД. Привлекая виновных лиц к административной ответственности (участников дорожного движения, должностных лиц ответственных за техническое состояние транспортных средств, должностных лиц, ответственных за состояние улично-дорожной сети), Госавтоинспекция воздействует на все элементы системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда».

При этом Госавтоинспекция играет важную роль в этой работе. Ее сотрудники обладают как полномочиями по выявлению и рассмотрению административных правонарушений, так и по проведению административных процедур с целью документирования обстоятельств, входящих в предмет доказывания правонарушений с целью последующей передачи материалов в суд. От эффективности деятельности Госавтоинспекции по привлечению виновных лиц к административной ответственности в области безопасности дорожного движения во многом зависит и уровень ОБДД на обслуживаемой территории.

Административно-юрисдикционная деятельность занимает важное место в деятельности правоохранительных органов, в том числе и в деятельности Госавтоинспекции МВД России.

Понятие «административно-юрисдикционная деятельность» не раз становилось предметом научных исследований. Так,

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2020 года. Информационно-аналитический обзор. - М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России». 2020. С.13.

А. Ф. Виноградов рассматривает административную юрисдикцию как «вид государственной, подзаконной, правоприменительной, правоохранительной, административной деятельности специальной системы государственных органов исполнительной власти, выраженной в компетенции по рассмотрению и разрешению по существу дел об административных правонарушениях, жалоб и протестов по ним в установленных законом формах и порядке»¹.

А. П. Шергин административную юрисдикцию определяет как «вид правоохранительной деятельности органов государственного управления и других компетентных органов, охватывающих рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленных законом формах и порядке»².

С. В. Комлев также определяет административную юрисдикцию в качестве особого вида «государственной правоприменительной правоохранительной деятельности, носящей процессуальный характер, осуществляемой специально уполномоченными на то органами в судебном и внесудебном порядке и состоящей в рассмотрении дел об административных правонарушениях и принятии решений по ним, а также в исполнении этих решений»³.

В. И. Майоров рассматривает административно-юрисдикционную деятельность с точки зрения деятельности «специальных государственных субъектов по обеспечению защиты общественных отношений от противоправных посягательств (адми-

¹ Виноградов А. Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

² Гречкина О. В. Административная юрисдикция таможенных органов Российской Федерации: теоретико-прикладное исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011.

³ Комлев С. В. Административно-юрисдикционный процесс : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

нистративных правонарушений) в различных сферах общественной жизни»¹.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел включает в себя в первую очередь деятельность полиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, т. е. деятельность должностных лиц органов внутренних дел по привлечению граждан (физических лиц) и организаций (юридических лиц) к административной ответственности, что и явилось предметом данного учебного пособия. При этом привлечение должностными лицами полиции физических и юридических лиц к административной ответственности в сфере ОБДД имеет свои особенности.

Определение административной ответственности в законодательном варианте отсутствует. В то же время анализ ст. 2.1 КоАП РФ позволяет установить, что административная ответственность наступает при наличии основания – совершения административного правонарушения.

Доктринальные определения, предлагаемые специалистами, достаточно разнообразны. Так, Б. В. Россинский определяет административную ответственность как вид юридической ответственности, которая выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему правонарушение. При этом исследователь особо указывает на то, что административная ответственность наступает за деяния, менее опасные для общества, чем преступления².

Административная ответственность обладает рядом отличительных черт, выделяющих ее среди других видов юридической

¹ Майоров В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности в сфере дорожного движения // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. № 23 (378). Право. Вып. 44. С. 78–83.

² Россинский Б. В. Административная ответственность : курс лекций. М., 2004. С. 10.

ответственности. К наиболее важным из них можно отнести следующие:

1) основанием административной ответственности являются административные правонарушения, понятие которого определено в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, а перечень видов административных правонарушений содержится в Особенной части в гл. 5–21 КоАП РФ;

2) административная ответственность является видом государственного принуждения и заключается в применении установленных законом административных наказаний, исчерпывающий перечень которых установлен ст. 3.2 КоАП РФ;

3) целью административной ответственности является предупреждение совершения новых административных правонарушений как самим нарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ);

4) правовое регулирование административной ответственности осуществляется административно-правовыми нормами, которые содержатся в КоАП РФ либо в законах субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 1 КоАП РФ);

5) к административной ответственности могут привлекаться как физические, так и юридические лица (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ);

6) полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях и принятию по ним юридически властных решений обладают уполномоченные законодательством судьи, органы и должностные лица (гл. 23 КоАП РФ);

7) законодательством установлен особый порядок привлечения к административной ответственности;

8) административные наказания, назначаемые в рамках привлечения к административной ответственности, не влекут судимости даже в тех случаях, когда применяются судом.

Таким образом, административная ответственность характеризуется определенными свойствами, а именно она является средством (способом, механизмом) охраны правопорядка, состоит из реализации санкций правовых норм, а также реализуется в

конкретных процессуальных формах, имеет основные черты, определяющие ее сущность и содержание.

Следует отметить, что административная ответственность за совершение административных правонарушений в области дорожного движения обладает как общими чертами, которые свойственны административной ответственности и за другие виды правонарушений, так и особенными. Эти отличительные черты имеют свое отражение и в определении административной ответственности.

Так, в редакции В. В. Степанюка административная ответственность в области дорожного движения представляет собой «вид юридической ответственности, который выражается в применении уполномоченными субъектами системы государственного обеспечения безопасности дорожного движения административных наказаний в отношении правонарушителей – участников дорожного движения»¹.

Административные правонарушения в области дорожного движения, совершаемые водителями, можно разделить на два вида:

- 1) нарушения Правил дорожного движения;
- 2) нарушения правил эксплуатации транспортных средств.

Однако, как правильно указывают профессор Б. В. Россинский и ведущие специалисты Научного центра БДД МВД России, существенное значение в обеспечении безопасности дорожного движения играют и правонарушения, совершаемые лицами, которые не являются участниками дорожного движения (должностные лица, отвечающие за техническую исправность транспортных

¹ Степанюк В. В. Административная ответственность в области дорожного движения: история, проблемы, перспективы // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования): сборник VIII международной науч.-практической конф. / редкол. : Л. Ю. Щербакова [и др.]. Орел: ОрЮОИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2014. С. 300.

средств, должностные лица организаций, обслуживающих дорогу и средства обустройства дорог)¹.

Административная ответственность в области дорожного движения является подотраслью административно-деликтного права и его правового института – административно-наказательного права. Основоположник административной деликтологии Е. В. Додин определяет административно-деликтную политику как часть общегосударственной политики, представляющую собой деятельность государства и общества по выработке и осуществлению мер, направленных на борьбу с административными правонарушениями, и их предупреждению².

А. П. Шергин характеризовал административно-деликтную политику в узком «наказательном» смысле как научно обоснованную совокупность мер административной ответственности в России», которая «...выражает отношение государства к деяниям как административно наказуемым»³.

Специалисты в области административной деликтологии определяют следующие признаки государственной политики в области административных наказаний:

- государственно-властный характер;
- системность;
- концептуальность;
- логичная обоснованность;
- нормативно-правовое закрепление основных положений;

¹ Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5.

² Додин Е. В. Понятие и причины административной деликтности // Проблемы административного права и совершенствование административной деятельности органов внутренних дел : сб. науч. трудов / отв. ред. В. А. Демиденко. Киев, 1981. С. 49.

³ Шергин А. П. О Концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник тезисов статей. М., 2003. С. 14-16.

– соответствие индивидуальным, общественным и государственным интересам, отражающим уровень развития общественных отношений;

– публично-правовое, в том числе и принудительное обеспечение;

– научная обоснованность;

– взаимосвязь с другими видами государственной политики, прежде всего уголовно-правовой;

– наличие субъектов ее формирования и реализации.

Таким образом, государственная политика в области административных наказаний представляет собой сложный политико-правовой феномен, содержание которого определяется как доминирующими в обществе идеями, взглядами на сущность и состав административных наказаний, критериями их установления, порядком исполнения, так и системой нормативных правовых актов, регулирующих основы их претворения в правовую действительность.

П. Ю. Константинов, А. К. Соловьева, А. П. Стуканов определяют следующие направления административно-деликтной политики:

– социально и научно обоснованная деликтолизация деяний, разработка системы действенных, справедливых и целесообразных административных наказаний;

– быстрое выявление и полное раскрытие административных правонарушений, правильная квалификация деяний и назначение наказания виновным;

– своевременное исполнение административных наказаний;

– предупреждение административных правонарушений¹.

Профессор А. П. Шергин, в свою очередь, выделяет такие направления административно-деликтной политики, как:

¹ Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. 2007. № 1. С. 5–20.

– социально и научно обоснованная деликтолизация деяний, разработка системы действенных, справедливых и целесообразных административных наказаний;

– быстрое выявление и полное раскрытие административных правонарушений, правильная квалификация деяний и назначение виновным наказания;

– своевременное исполнение административных наказаний;

– предупреждение административных правонарушений¹.

Важное теоретическое и практическое значение в административной деликтологии занимает проблема повышения эффективности правоохранительных органов, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность.

Следует отметить, что зачастую эффективность является важнейшим и определяющим показателем любой деятельности. Так, в свое время ч. 1 ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения» была исключена из закона, в том числе и по соображениям экономической неэффективности привлечения к административной ответственности за данное правонарушение. Административный штраф, установленный в санкции статьи за превышение установленной скорости движения на величину более 10 км/ч, но не более 20 км/ч составлял 100 рублей, что было существенно меньше материальных затрат, расходовемых на привлечение виновного лица к ответственности за данный состав административного правонарушения (в частности, только почтовые расходы значительно превышали размер административного штрафа).

Классическое, по нашему мнению, определение эффективности какой-либо деятельности предложили И. И. Веремеенко, Л. Л. Попов и А. П. Шергин, которые критерием эффективности

¹ Шергин А. П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. 2005. № 1. С. 41–45.

правовой категории считают соотношением достигнутого результата и цели, поставленной перед нормой права, актом права¹.

В то же время ряд авторов считают, что данное определение недостаточно полно отражает понятие «эффективность», и предлагают дополнить его такой составляющей, как «оптимальность» и «полезность»².

Профессором Ю. Е. Аврутиным эффективность деятельности органов внутренних дел определена как «специфическое системное состояние деятельности органов внутренних дел, характеризующее цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты ее осуществления, его состояния – соответствие потребностям общества в обеспечении правопорядка и законности»³.

Следующее определение эффективности применения административных наказаний предложено А. В. Бутковым. Как правильно им отмечается, оно определяется отношением между результатом и той целью, для достижения которой они назначаются. Наказания будут эффективны в том случае, если они будут соответствовать социальным потребностям, т. е. регулировать оптимальный вариант поведения человека и обеспечивать наступление фактического результата, соответствующего цели наказания (предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами)⁴.

Для совершенствования административно-юрисдикционной деятельности подразделений полиции существенное значение имеет разработка технологии оценки административно-

¹ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 2009.

² Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы // Советское государство и право. 1990. № 3. С. 40.

³ Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. С. 8.

⁴ Бутков А. В. Проблемы применения органами внутренних дел административных наказаний : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 158.

юрисдикционной деятельности и критериев, ее характеризующих. Методика оценки должна отражать качественные и количественные характеристики этого вида деятельности и результаты борьбы с административными правонарушениями и смежными с ними преступлениями в сфере безопасности дорожного движения, а также ее связь с уровнем дорожно-транспортной аварийности.

Многочисленные статистические данные, содержащиеся в отчетах подразделений Госавтоинспекции, в свою очередь, не отражают все административные правонарушения, являющиеся причинами совершения ДТП.

Оценка деятельности подразделений органов внутренних дел, в том числе и деятельности полиции по привлечению виновных лиц к административной ответственности в области дорожного движения, является важной ведомственной организационной функцией, которая направлена на повышение эффективности этого вида деятельности, а конечной целью является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, обеспечение общественной безопасности.

Для оценки уровня административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции данную работу необходимо разделить на три этапа: подготовительный, основной и заключительный.

На *подготовительном этапе* необходимо сформулировать цели и задачи работы по оценке административно-юрисдикционной деятельности, установить ее информационную и нормативно-правовую базу. На этом же этапе следует определить систему критериев, представляющих собой отличительный признак данного вида деятельности, и показателей, которые количественно могли бы выразить критерий. Разработка объективных критериев оценки эффективности административной политики в области безопасности дорожного движения является актуальной задачей и в настоящее время. Они неоднозначно воспринимаются практиче-

скими сотрудниками и осторожно комментируются специалистами в этой области.

Разрабатываемые критерии должны:

- быть простыми и понятными (перегруженные сложными математическими формулами, усложненными коэффициентами тяжело воспринимаются);

- максимально использовать показатели, которые уже имеются в отчетности, для их применения в качестве информационного показателя;

- иметь положительную оценку со стороны независимых экспертов;

- характеризоваться показателями, которые количественно могли бы его оценивать.

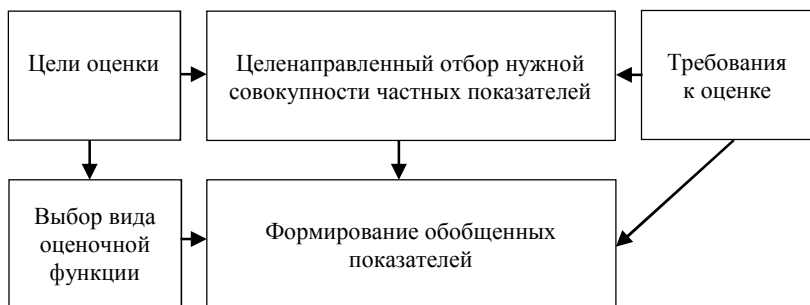


Рис. 1. Блок-схема метода конструирования показателей эффективности деятельности подразделения органа внутренних дел

В ходе *основного этапа* проводится аналитическое исследование. На *заключительном этапе* обобщаются результаты анализа, формулируются выводы и разрабатываются мероприятия по повышению эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделений органов внутренних дел.

В настоящее время ведомственная оценка территориального органа МВД России осуществляется на основании приказа МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки

деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвердившего Инструкцию по оценке деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, которая включает в себя как экспертную оценку, так и оценку территориального органа МВД России по статистическим показателям¹.

Данный приказ устанавливает два вида оценки деятельности подразделений МВД России:

- 1) вневедомственную оценку деятельности органов внутренних дел;
- 2) ведомственную оценку деятельности органов внутренних дел.

Первый вид оценки (вневедомственный) основывается на основе социологической и другой информации, которая отражает мнение населения о деятельности территориального органа МВД России. По нашему мнению, с данной информацией необходимо серьезно работать. Достаточно вспомнить мнение ученых ВНИИ МВД России, которые под руководством профессора В. Я. Кикотя анализировали зависимость состояния законности в органах внутренних дел от данных опросов общественного мнения. Как правильно было ими отмечено еще в 2001 г., «результаты опросов населения на столь специфическую, зачастую предполагающую наличие профессиональных познаний, тему состояния законности в МВД можно использовать лишь как иллюстрацию социально-психологического фона нашей работы. К тому

¹ Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

же необходимо делать поправку на такой характерный для общества факт, что важнейшим критерием законности для населения является не столько правомерность борьбы с преступностью, сколько эффективность обеспечения его личной и имущественной безопасности»¹.

В связи с вышеизложенным разработка методики ведомственной оценки деятельности территориальных органов внутренних дел приобретает особую значимость.

При этом территориальные органы МВД России на муниципальном уровне могут использовать свои методики оценки деятельности.

В настоящее время существуют различные методики оценки. Так, одна из них использует прием сравнения показателей. Сравнение – один из логических приемов, с помощью которого может быть дано описание явления через другие явления и понятия. Сравнение представляет собой наиболее распространенный способ анализа (рис. 2). Начинается сравнение с соотношения явлений, т. е. с синтетического акта, посредством которого анализируются сравниваемые явления, выделяется в них общее и различное. Непременным условием должны быть сопоставимость, одинаковость по содержанию и структуре сравниваемых показателей.

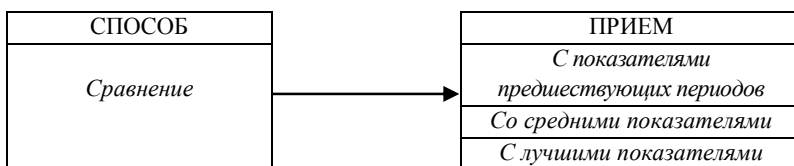


Рис. 2. Традиционные способы и приемы анализа

Так, зачастую применяется сравнение отчетных данных с данными предшествующего периода, например, с АППГ (анало-

¹ Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел : научно-практическое пособие / под общ. ред. В. Я. Кикотя. М. : ВНИИ МВД России, 2001. С. 18.

гичным периодом прошлого года). Он заключается в сопоставлении показателей исследуемой деятельности текущего полугодия, года с показателями таких же предшествующих периодов. Такой прием используется, в частности, при анализе уровня раскрываемости преступлений в ГУ МВД России по Московской области, пресеченных административных правонарушений. Согласно обзору правоприменительной практики по использованию законодательства об административных правонарушениях в 2021 г. сотрудниками территориальных органов МВД России было пресечено 7,9 млн административных правонарушений, что превышает АППН на 7,2 %.

Сравнительный метод может позволить наглядно увидеть вклад каждой службы территориальных органов МВД России в пресечение административных правонарушений. Участие подразделений полиции в 2021 г. в вопросе пресечения административных правонарушений представлено на рис. 3.

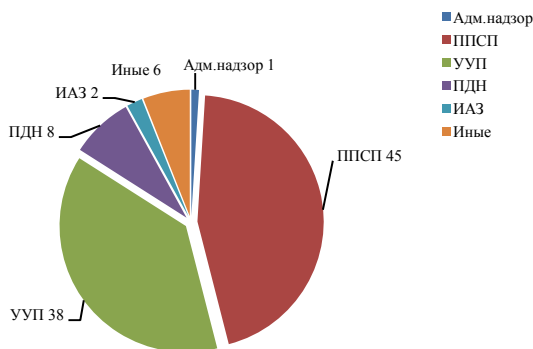


Рис. 3. Удельный вес участия служб и подразделений полиции в пресечении административных правонарушений

Приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 также установлен такой прием, как сравнение отчетных данных с наилучшим значением статистического показателя среди оце-

ниваемых территориальных органов МВД России. Также при сравнении деятельности подразделений ОВД между собой используются и средние показатели, например, среднеобластные.

Приказом МВД России от 8 декабря 2021 г. № 1012 «Об утверждении индикативных показателей для федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения»¹ используются для сравнительного анализа такие показатели, как «количество предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, выданных за отчетный период» (п. 23); «сумма административных штрафов, наложенных по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, за отчетный период» (п. 25) и др.

Оценка деятельности подразделений ГИБДД территориальных органов МВД России на региональном уровне осуществляется в соответствии с Методикой оценки в ходе инспекторских и целевых проверок направлений деятельности подразделений Госавтоинспекций территориальных органов МВД России на региональном уровне² (далее – Методика). Используемая Методика включает в себя и проверку такого направления деятельности подразделений ГИБДД, как «исполнение административного законодательства». Однако индикаторы ее оценки направлены на выявление формальных правонарушений в этой области: нарушение сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, нарушение порядка проведения освидетельствования на состояние опьянения водителя, утрата бланков процессуальных документов и др. В то же время названные показатели не могут в полном объеме характеризовать уровень административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции и представлять информа-

¹ Приказ МВД России от 8 декабря 2021 г. № 1012 «Об утверждении индикативных показателей для федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения».

² Распоряжение МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10064 «О системе изучения и оценки направлений деятельности подразделений Госавтоинспекции территориальных органов МВД России на региональном уровне».

цию, на основе которой можно было бы планировать мероприятия по ее улучшению.

Для оценки привлеченных к административной ответственности водителей, управляющих транспортным средством в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ), используется такой показатель, как количество нарушений порядка освидетельствования на состояние алкогольного опьянения (п. 3.4а Методики). Однако процессуальные нарушения со стороны сотрудника ГИБДД при привлечении водителя к ответственности могут иметь место не только при освидетельствовании на состояние алкогольного опьянения, но и при направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (например, проведение процедуры без участия понятых и при отсутствии видеозаписи либо привлечение в качестве понятых при проведении видеозаписи с нарушением законодательства). Также для установления состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ, необходимо доказывать и факт управления транспортным средством.

Количество возбужденных дел об административных правонарушениях с признаками фальсификации входят в такой показатель, как «обоснованность привлечения к административной ответственности» (п. 3.6 Методики), что явно его не характеризует, так как в этом случае речь идет о нарушении принципа законности.

В зависимости от количества выявленных в деятельности подразделения Госавтоинспекции правонарушений, перечень которых содержится в Методике, деятельность подразделения ГИБДД может быть оценена как «удовлетворительная» или «неудовлетворительная».

На наш взгляд, данные индикаторы не позволяют комплексно оценить деятельность ГИБДД по привлечению участников дорожного движения к административной ответственности и не отражают конечную цель административно-юрисдикционной деятельности – ее влияние на состояние водительской дисциплины и на количество ДТП с пострадавшими на обслуживаемом участке.

В настоящее время многими специалистами, в том числе и О. Ю. Ереминой, правильно отмечается необходимость разработки методики оценки деятельности конкретного органа исполнительной власти, которая позволяла бы это делать через призму состояния управляемых объектов¹.

Для обеспечения реальной картины эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции следует использовать разные подходы к формированию системы оценки эффективности.

Как правильно отмечают К. В. Камчатов и А. А. Тимошенко «нельзя всецело следовать принципу оценить только то, что можно измерить, что может привести к неверным инициативам и манипуляции данными»².

Статистика показывает лишь формальные закономерности, а научные исследования должны позволить выявить между критериями, оценивающими эффективность деятельности, и логические связи. Таким образом, статистику следует рассматривать как источник информации только в качестве одного из видов показателей при применении комплексного подхода.

Следует также использовать корреляционный и регрессионный анализ с целью определения тесноты связи между показателями, находящимися в функциональной зависимости, которая носит вероятностный характер. Корреляционная зависимость может быть выявлена как между двумя количественными, так и между многими признаками. В последнем случае приходится иметь дело с множественной корреляцией. Непременным условием корреляционного и регрессионного анализа является репрезентативность статистических данных, обоснованность применения к изучаемому явлению.

¹ Еремина О. Ю. О правовых проблемах оценивания органов государственной власти // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 86–94.

² Камчатов К. В., Тимошенко А. А. Деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве: оценка эффективности // СПС «КонсультантПлюс».

Эффективность деятельности подразделений полиции, в том числе и административно-юрисдикционной, характеризуется рядом ее свойств (показателей). К ним можно отнести «качество» деятельности, под которой можно понимать получение требуемого уровня безопасности дорожного движения.

Вторым важным показателем является «экономичность» административно-юрисдикционной деятельности, который предполагает получение требуемого результата при снижении материальных затрат, т. е. достижение необходимого уровня безопасности дорожного движения без увеличения численности личного состава подразделения Госавтоинспекции.

«Действенность» должна характеризовать влияние отдельных элементов административно-юрисдикционной деятельности на снижение общего уровня безопасности дорожного движения, например, увеличение выявляемых водителей, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения, влечет снижение количества совершаемых ДТП по данной причине.

«Результативность» административно-юрисдикционной деятельности означает достижение поставленной законами, ведомственными нормативными правовыми актами требуемого результата. Так, паспортом национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», который был утвержден Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития на период до 2024 года», был установлен уровень безопасности дорожного движения, составляющий 10,9 погибших на 100 тысяч населения.

А. С. Кисляков и Т. К. Чернышева в своей работе предлагают принципы оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, представленные в таблице 6¹.

¹ Кисляков А. С., Чернышева Т. К. К вопросу об эффективности и результативности деятельности Федеральных органов исполнительной власти // СПС «КонсультантПлюс».

**Принципы оценки эффективности и результативности деятельности
Федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ)**

Наименование принципа	Содержание принципа
Объективность	Оценка эффективности и результативности деятельности ФОИВ должна проводиться строго на основе законодательства Российской Федерации, исключая конфликт интересов
Достоверность	Результаты оценки эффективности и результативности деятельности ФОИВ должны быть закреплены в соответствующих документах
Прозрачность	Результаты оценки эффективности и результативности деятельности ФОИВ должны быть четко изложены, исключая возможность их двоякого понимания
Гласность	Результаты оценки эффективности и результативности деятельности ФОИВ должны быть обязательно опубликованы в СМИ и быть доступными для каждого гражданина страны

Ведомственная оценка включает в себя оценку результатов деятельности подразделения ГИБДД по статистическим показателям. Статистическая оценка результатов административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД базируется на следующих подходах.

1. Расчет статистической оценки производится по показателям, отражающим результат административно-юрисдикционной деятельности. При этом данный вид деятельности направлен на решение следующих видов задач:

1) задачи, определенные для производства по делам об административных правонарушениях в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. В частности,

в ст. 24.1 КоАП РФ законодателем определены такие задачи производства, как:

- разрешение его в соответствии с законом;
- всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления¹.

2) задачи, определенные в ст. 1 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»:

- охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов;
- защита интересов общества и государства.

Решение перечисленных задач способствует предупреждению дорожно-транспортных происшествий, снижению тяжести их последствий. Эффективность этой деятельности можно определить через следующие показатели:

- 1) количество ДТП с погибшими;
- 2) количество ДТП с ранеными.

Ряд авторов, в том числе и П. П. Серков, совершенно обоснованно дополняют задачи, решаемые в процессе осуществления производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, такой задачей, как воспитание правонарушителя и общества в целом².

Расчет статистической оценки административно-юрисдикционной деятельности с целью ее мониторинга может проводиться за различные периоды времени (по истечении года, полугодия и за другие периоды).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

² Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М. : Норма; Инфра-М, 2012. С. 107.

Показатели статистической оценки рассчитываются на основе официальной статистической информации, отражающей как деятельность ГИБДД в области выявления и пресечения административных правонарушений, так и характеризующей состояние аварийности на оцениваемом участке.

В данном учебном пособии предложена методика проведения оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделений ГИБДД по таким направлениям, указанным в п. 5.2.2.1 Инструкции по оценке деятельности управлений на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, Восточно-Сибирского и Забайкальского линейных управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», как:

- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний (абз. 5 п. 5.2.2.1);
- обеспечение безопасности дорожного движения (абз. 7 п. 5.2.2.1).

При этом предлагаемая методика, представленная в учебном пособии, позволяет выявить влияние деятельности подразделений ГИБДД по привлечению виновных лиц к административной ответственности на состояние дорожно-транспортной аварийности на обслуживаемой Госавтоинспекцией территории.

В настоящее время подразделения Госавтоинспекции используют для оценки исследуемой деятельности лишь такие показатели, как:

- удельный вес ДТП с участием водителей, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения. Данный

показатель устанавливает зависимость совершаемых водителями административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.8 КоАП РФ, ст. 12.26 КоАП РФ, от количества совершаемых ДТП с погибшими и пострадавшими;

– доля прекращенных судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.8 КоАП РФ, ст. 12.26 КоАП РФ, в сравнении с количеством направленных. Данный показатель показывает эффективность деятельности сотрудников ГИБДД по пресечению и косвенно, по уровню наказуемости такого вида правонарушения.

В предлагаемой методике должен быть использован ряд показателей, которые в настоящее время собираются для формирования статистических данных, но не используются для ведомственной оценки подразделения ГИБДД:

– количество совершенных водителями административных правонарушений повторно;

– количество совершенных водителями квалифицированных составов административных правонарушений, например, предусмотренных ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ;

– количество совершенных водителями административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения»;

– количество совершенных водителями правонарушений, предусмотренных ст. 12.5 КоАП РФ.

Для того чтобы установить зависимость между совершаемыми административными правонарушениями и совершенными ДТП, следует использовать следующие показатели:

– сведения о количестве ДТП по причине управления транспортным средством в состоянии опьянения;

– сведения об общем количестве ДТП по причине нарушения правил проезда железнодорожного переезда;

– сведения об общем количестве ДТП по причине нарушения установленной скорости движения;

– сведения об общем количестве ДТП по причине технической неисправности транспортного средства.

Для оценки эффективности деятельности важное значение имеет формулирование критериев, которые позволяют определить ее свойства, количественно «взвесить». Критерии, оценивающие эффективность привлечения к административной ответственности, как и для оценки любого рода управленческой деятельности, должны отвечать следующим требованиям:

1) требование валидности (соответствия). Этот критерий может считаться валидным, если он позволяет оценить в нашем случае влияние административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД на уровень безопасности дорожного движения;

2) требование надежности, состоящее в том, что используемый критерий обеспечивает постоянство результатов измерения, т. е. при повторной оценке одних и тех же показателей позволяет получить аналогичные результаты;

3) требование достаточной различительной способности. Данное требование заключается в том, что показатели, оценивающие критерий, должны выявлять различия воздействия их на административно-юрисдикционную деятельность подразделения ГИБДД;

4) требование обеспечения статистической устойчивости показателей, оценивающих критерий;

5) требование сопоставления и соизмерения показателей.

Как правильно отмечается в исследовании, проведенном сотрудниками Омской академии МВД России под руководством А. В. Иващенко, критерии могут носить как объективный, так и субъективный характер. В качестве примера первого можно привести, например, определение уровня законности при привлечении сотрудниками подразделения Госавтоинспекции. Критерий «законность» может быть оценен по удельному значению постановлений, оставшихся в силе (не отмененных на основании

ст. 24.5 КоАП РФ), после их пересмотра в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях.

$$K \text{ законность} = \frac{K \text{ отм. пост.}}{K \text{ вын. пост.}},$$

где *K отм. пост.* – количество отмененных постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами ГИБДД, по протестам прокуроров или обжалованию; *K вын. пост.* – общее количество вынесенных постановлений должностными лицами ГИБДД.

Можно говорить о высоком уровне законности в данном подразделении ГИБДД, когда *K законность* стремится к нулю. При $K = 1$ состояние законности можно охарактеризовать как неудовлетворительное.

Указанный математический аппарат позволяет точно рассчитать данный критерий, а показатели, на основе которых он рассчитывается, получают из статистических данных, которые за отчетный период учитываются подразделениями ГИБДД и передаются в вышестоящие органы. Все это и обуславливает объективный характер рассчитываемого критерия.

Примером субъективного критерия, на наш взгляд, можно назвать критерий «предупреждение», который зависит от повторности совершения административного правонарушения. Это объясняется следующим.

Во-первых, не все составы административных правонарушений, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ, имеют квалифицированный состав. Квалифицированный состав означает, что по ряду составов административных правонарушений законодательством предусмотрена более строгая ответственность за повторное (в течение года) совершение такого же административного правонарушения. В частности, к таким составам относятся: ч. 5 ст. 12.15, ч. 6 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.12 КоАП РФ и др.

Во-вторых, активная деятельность сотрудников ГИБДД по выявлению административных правонарушений, совершаемых

повторно будет косвенно ухудшать этот показатель. Как пример можно привести следующий: *«В Москве был задержан водитель, который за четыре месяца с января по апрель 2018 г. совершил 206 административных правонарушений, предусмотренных ст. 12.9 КоАП РФ. Данные правонарушения выразились в превышении скорости свыше 60 км/ч. При этом общая сумма неоплаченных административных штрафов у данного правонарушителя составила 500 тыс. руб. После его задержания по каждому факту неоплаченного им административного штрафа сотрудниками ДПС в отношении его были возбуждены административные дела»*¹.

Показатели в зависимости от содержащейся в критериях информации можно классифицировать на «интегральные» и «простые». Критерий законности можно назвать интегральным. Он включает в себя многочисленные условия, от которых зависит законность вынесенного по делу решения.

Законность постановления о назначении административного наказания зависит от сроков вынесения постановления (ст. 4.5 КоАП РФ), наличия полномочий у должностного лица (ст. 23.3 КоАП РФ), отсутствия обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5 КоАП РФ), соблюдения порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях для доказывания обстоятельств, подлежащих установлению, например, участие понятых и др.

В обзоре правоприменительной практики по исполнению законодательства об административных правонарушениях в 2021 г. отмечается, что основными причинами нарушений законности при производстве стали следующие факторы:

– недоказанность обстоятельств, на основании которых выносилось постановление;

¹ Российская газета. 15.08.2018. № 7641.

- ненаправление правонарушителя на медицинское освидетельствование для подтверждения факта его алкогольного опьянения;
- неизвещение правонарушителя о дате и месте рассмотрения дела;
- истечение сроков давности привлечения к административной ответственности на момент составления протокола об административном правонарушении;
- внесение изменений в протокол об административном правонарушении без извещения лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В 2021 г. количество отмененных постановлений, вынесенных в территориальных органах МВД России, сократилось по сравнению с 2020 г. на 33 %. Общая динамика в этом вопросе представлена на рис. 4.

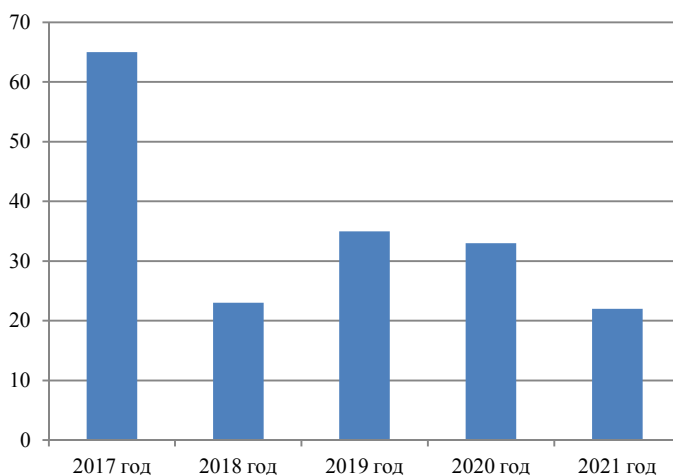


Рис. 3. Количество отмененных постановлений по делам об административных правонарушениях

В качестве примера простого критерия можно привести критерий, который определяет количество выявленных водителей, управляющих транспортными средствами в состоянии опьянения.

Согласно положениям, изложенным в работах профессора Ю. А. Аврутина, критерии эффективности по отношению к социальной деятельности выполняют ряд важных социальных функций: *оценочные, конструирующие и регулирующие*¹.

Оценочная функция критериев выступает как средство отбора вариантов решений (управленческих и индивидуальных) с точки зрения их правовой, моральной, этической, экономической, организационной целесообразности для данных условий и места. Так, для оценки соблюдения законности в административно-юрисдикционной деятельности подразделений ГИБДД авторами предлагается критерий «законность», который позволяет количественно оценить его с помощью следующих показателей:

$$K_{\text{эл}} = \frac{П_{\text{общ}} - П_{\text{отм}}}{П_{\text{общ}}}$$

В соответствии с предлагаемой методикой значение данного показателя может меняться от единицы до нуля: $0 \leq K_{\text{эл}} \leq 1$. Так, значение критерия «законность» будет зависеть от соотношения постановлений, которые были вынесены сотрудниками ГИБДД, и отмененных постановлений (на основании ст. 24.5 КоАП РФ) после их пересмотра вышестоящим должностным лицом или судом.

Конструирующая функция критериев выступает как эталон деятельности, цели, содержания, средства, формы, методы и личностный стиль осуществления которой оптимальны с точки зрения правовых, моральных, этических, экономических, организационных принципов. В нашем случае, например, критерий «законность» деятельности сотрудников ГИБДД при привлечении

¹ Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел: государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998.

лиц к административной ответственности должен количественно оценивать эталонное значение. В соответствии с предлагаемой методикой эталонное значение этого показателя равно единице, т. е. количество вынесенных сотрудником ГИБДД постановлений равно количеству постановлений, оставленных без изменений после их пересмотра вышестоящим должностным лицом или судом. В случае отмены постановлений значение критерия будет снижаться от единицы к нулю.

Регулирующая функция критериев выступает как средство контроля за соответствием идеальной деятельности (эталонной, сконструированной в решениях, нормах права, морали, этики) деятельности реальной (осуществляемой исполнителями). Так, при оценке административно-юрисдикционной деятельности посредством критерия «причины» можно установить эффективность деятельности ГИБДД по вынесению постановлений о назначении административного наказания за управление транспортным средством в состоянии опьянения (П н/с).

Таким образом, *эффективность* представляет собой специфическое системное состояние деятельности органов внутренних дел, характеризующее цели, общие принципы, содержание, организацию, формы, методы, средства, личностный стиль и результаты ее осуществления, его (состояния) соответствие потребностям общества в обеспечении правопорядка и законности.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что административно-юрисдикционная деятельность полиции играет важную роль в обеспечении дорожного движения, существенно влияющую на уровень аварийности на обслуживаемой территории. Как любой вид деятельности, деятельность по привлечению виновных лиц к административной ответственности должна иметь возможность по ее количественной оценке. С этой целью необходимо разработать систему критериев, которые позволили бы описать и «взвесить» основные позиции данной деятельности.

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте понятие административно-юрисдикционной деятельности. Какие ученые-административисты исследовали понятие административно-юрисдикционной деятельности?

2. Дайте определение административной ответственности в области дорожного движения. Каким законом оно установлено?

3. На какие виды можно разделить административные правонарушения в области дорожного движения?

4. Кто является субъектом административного правонарушения в области дорожного движения?

5. Назовите направления административно-деликтной политики.

6. Назовите определение эффективности деятельности органов внутренних дел.

7. Какие нормативные правовые акты определяют эффективность деятельности органов внутренних дел?

8. Назовите основные показатели, которые в соответствии с распоряжением МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10064 оценивают административно-юрисдикционную деятельность полиции?

9. Каким требованиям должны отвечать критерии эффективности деятельности органов внутренних дел?

10. Какие социальные функции выполняют, по мнению профессора Ю. А. Аврутина, критерии эффективности деятельности органов внутренних дел?

11. Что является целью оценки в соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040?

12. Из каких видов оценок складывается оценка деятельности территориального органа МВД России в соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040?

13. Назовите способы и приемы анализа, используемые при оценке деятельности подразделений органов внутренних дел.

14. Перечислите функции критериев эффективности социальной деятельности, предложенной профессором Ю. Е. Аврутиным.

15. Перечислите и охарактеризуйте требования, предъявляемые к критериям, оценивающим эффективность привлечения к административной ответственности.

16. Назовите и охарактеризуйте принципы оценки эффективности и результативности деятельности федеральных органов исполнительной власти.

ГЛАВА 3. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ДОРОЖНО-ПАТРУЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ МВД РОССИИ

Для того чтобы оценить эффективность административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД, необходимо решить три взаимосвязанные между собой задачи.

1. Должны быть определены показатели и критерии оценки эффективности административно-юрисдикционной деятельности Госавтоинспекции.

2. Предметом оценки эффективности является производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, осуществляемое сотрудниками ГИБДД.

3. Установление процедуры (методики) оценки административно-юрисдикционной деятельности Госавтоинспекции.

Так, процедура формирования критериев включает в себя следующие этапы:

- 1) выбор системы критериев;
- 2) сбор исходной информации для расчета критериев;
- 3) определение особенностей расчетов критериев;
- 4) нормирование системы критериев с целью эффективной формализации процедуры оценки;
- 5) свертка критериев для формализации комплексной оценки эффективности;
- 6) оценивание результатов расчетов для принятия решения.

Для *количественного анализа* административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД необходимо разработать критерии, по которым будет проводиться ее оценка. А для определения числовых значений этого вида деятельности по разработанным

критериям должны быть сформулированы показатели, характеризующие эти критерии.

Рассмотрим предлагаемую методику определения критериев, характеризующих состояние административно-юрисдикционной деятельности в подразделении Госавтоинспекции.

В первую очередь, критерии оценки исследуемой деятельности ГИБДД должны быть сформулированы в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ «Задачи производства по делам об административных правонарушениях»:

- 1) разрешение его в соответствии с законом;
- 2) всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;
- 3) выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений;
- 4) обеспечение исполнения вынесенного постановления.

Таким образом, определяем такие критерии, как:

- законность при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях (*Кэ1*);
- обоснованность при назначении административного наказания (*Кэ2*);
- исполнение назначенного административного наказания (*Кэ3*);
- предупреждение совершения новых административных правонарушений (*Кэ4*).

Охарактеризуем сформулированные критерии.

Критерий состояния законности (Кэ1).

Законность является важнейшим принципом в деятельности полиции по привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении административных правонарушений. Нарушения законности могут выражаться как в неправильном применении материальных норм, так и в несоблюдении процессуальных. Нарушение материальных норм, содержащихся в административном законодательстве, может заключаться, например, в не-

правильной квалификации состава административного правонарушения. Примером несоблюдения требований процессуальных норм является проведение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях без понятых, когда их участие является обязательным. Так, гражданка С. обратилась с надзорной жалобой в Московский городской суд, ссылаясь на то, что протокол о направлении на медицинское освидетельствование был составлен в отсутствие понятых. В связи с этим заместитель председателя Московского городского суда признал недопустимым как доказательство протокол о направлении на медицинское освидетельствование. Поэтому постановление мирового судьи и решение судьи районного суда были отменены, производство по делу прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ за отсутствием состава административного правонарушения¹.

В качестве другого примера можно привести такой, как рассмотрение дела в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, не извещенного надлежащим образом о времени и месте судебного заседания. Данное процессуальное нарушение, лишаящее данное лицо возможности реализовать предусмотренные ст. 25.1 КоАП РФ процессуальные права, будет являться основанием для отмены вынесенного постановления.

Как показывает правоприменительная практика, нарушение процессуальных норм может выражаться в составлении процессуальных документов с неустраняемыми недостатками.

В соответствии со ст.ст. 30.1–30.7 КоАП РФ процессуальные нарушения по делам об административных правонарушениях, допущенные в своих решениях должностными лицами ГИБДД, вскрываются вышестоящим должностным лицом или судом. Например, при недоказанности административного правонарушения или обнаружении хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9 или 24.5 КоАП РФ, в соответствии с п. 3 ч. 1

¹ Постановление Московского городского суда от 16 марта 2009 г. по делу № 4а-460/09.

ст. 30.7 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания будет отменено. Поэтому данный критерий и будет определяться по формуле:

$$K_{\text{Э1}} = \frac{P_{\text{общ}} - P_{\text{отм}}}{P_{\text{общ}}}, \quad (1)$$

где $K_{\text{Э1}}$ – коэффициент эффективности законности вынесенных постановлений; $P_{\text{общ}}$ – сведения об общем количестве постановлений, вынесенных в подразделении ГИБДД, о назначении административных наказаний и о прекращении производства по делу об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами подразделения Госавтоинспекции; $P_{\text{отм}}$ – сведения о количестве отмененных в подразделении ГИБДД постановлений вышестоящими должностными лицами или судьями как незаконных.

Соответственно, при отсутствии отмененных постановлений ($P_{\text{отм}} = 0$) коэффициент состояния законности будет равен единице ($K_{\text{Э1}} = 1$). При увеличении количества отмененных постановлений коэффициент законности будет снижаться и составлять значение меньше единицы ($K_{\text{Э1}} < 1$).

Критерий обоснованности при вынесении решений ($K_{\text{Э2}}$).

Назначенное сотрудником полиции административное наказание будет обоснованным при соблюдении таких требований, как соразмерность установленных правонарушителю правоограничений, соблюдение социальной справедливости. Вынося постановление, сотрудник Госавтоинспекции должен учитывать множество обстоятельств, имеющих значение при рассмотрении дела: характер совершенного правонарушения, обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ), обстоятельства, смягчающие ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ), личность лица, привлекаемого к административной ответственности, имущественное положение и др.

При определении обоснованности вынесенного постановления необходимо учитывать, что строгость и мягкость адми-

нистративных наказаний урегулирована в законе их видами и размерами. Право лица, привлеченного к административной ответственности, и потерпевшего на подачу жалобы дает возможность оценить вынесенное должностным лицом решение на соблюдение как публичных интересов, так и частных.

Принятие необоснованных решений в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 30.7 КоАП РФ влечет отмену постановлений по делу об административных правонарушениях и возвращение дел на новое рассмотрение. При этом, как показывает судебная практика, основанием для этого является наличие в деле существенных процессуальных нарушений, к которым можно отнести следующие:

- рассмотрение дела должностным лицом, который подлежал отводу или самоотводу;

- отсутствие лица, привлеченного к административной ответственности или потерпевшего при рассмотрении дела вследствие их ненадлежащего оповещения;

- необоснованный отказ в удовлетворении ходатайства или оставление ходатайства без удовлетворения, заявленного лицом, привлеченным к административной ответственности, о рассмотрении дела по месту жительства;

- несоблюдение при рассмотрении дела требований, установленных в ст. 24.4 КоАП РФ, об обязательном рассмотрении ходатайств;

- нарушение правил о языке, на котором ведется производство.

Решение по отмене постановления может быть принято и при таких нарушениях, как:

- немотивированный отказ в удовлетворении ходатайства о вызове свидетелей;

- нарушение административно-процессуальных норм при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и др.

Возможность пересмотра постановления является одним из способов достижения в административно-юрисдикционной деятельности справедливости и соразмерности объему правоограничений, предусмотренных административных наказаний содеянному правонарушению.

$$K_{э2} = \frac{П_{ок} - П_{изм}}{П_{ок}}, \quad (2)$$

где $П_{ок}$ – сведения об общем количестве вынесенных постановлений о назначении административных наказаний, $П_{изм}$ – сведения о количестве измененных постановлений ввиду их необоснованности.

При значении $K_{э2} = 1$ эффективность данного критерия будет максимальной. Если значение $K_{э2}$ будет стремиться к нулю, то эффективность административно-юрисдикционной деятельности по данному критерию можно считать низкой.

Критерий исполнения вынесенного решения ($K_{э3}$).

Конечной целью производства по делам об административных правонарушениях является исполнение назначенного административного наказания. Финальная стадия производства по делам об административных правонарушениях заключается в достижении основной цели производства – неотвратимости наказаний за совершение административных правонарушений в области дорожного движения.

Важность данной стадии можно аргументировать цитатой из Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию еще в 2016 г., где В. В. Путин указывал: «Только в свободном и справедливом обществе каждый законопослушный гражданин вправе требовать для себя надежных правовых гарантий и государственной защиты... При этом любой преступивший закон должен знать, что наказание неотвратимо»¹.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 г.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу после истечения установленного срока его обжалования (ст. 31.1 КоАП РФ). Обращение постановления к исполнению возлагается на должностное лицо, вынесшее постановление. По общему правилу, постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению в полном объеме с момента его вступления в законную силу (ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ).

Должностные лица Госавтоинспекции вправе назначать два вида административных наказаний, содержащихся в составах административных правонарушений в области дорожного движения – предупреждение и административный штраф.

Исполнение административного наказания в виде предупреждения должно быть исполнено самим должностным лицом, вынесшим постановление на основании ст. 32.1 КоАП РФ, путем вручения или направления лицу, привлеченному к административной ответственности, копии постановления о назначении административного наказания.

Постановление о назначении административного штрафа исполняется в соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ правонарушителем путем уплаты им денежной суммы в полном размере, которая может быть внесена как добровольно, так и взыскана принудительно в соответствии с Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹. Сумма штрафа вносится или переводится в кредитную организацию (ч. 3 ст. 32.2 КоАП), в том числе с привлечением банковского платежного агента или банковского платежного субагента, организацию федеральной почтовой связи либо платежному агенту. При отсутствии документа либо информации об уплате штрафа в вышеуказанной информационной системе по истечении 60 дней

¹ Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства Российской Федерации. 08.10.2007. № 41. Ст. 4849.

судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, изготавливают второй экземпляр указанного постановления (электронный экземпляр) и направляют его в течение десяти суток судебному приставу-исполнителю для исполнения.

Соответственно, эффективность исполнения постановлений о назначении административных наказаний будет определяться по двум следующим формулам (3) и (4):

$$Кэ3.1 = \frac{П_{ок} - П_{пред}}{П_{ок}}, \quad (3)$$

$$Кэ3.2 = \frac{П_{ок} - П_{аш}}{П_{ок}}, \quad (4)$$

где $П_{ок}$ – сведения об общем количестве вынесенных постановлений о назначении административных наказаний, $П_{пред}$ – сведения о количестве неисполненных постановлений о назначении административного наказания в виде предупреждения, $П_{аш}$ – сведения о количестве неисполненных постановлений о назначении административного наказания в виде административного штрафа.

Критерий предупреждения совершения новых правонарушений (Кэ4).

В соответствии с ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ целью назначения административного наказания и, соответственно, одной из определяющих задач производства, является предупреждение совершения новых правонарушений как лицом, привлеченным к ответственности (частная превенция), так и окружающими (общая превенция). Эта важная задача производства по делам об административных правонарушениях, которая прямо не сформулирована в ч. 1 ст. 24.1 КоАП РФ, но вытекает из содержания многих административно-правовых норм, которые находятся в КоАП РФ.

П. П. Серков в своей монографии правильно отмечает, что предупреждение административных правонарушений «не под-

дается какому-либо измерению по отношению к конкретному случаю административной ответственности»¹.

В то же время без данного критерия нельзя всесторонне рассматривать как сам институт административной ответственности, так и эффективность административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции. К обязанностям полиции в соответствии с п. 4 ст. 12 Федерального закона «О полиции» отнесено «выявление причин административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, принятие в пределах своих полномочий мер по их устранению».

В Положении о Госавтоинспекции говорится о «выявлении причин и условий, способствующих совершению дорожно-транспортных происшествий, нарушений ПДД, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принятие мер по их устранению».

В Административном регламенте, утвержденном приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664, в п. 7.5 профилактическая деятельность сформулирована в следующем виде: «...выявлять причины административных правонарушений на транспорте и в области дорожного движения, а также условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению».

В КоАП РФ задача по предупреждению административных правонарушений реализуется следующим образом. В статье КоАП РФ установлен квалифицированный состав, в санкции которой законодателем усилена строгость административного наказания. Например, за правонарушения, предусмотренные ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ, срок лишения права управления транспортным средством составляет от четырех до шести месяцев, а при совершении квалифицированного состава, предусмотренного ч. 5

¹ Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. М. : Норма, Инфра-М, 2012. С. 119.

ст. 12.5 КоАП РФ, повышен до одного года. Если по какому-то составу административного правонарушения не предусмотрен квалифицированный состав, на основании п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ повторность совершения однородного деяния является обстоятельством, отягчающим административную ответственность, при котором может быть назначено самое строгое административное наказание, предусмотренное санкцией статьи.

Оценку данного критерия ($K_{э4}$ «предупреждение») необходимо рассчитывать по следующей формуле:

$$K_{э4.1} = \frac{P_{ок} - P_{пов}}{P_{ок}}, \quad (5)$$

$$K_{э4.2} = \frac{P_{ок} - P_{кв}}{P_{ок}}, \quad (6)$$

где $P_{ок}$ – сведения об общем количестве вынесенных постановлений о назначении административных наказаний, $P_{пов}$ – сведения о количестве вынесенных постановлений за повторное совершение административного правонарушения, $P_{кв}$ – сведения о количестве вынесенных постановлений за квалифицированный состав административного правонарушения.

В случае когда $K_{э4}$ будет равен единице, можно признать деятельность подразделения Госавтоинспекции в области предупреждения совершения новых правонарушений как максимально эффективную. При снижении значения данного критерия можно говорить о снижении эффективности.

Согласно ранее приведенным статистическим данным, нарушения водителями ПДД произошло в девяти из десяти ДТП, что составило 88,7 %.

Наиболее распространенными причинами ДТП явились:

– установка на одну ось транспортного средства шин различных размеров, конструкций, моделей, с различными рисунками протектора (21,8 %);

– наличие несогласованных конструктивных изменений (24,3 %);

– неисправность внешних световых приборов (13,1 %).

Для того чтобы оценивать влияние административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции на его конечную цель – снижение аварийности на обслуживаемом участке, ряд критериев должен отражать взаимосвязь между показателями, характеризующими административно-юрисдикционную деятельность подразделения ГИБДД, с уровнем аварийности на обслуживаемой территории (с количеством ДТП с погибшими и пострадавшими и с учетом причин их совершения). Принимая во внимание, что обеспечение безопасности дорожного движения возможно только при комплексном воздействии на все элементы системы «Водитель–Автомобиль–Дорога–Среда», разрабатываемые критерии должны учитывать связь совершенных административных правонарушений в этой области с причинами совершенных дорожно-транспортных происшествий.

В пятую группу критериев, определяющих эффективность административно-юрисдикционной деятельности подразделений Госавтоинспекции, должны быть включены критерии, характеризующие взаимосвязь данной деятельности с совершенными на обслуживаемой территории ДТП. С этой целью были учтены результаты исследования, представленного на основе большого массива статистических данных в Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг., а также сведения за девять месяцев 2020 г. Проведенный сравнительный анализ этих данных показал, что они коррелируют друг с другом.

Критерии, показывающие зависимость административно-юрисдикционной деятельности с совершаемыми ДТП и их видами, будут определены как критерии «причины».

Как показывает анализ статистических данных, произведенный специалистами Научного центра БДД МВД России, наиболее

существенными административными правонарушениями, повлекшими ДТП с погибшими, являются следующие:

- несоблюдение очередности проезда перекрестка;
- неправильный выбор дистанции;
- нарушение правил проезда пешеходных переходов;
- выезд на полосу встречного движения;
- несоблюдение скорости конкретным условиям движения.

При этом их следует разделить на две группы. Одна группа должна характеризовать уровень ДТП, совершенных из-за конкретных видов административных правонарушений (аварийные критерии). Во вторую группу входят критерии, характеризующие деятельность подразделения ГИБДД по пресечению административных правонарушений, представляющую наибольшую опасность и которые могут повлечь совершение ДТП (неаварийные критерии).

Численные значения этих критериев должны исчисляться по следующим формулам:

$$K_{э5.1a} = \frac{K_{дтп\ общ} - K_{дтп\ нс}}{K_{дтп\ общ}}, \quad (7)$$

$$K_{э5.2a} = \frac{K_{дтп\ общ} - K_{дтп\ ж/д}}{K_{дтп\ общ}}, \quad (8)$$

$$K_{э5.3a} = \frac{K_{дтп\ общ} - K_{дтп\ ск}}{K_{дтп\ общ}}, \quad (9)$$

$$K_{э5.4a} = \frac{K_{дтп\ общ} - K_{дтп\ тн}}{K_{дтп\ общ}}, \quad (10)$$

$$K_{э5.5a} = \frac{K_{дтп\ общ} - K_{дтп\ дор}}{K_{дтп\ общ}}, \quad (11)$$

$$K_{э5.1} = \frac{П_{общ} - П_{нс}}{П_{общ}}, \quad (12)$$

$$K_{\text{э}5.2} = \frac{П \text{ общ} - П \text{ ж/д}}{П \text{ общ}}, \quad (13)$$

$$K_{\text{э}5.3} = \frac{П \text{ общ} - П \text{ ск}}{П \text{ общ}}, \quad (14)$$

$$K_{\text{э}5.4} = \frac{П \text{ общ} - П \text{ тн}}{П \text{ общ}}, \quad (15)$$

где $K_{\text{э}5.1a-5.5a}$ – аварийные критерии, $K_{\text{э}5.1-5.4}$ – неаварийные критерии, $K_{\text{дтп общ}}$ – сведения об общем количестве совершенных дорожно-транспортных происшествий, вынесенных постановлений о назначении административных наказаний, $K_{\text{дтп нс}}$ – сведения о количестве ДТП, совершенных по вине нетрезвого водителя, $K_{\text{дтп ж/д}}$ – сведения о количестве ДТП, совершенных из-за нарушений при проезде железнодорожных переездов, $K_{\text{дтп ск}}$ – сведения о количестве ДТП, совершенных вследствие превышения установленного скоростного режима, $K_{\text{дтп тн}}$ – сведения о количестве ДТП, совершенных вследствие технической неисправности транспортного средства, $K_{\text{дтп дор}}$ – сведения о количестве ДТП, совершенных из-за неудовлетворительного состояния дороги, $П \text{ общ}$ – сведения об общем количестве постановлений, вынесенных в подразделении ГИБДД, о назначении административных наказаний и о прекращении производства по делу об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами подразделения Госавтоинспекции, $П \text{ нс}$ – количество постановлений об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 12.8 и 12.26 КоАП РФ, $П \text{ ж/д}$ – количество постановлений об административных правонарушениях, вынесенных за нарушение правил движения через железнодорожные пути (ст. 12.10 КоАП РФ), $П \text{ ск}$ – количество постановлений об административных правонарушениях, вынесенных за превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 КоАП РФ), $П \text{ тн}$ – количество постановлений об административных правонарушениях, вынесенных за нарушение эксплуатации технически неисправного транспортного средства.

Выбор критериев определялся требованиями:

- согласованности;
- адресности;
- количественной соизмеримости;
- информационной обеспеченности.

Так, согласованность критериев заключается в том, что они выражаются в удельных показателях, которые позволяют их сравнить во временном и пространственном отрезках, т. е. деятельность подразделения ГИБДД может быть оценена за различные периоды времени (прошлый и настоящий), а также возможно провести сравнительную оценку разных подразделений ГИБДД.

Адресность критериев состоит в том, что такой критерий, как «законность» (*Кэ1*) и «обоснованность» (*Кэ2*), отражает деятельность руководства подразделения ГИБДД, обладающего правами по вынесению постановлений. Критерий «исполнение» (*Кэ3*) в большей степени характеризует административно-юрисдикционную деятельность инспекторского состава.

Для наглядности следует рассмотреть на примере условного подразделения ГИБДД некоторые особенности расчета оценочных показателей и итоговой оценки эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД.

Для количественной оценки подразделения ГИБДД необходимо воспользоваться значениями указанных критериев, взятых из таблицы 8, которые были вычислены при использовании статистических показателей, полученных за два года: 2020 и 2021. В рамках представленной работы используются условные значения показателей без привязки к конкретному подразделению ГИБДД.

Такой показатель, как «состояние мер по выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, которые, в частности привели к ДТП (*Кэ5*)» исчисляется через соотношение общего количества учитываемых ДТП к количеству ДТП, совершенных наиболее тяжких правонарушений.

Каждый из определенных критериев имеет численные показатели, позволяющие количественно их рассчитать. Формулы для расчета указанных критериев приведены в таблице 7, которые характеризуют административно-юрисдикционную деятельность подразделения Госавтоинспекции ОМВД России по городу N-ску.

Физический смысл критериев (коэффициентов эффективности) заключается в следующем. При стремлении коэффициента эффективности ($Kэ$) к единице можно утверждать, что эффективность деятельности подразделения ГИБДД в данной области производства по делам об административном правонарушении высока и стремится к идеальной, в случае обратного результата $Kэ$, эффективность снижается.

Таблица 7

Сведения об административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД

№ п/п	Наименование показателя	Алгоритм показателя
Критерий 1 «Законность»		
1.	Сведения об общем количестве вынесенных в подразделении ГИБДД постановлений о назначении административных наказаний и о прекращении производства по делу об административных правонарушениях (<i>П общ</i>)	$Kэ1 = \frac{П\text{ общ} - П\text{ отм}}{П\text{ общ}}$
2.	Сведения о количестве отмененных в подразделении ГИБДД постановлений как незаконных (<i>П отм</i>)	
Критерий 2 «Обоснованность»		
1.	Сведения об общем количестве вынесенных в подразделении ГИБДД постановлений о назначении административных наказаний (<i>П ок</i>)	$Kэ2 = \frac{П\text{ ок} - П\text{ изм}}{П\text{ ок}}$
2.	Сведения о количестве измененных в подразделении ГИБДД постановлений как необоснованных (<i>П изм</i>)	

Критерий 3 «Исполнение»		
1.	Сведения об общем количестве вынесенных в подразделении ГИБДД постановлений о назначении административных наказаний (<i>П ок</i>)	$K_{\text{э}3.1} = \frac{П \text{ ок} - П \text{ аш}}{П \text{ ок}}$ $K_{\text{э}3.2} = \frac{П \text{ ок} - П \text{ пред}}{П \text{ ок}}$
2.	Сведения о количестве неисполненных постановлений о назначении административного наказания в виде административного штрафа (<i>П аш</i>)	
3.	Сведения о количестве неисполненных постановлений о назначении административного наказания в виде предупреждения (<i>П пред</i>)	
Критерий 4 «Предупреждение»		
1.	Сведения об общем количестве вынесенных в подразделении ГИБДД постановлений о назначении административных наказаний (<i>П ок</i>)	$K_{\text{э}4.1} = \frac{П \text{ ок} - П \text{ пов}}{П \text{ ок}}$
2.	Сведения о количестве вынесенных постановлений за повторное совершение административного правонарушения (<i>П пов</i>)	
3.	Сведения о количестве вынесенных постановлений за квалифицированный состав административного правонарушения (<i>П кв</i>)	$K_{\text{э}4.2} = \frac{П \text{ ок} - П \text{ кв}}{П \text{ ок}}$
Критерий 5 «Причины»		
5.1. Аварийные		
1.	Сведения об общем количестве ДТП с пострадавшими на обслуживаемом участке (<i>К дтп общ</i>)	$K_{\text{э}5.1a} = \frac{К \text{ дтп общ} - К \text{ дтп не}}{К \text{ дтп общ}}$ $K_{\text{э}5.2a} = \frac{К \text{ дтп общ} - К \text{ дтп ж/д}}{К \text{ дтп общ}}$ $K_{\text{э}5.3a} = \frac{К \text{ дтп общ} - К \text{ дтп ск}}{К \text{ дтп общ}}$ $K_{\text{э}5.4a} = \frac{К \text{ дтп общ} - К \text{ дтп тн}}{К \text{ дтп тн}}$
2.	Сведения о количестве ДТП по причине управления транспортным средством в состоянии опьянения (<i>К дтп не</i>)	
3.	Сведения об общем количестве ДТП по причине нарушения правил проезда железнодорожного переезда (<i>К дтп ж/д</i>)	
4.	Сведения об общем количестве ДТП по причине нарушения установленной скорости движения (<i>К дтп ск</i>)	
5.	Сведения об общем количестве ДТП по причине технической не-	

	исправности транспортного средства (<i>К дтп тн</i>)	
5.2. Неаварийные		
1.	Сведения о количестве вынесенных постановлений о назначении административного наказания за управление транспортным средством в состоянии опьянения (<i>П нс</i>)	$Кэ5.1 = \frac{П\text{ общ} - П\text{ нс}}{П\text{ общ}}$
2.	Сведения о количестве вынесенных постановлений за нарушение правил проезда железнодорожного переезда (<i>П ж/д</i>)	$Кэ5.2 = \frac{П\text{ общ} - П\text{ ж/д}}{П\text{ общ}}$
3.	Сведения о количестве вынесенных постановлений за превышение установленной скорости движения (<i>П дтп ск</i>)	$Кэ5.3 = \frac{П\text{ общ} - П\text{ ск}}{П\text{ общ}}$
4.	Сведения о количестве вынесенных постановлений вынесенных за эксплуатацию транспортного средства с технической неисправностью, угрожающей БДД (<i>П дтп тн</i>)	$Кэ5.4 = \frac{П\text{ общ} - П\text{ тн}}{П\text{ общ}}$

Таблица 8

Сведения об уровне эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД

Коэффициенты	Анализируемые годы	
	2020	2021
Кэ1	0,87	0,84
Кэ2	0,95	0,95
Кэ3.1	0,92	0,90
Кэ3.2	0,82	0,78
Кэ4.1	0,68	0,70
Кэ4.2	0,89	0,87
Кэ5.1а	0,57	0,68
Кэ5.2а	0,83	0,78
Кэ5.3а	0,71	0,73
Кэ5.4а	0,89	0,81
Кэ5.1	0,75	0,77
Кэ5.2	0,83	0,89
Кэ5.3	0,65	0,62
Кэ5.4	0,96	0,92

Как видно из представленной таблицы 8, по Кэ1 «законность» эффективность подразделения ГИБДД понизилась на 3,4 %, по Кэ2 «обоснованность» деятельность подразделения ГИБДД осталась на том же уровне, по Кэ3.1 за анализируемый период эффективность подразделения понизилась на 2,2 % и т. д.

Качественная оценка может позволить количественно определить соотносимость критериев относительно друг друга. Это необходимо установить для оценки эффективности деятельности подразделения ГИБДД в целом с учетом того, что ряд показателей за исследуемый период может показывать количественное повышение эффективности, а ряд показателей – снижать свое значение.

На результат административно-юрисдикционной деятельности подразделений ГИБДД оказывают разнообразные причины, исследование ряда из которых затруднительно, а зачастую и нецелесообразно. Задача состоит в том, чтобы выявить из них наиболее значимые и оценить их влияние на конечный результат деятельности.

Для качественной оценки деятельности подразделения ГИБДД по участию в производстве по делам об административных правонарушениях следует использовать методы математической статистики.

Особенностью административно-юрисдикционной деятельности как одного из факторов, оказывающих влияние на дорожно-транспортную аварийность, является отсутствие зачастую функциональной зависимости. При оценке эффективности административно-юрисдикционной деятельности личного состава подразделения Госавтоинспекции далеко неочевидно выявление каких конкретных видов административных правонарушений в сфере дорожного движения может влиять на снижение аварийности на обслуживаемой территории. Так, совершение на определенном участке ДТП может быть обусловлено большим количеством различных факторов, часть из которых может носить и вероятностный (стохастический) характер.

В этом случае может быть применен такой математическо-статистический метод, как метод множественного и парного корреляционного анализа, который позволяет измерить связи между факторами, составляющими административно-юрисдикционную деятельность подразделения ГИБДД, и состоянием аварийности на обслуживаемом участке.

Регрессионно-корреляционный анализ заключается в построении и анализе математической модели в виде уравнения регрессии (уравнения корреляционной связи), т. е. в виде той или иной функции, приближенно выражающей зависимость среднего значения результативного признака от одного или нескольких признаков – факторов.

$$MY_{x, z} = f(\Sigma P(x, z, \dots)). \quad (20)$$

Регрессионно-корреляционный анализ состоит из четырех этапов.

Этап I – предварительный анализ. На этом этапе формулируется задача исследования, обосновывается методика измерения результативного признака, определяется перечень наиболее важных и существенных факторов, которые теоретически (или по мнению специалистов) должны влиять на результативный признак. Так, например, управление водителем транспортным средством в состоянии опьянения, как свидетельствует статистика, является одним из факторов, увеличивающих количество совершения как самих ДТП, так и количество пострадавших в них.

Этап II – сбор информации и ее первичная обработка. На этом этапе устанавливаются и уточняются границы исследуемой совокупности во времени и пространстве. Так, в нашем примере мы берем за отчетный период в соответствии с приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» один год. Исследуемая совокупность должна быть качественно однородной, достаточно большой по объему. Для

оценки административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД будет взято 14 показателей, которые должны быть отражены в статистической отчетности.

Этап III – построение модели (уравнение регрессии). При составлении корреляционного уравнения вид функции, т. е. характер связи между функцией и аргументом, определяется на основе анализа сущности изучаемых явлений. После того как выбрана форма связи и уравнение регрессии построено в общем виде, на основе исходной информации находят числовые значения параметров уравнения регрессии.

Этап IV – оценка и анализ модели. Важное место при оценке модели занимает измерение тесноты связи. Теснота связи между изучаемыми явлениями измеряется для прямолинейной зависимости коэффициентом корреляции. Коэффициент может изменяться от 0 (полное отсутствие связи) до ± 1 (функциональная зависимость).

Для качественной оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД необходимо упорядочить критерии, т. е. провести их градацию в зависимости от значимости. Для измерения качества необходимо выделить основные критерии, в большей степени влияющие на уровень аварийности, и второстепенные, которые оказывают меньшее влияние на совершение участниками дорожного движения ДТП.

В таблице 7 были определены критерии, влияющие на административно-юрисдикционную деятельность и проведено их ранжирование на 14 видов с учетом экспертных оценок. В таблице 8 приведены их численные значения.

При этом принималось во внимание то обстоятельство, что самые низкие темпы отклонения от нормативного значения должны быть у критериев, оценивающих уровень выполнения целей конкретного характера (состояние объективности, законности).

Коэффициент ранговой корреляции (τ) и коэффициент Спирмена (ρ) являются функциями минимального количества

перемещения объектов (показателей) анализируемого ряда для определения их положения в нормативном ряду. Задача заключается в определении нормативного ряда, при этом второй коэффициент учитывает отдаленность каждого показателя от своего нормативного места и как бы «взвешивает» эту отдаленность.

Именно коэффициент Спирмена (ρ) и может быть использован для оценки показателей качества административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД. Таким образом, примем коэффициент качества деятельности ($K_{кч}$) равным коэффициенту Спирмена (ρ): $K_{кч} = \rho$, который вычисляется по формуле:

$$K_{кч} = \frac{1 - 6\sum y^2}{n(n^2 - 1)}, \quad (21)$$

где y – разность между нормативным рангом (порядковым номером показателя в нормативном ряду) и местом (порядковым номером) его темпов роста в анализируемом ряду, n – количество нормативных рангов.

Коэффициент качества ($K_{кч}$) при оценке эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД может изменять свои показатели от +1 до -1, где положительное значение (+1) свидетельствует о нормативном значении (т. е. эффективность равна 100 % (максимальному значению), а при $K_{кч} = -1$ его эффективность минимальна (0 %), т. е. противоположна нормативному.

Использование математического метода ранговой корреляции, по нашему мнению, позволяет оценить административно-юрисдикционную деятельность подразделения ГИБДД с точки зрения ее влияния на конечную цель этой деятельности – обеспечение безопасности дорожного движения.

Проведем анализ эффективности административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД, для чего сравним анализируемый период с прошлым.

Для этого используем критерии, ранжирование которых было проведено с учетом экспертных оценок. При этом необходимо учитывать, что самые высокие темпы снижения в таблице 9. Их положение в таблице определено в зависимости от более значимых к менее значимым. В связи с тем, что по наиболее важным критериям темп изменения коэффициентов эффективности допускается минимальный, он в таблице 9 представлен в виде $(1 - Kэ)$.

В зависимости от темпов изменения коэффициентов эффективности по ранжируемым критериям каждому показателю присваивается фактический ранг. В таблице 9 представлена математическая модель административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД.

Таблица 9

Результаты административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД

Норматив- ный ранг	Критерии административно-юрисдикционной деятельности и показатели, их характеризующие	2020 год		2021 год	
		Темп изменения, в %	Фактический ранг	Темп изменения, в %	Фактический ранг
1	Критерий 1 Законность назначения административного наказания	-20,5	9	-33,3	2
2	Критерий 2 Обоснованность назначения административного наказания	-25,7	4	-25,0	5
3	Критерий 3 Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного штрафа	-24,3	6	-30,2	4
4	Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения	-20,8	8	-18,1	7

5	Критерий 4 Квалифицированный состав административного правонарушения в сфере БДД	-23,7	7	-24,4	6
6	Повторное совершение административного правонарушения в сфере БДД	-27,5	2	-15,6	9
7	Критерий 5 (аварийные показатели) ДТП, произошедшие по причине управления транспортным средством водителем в состоянии опьянения	-45,2	1	-34,2	1
8	ДТП, произошедшие по причине нарушения водителем проезда ж/д переезда	-25,3	5	-12,7	10
9	ДТП, произошедшие по причине превышения водителем установленной скорости движения	-14,8	10	-32,3	3
10	ДТП, произошедшие по причине эксплуатации технически неисправного транспортного средства	-27,3	3	-17,5	8
11	Критерий 5 (неаварийные показатели) Управление транспортным средством водителем в состоянии опьянения	-5,2	12	-4,2	12
12	Совершение водителем нарушения проезда ж/д переезда	-1,7	14	-2,5	14
13	Превышение водителем транспортного средства установленной скорости движения	-8,8	11	-7,8	11

14	Эксплуатация водителем технически неисправного транспортного средства	-3,6	13	-3,4	13
	Коэффициент качества	0,5033		0,7729	

Сведем полученные показатели за прошлый (2020 г.) и анализируемый (2021 г.) периоды в таблицы 10 и 11 соответственно.

Таблица 10

Результаты административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД за 2020 г.

Нормативный ранг	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Фактический ранг	9	4	6	8	7	2	1	5	10	3	12	14	11	13
Разность между рангами (y)	8	2	3	4	2	4	6	3	1	7	1	2	2	1

$$K_{кчпп} = \frac{1 - 6 \times 226}{14(14^2 - 1)} = 1 - 0,4967 = 0,5033.$$

Таблица 11

Результаты административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД за 2021 год

Нормативный ранг	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Фактический ранг	2	5	4	7	6	9	1	10	3	8	12	14	11	13
Разность между рангами (y)	12	1	8	1	3	2	1	6	1	7	4	0	1	5

$$K_{кчпг} = \frac{1 - 6 \times 120}{14(14^2 - 1)} = 1 - 0,2637 = 0,7364.$$

Рассчитаем коэффициент качества за прошлый и анализируемый периоды, подставив численные значения показателей из таблиц 5 и 6 в формулу (17). Проведя вычисления, в приве-

денном примере получим значение коэффициента качества: $K_{кчп} = 0,5033$ и $K_{кчп} = 0,7364$, что свидетельствует о повышении деятельности подразделения ГИБДД за анализируемый период на 0,2696 пункта или на 26,96 %.

Таким образом, предлагаемые методы (метод сравнения удельных показателей и метод теории ранговых корреляций) позволяют всесторонне охарактеризовать все аспекты административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД. Используя регрессионно-корреляционный анализ можно измерить влияние различных факторов друг на друга и на конечный результат в целом.

Вопросы для самоконтроля

1. Перечислите виды критериев, используемых для оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделения Госавтоинспекции МВД России.

2. Охарактеризуйте критерий «законность». От значения каких показателей он зависит?

3. Охарактеризуйте критерий «обоснованность». От значения каких показателей он зависит?

4. Охарактеризуйте критерий «исполнение». От значения каких показателей он зависит?

5. Охарактеризуйте критерий «предупреждение». От значения каких показателей он зависит?

6. Что позволяет определить качественную оценку административно-юрисдикционной деятельности подразделения ГИБДД?

7. Назовите приказ МВД России, утвердивший индикативные показатели для федерального государственного контроля (надзора) в области БДД.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обеспечение качества и результативности административно-юрисдикционной деятельности подразделений Госавтоинспекции является многофакторной и комплексной проблемой, об эффективности которой можно судить только при наличии методики ее оценки, отражающей взаимосвязь между привлечением к административной ответственности лиц, ответственных за безопасность дорожного движения, с уровнем дорожно-транспортной аварийности.

Несмотря на многолетние усилия научных учреждений и практиков МВД России (причем как отечественных, так и зарубежных), проблема оценки данной работы подразделений Госавтоинспекции до сих пор не решена. Важность решения данной проблемы очевидна.

Исследование показало, что действующая на сегодняшний день система оценки деятельности территориальных органов МВД России, утвержденная приказом МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации», определяет наиболее важные направления деятельности, требующие контроля за их состоянием. Данный приказ предусматривает и разработку других методик при сохранении принципов и основных положений, предусмотренных утвержденной инструкцией. При осуществлении ведомственной оценки проверке к исследуемым видам деятельности подлежат в том числе и производство по делам об административных правонарушениях и обеспечение безопасности дорожного движения, которое должно быть урегулировано ведомственными нормативными правовыми актами на региональном уровне. При проверке подразделений Госавтоинспекции руководствуются распоряжением МВД России от 31 августа 2018 г. № 1/10064 «О системе изучения и оценки направлений деятельности подразделений Госавтоинспекции».

территориальных органов МВД России на региональном уровне», которым утверждена Методика ведомственной статистической оценки деятельности территориальных органов МВД России на региональном уровне по обеспечению безопасности дорожного движения. В соответствии с указанной Методикой объектами проверки являются: деятельность по предупреждению преступлений и административных правонарушений, исполнение административного законодательства.

Исследование этих документов показывает, что комплексно административно-юрисдикционная деятельность подразделений ГИБДД не является объектом контрольной деятельности для оценки ее эффективности. Отдельные направления подлежат проверке, при этом применяемые в настоящее время методики не позволяют определить влияние выявляемых сотрудниками ГИБДД административных правонарушений с состоянием аварийности на обслуживаемом участке.

При этом действующие приказы МВД России предлагают ряд критериев оценки деятельности органов внутренних дел на региональном уровне, которые не всегда применимы для подразделений районного звена. В то же время районное звено реализует основной объем стоящих перед Госавтоинспекцией задач и определяет эффективность профилактической работы по предупреждению аварийности в стране. Попытки автоматически перенести практику оценки эффективности деятельности регионального звена по изменению уровня аварийности на районный уровень, как правило, не позволяли достаточно адекватно отражать реальное состояние дел. Это объясняется относительно небольшими значениями показателей аварийности, изменение которых во времени не всегда связано с улучшением или ухудшением качества работы подразделения ГИБДД.

В связи с этим на практике при оценке результатов работы (помимо показателей аварийности как конечного результата, а иногда и вместо них) учитывается некая дополнительная ин-

формация, характеризующая объем выполнения отдельных предписанных действий. Недостаток такого способа определения эффективности деятельности состоит в том, что концепция оценки по конечным результатам часто подменяется оценкой объема проделанной работы.

В настоящем учебном пособии авторами предпринята попытка предложить методику оценки административно-юрисдикционной деятельности подразделений Госавтоинспекции МВД России. Предлагаемая методика дает возможность, во-первых, использовать систему показателей и критериев, позволяющих количественно «взвесить» и сравнить эффективность при достижении, как целей конкретного характера, так и целей общего характера административно-юрисдикционной деятельности, во-вторых, предложенный метод позволяет оценить влияние различных причин и условий, вызывающих изменение уровня административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД.

В целом предлагаемая в учебном пособии методика может способствовать обеспечению целенаправленного улучшения административной юрисдикции ГИБДД МВД России, положительным образом должна сказаться на реализации принципа неотвратимости наказания за совершенное правонарушение и принципа законности, что в конечном итоге приведет к повышению уровня безопасности дорожного движения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. 04.07.2020. № 144.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 07.01.2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

3. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 12.11.2007. № 46. Ст. 5553.

4. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.

5. Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.07.2011. № 27. Ст. 3881.

6. Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2018. № 1 (часть I). Ст. 27.

7. Указ Президента Российской Федерации от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства Российской Федерации. 22.06.1998. № 25. Ст. 2897.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.2020 № 1502 «Об утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 28.09.2020. № 39. Ст. 6077.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» // Собрание

актов Президента и Правительства Российской Федерации. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531.

10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.01.2018 № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Приказ МВД России от 31.12.2013 № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

12. Распоряжение МВД России от 31.08.2018 №1/10064 «О системе изучения и оценки направлений деятельности подразделений Госавтоинспекции территориальных органов МВД России на региональном уровне» // СПС «КонсультантПлюс».

Учебная и научная литература

13. Аврутин, Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования) : монография. – СПб. : Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998.

14. Антонов, С. Н. Проблемы реализации административной ответственности юридических лиц за нарушения в области дорожного движения / С. Н. Антонов, С. В. Жбанов, А. Б. Клименко, П. В. Молчанов // Безопасность дорожного движения : Сб. науч. трудов. Вып. 12. – М. : ФКУ «НИЦ БДЦ МВД России», 2012. – С. 14–25.

15. Веремеенко, И. И. Административно-правовые санкции. М., 2009.

16. Власов, Б. Е. Разработка программы правоохранительной и антикриминальной направленности в деятельности ОВД : монография. – М. : Академия управления МВД России, 2014.

17. Губарева Т. И. Значение принципа законности в деятельности органов административной юрисдикции // Материалы методологических аспирантских и магистерских семинаров кафедры финансового, предпринимательского и информационного права. – Ставрополь : Ставропольское издательство «Параграф», 2012. – С. 45–59.

18. Гусев, Р. Г. Концептуальные подходы к оценке эффективности деятельности полиции : монография. – М. : ИМПЭ им. А.С. Грибоедова, 2012.

19. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2020 года : информационно-аналитический обзор. – М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2020.

20. Захватов, И. Ю. Проблемы формирования системы оценки деятельности территориальных органов МВД России // Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современность, перспективы : материалы всероссийской научно-практической конференции. – Ч. I. – М. : Академия управления МВД России, 2013. – С. 112–133.

21. Майоров, В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения // Полицейское право. – 2007. – № 2.

22. Никитин, М. Н. Проблемные вопросы реализации требований по оценке деятельности органов внутренних дел / М. Н. Никитин, Р. А. Софьин // Обеспечение управленческой деятельности руководителя территориального органа МВД России: проблемы и пути их решения : материалы научно-практической конференции (Москва, 28 апреля 2014 г.). – М. : Академия управления МВД России, 2014. – С. 38–57.

23. Панкова, О. В. Практика применения КоАП РФ о правонарушениях в области дорожного движения. – М. : Издательство Юрайт, 2012.

24. Россинский, Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 144–158.

25. Серков, П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы : монография. – М. : Норма, Инфра-М, 2012.

26. Трусов, А. И. Административно-юрисдикционная деятельность полиции: проблемы теории и практики / А. И. Трусов, Ю. Н. Кочеров, А. Н. Димитров // Российская юстиция. – 2017. – № 10. – С. 185–193.

27. Хусяйнова, С. Г. О состоянии законности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Российская юстиция. – 2020. – № 11. – С. 222–229.

Учебное издание

Никоноров Евгений Анатольевич,
доктор педагогических наук,
кандидат юридических наук, доцент

Сидоров Эдуард Томович,
кандидат юридических наук, доцент

**МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ МВД РОССИИ
В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Редактор *Боровкова А. Н.*
Компьютерная верстка *Боровкова А. Н.*

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12

Подписано в печать 28.06.2022	Формат 60×84 1/16	Тираж 85 экз. 1-й завод 31 экз.
Заказ № 106	Цена договорная	Объем 4,4 уч.-изд. л. 6,5 усл. печ. л.
