

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казённое
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. В. Лукьянова»**

Ю. Н. Калюжный

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

**Орёл
ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова
2017**

УДК 351.81
ББК 67.99(2)116.1
К17

Рецензенты:

- В. В. Денисенко, доктор юридических наук, профессор
(профессор кафедры конституционного и административного права
Краснодарского университета МВД России);
- В. Н. Самсонов, доктор юридических наук, профессор
(профессор кафедры административно-правовых дисциплин
Белгородского юридического института МВД России
имени И. Д. Путилина)

Калюжный Ю. Н.

К17 Теоретико-правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации: монография / Ю. Н. Калюжный – Орёл: ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017. – 178 с.
ISBN 978-5-88872-233-6

В монографии исследуются общетеоретические и практические проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации. Значительное внимание уделено развитию государственно-правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения.

Издание предназначено для научных и практических работников, преподавателей, адъюнктов (аспирантов) и слушателей (студентов) образовательных организаций, а также всех тех, кто интересуется проблемами обеспечения безопасности дорожного движения.

Монография публикуется в авторской редакции.

УДК 351.81
ББК 67.99(2)116.1

ISBN 978-5-88872-233-6

© ОрЮИ МВД России имени В. В. Лукьянова, 2017

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Теоретические основы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации	7
§ 1. Понятие и основные категории безопасности дорожного движения	7
§ 2. Сущность обеспечения безопасности дорожного движения в структуре национальной безопасности Российской Федерации	23
§ 3. основополагающие начала и методы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации	32
Глава 2. Методологические основы обеспечения безопасности дорожного движения	58
§ 1. Генезис становления и развития системы обеспечения безопасности дорожного движения	58
§ 2. Сущность государственного управления по обеспечению безопасности дорожного движения	96
§ 3. Основные факторы и закономерности обеспечения безопасности дорожного движения	121
Глава 3. Организационные основы обеспечения безопасности дорожного движения в России	146
§ 1. Госавтоинспекция МВД России в государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения	146
§ 2. Общая характеристика субъектов обеспечения безопасности дорожного движения в России	155
Заключение	166
Библиографический список	168

ВВЕДЕНИЕ

В Российской Федерации реализуется комплекс мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения. Безопасность дорожного движения, по-прежнему, является одним из важных направлений социальных, экономических и демографических преобразований Российской Федерации.

Совершенствование организации дорожного движения и ее правовой регламентации, обеспечение безопасности дорожного движения представляют собой обязательные условия развития современного общества и государства.

Дорожно-транспортные происшествия и их последствия наносят значительный как материальный, так и моральный ущерб нашему государству, обществу и гражданам.

Ежегодно в Российской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий погибают более 20 тысяч человек и получают ранения свыше 200 тыс. человек (в 2016 году погибли 20 308 человек, при этом удалось сократить число погибших на 12,1 %, и были сохранены жизни свыше 2,8 тысяч участников дорожного движения в сравнении с предыдущим годом). Почти треть погибших в ДТП составляют самые уязвимые участники дорожного движения – пешеходы¹.

В нашей стране в последнее десятилетие проводятся значительные действия по совершенствованию деятельности, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения и его организации. Необходимость решения вопросов обеспечения безопасности дорожного движения неоднократно отмечалось Президентом страны в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Значительный массив программных документов, рассчитанных на долгосрочную перспективу, определяет деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения в качестве наиболее актуальных направлений прогрессивного социального и экономического развития России.

Одной из основных целей проводимой государственной политики в области развития транспорта выделяется повышение комплексной безопасности и стабильности транспортной системы, что находит свое отражение в «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»².

¹ Показатели состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/stat>.

² О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р: в ред. от 10 февраля 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

На состояние защищенности транспортных объектов и транспортной системы в целом, сокращения количественных показателей аварийности и тяжести ее последствий, указывается и в «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 г.»¹. Задачи указанной стратегии обозначают стратегические ориентиры в решении проблем безопасности всей транспортной системы России.

Одним из методов решения задач, определенных в стратегии является программно-целевой, который апробирован в современной России и неоднократно реализуется в федеральных целевых программах.

Совокупность действий и выполнение мероприятий субъектами обеспечения безопасности дорожного движения при реализации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.», позволила в стране добиться устойчивых показателей снижения аварийности, и обеспечило сокращение на 23 % числа лиц, погибших в ДТП.

Содержательная сторона Программы, повышенное внимание руководства страны к обеспечению безопасности дорожного движения и предметная деятельность субъектов управляющего воздействия сферы обеспечения безопасности, позволили изменить отношение всех органов власти к данному направлению, как к одному из национальных приоритетов государственной политики Российской Федерации. Немаловажное значение в рассматриваемом вопросе принадлежит принятым на основе федеральной программы региональным и муниципальным программам.

Стоит отметить, что положительной динамики с аварийностью удалось достигнуть посредством скоординированной деятельности органом власти, мониторинга ситуации и совершенствованием законодательства в сфере безопасности дорожного движения, использованию новых методов и форм пропагандистского воздействия на различные группы участников дорожного движения.

Результативность проводимой работы, направленной на снижение основных показателей аварийности подчеркивает обоснованность выбранным форм и методов работы субъектов государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, вместе с тем федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», поставлена серьезная задача – сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 году на 25 % по сравнению с 2010 годом.

Для реализации обозначенного вектора государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения необходимо

¹ О Транспортной стратегии Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р: в ред. от 11 июня 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ориентироваться на использование стратегического и системного подхода. Решение социально значимых задач, связанных с сокращением количества погибших и раненных в дорожно-транспортных происшествиях невозможно без активного взаимодействия с самим социумом, с гражданами и общественностью. Общественность охотно проявляет инициативу и активно принимает участие в проведении мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения.

Указанные обстоятельства в своей совокупности определяют актуальность вопросов обеспечения безопасности дорожного движения их социальную значимость и необходимость проведения научных исследований обозначенных общественных отношений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и основные категории безопасности дорожного движения

Безопасность дорожного движения является одной из важных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам. Дорожно-транспортный травматизм приводит к исключению из сферы производства людей трудоспособного возраста. Гибнут или становятся инвалидами дети¹.

Обеспечение безопасности дорожного движения является составной частью обеспечения безопасности Российской Федерации.

Вопросы обеспечения безопасности (как внутренней, так и внешней) постоянно находятся в числе основных задач любого общества и государства. Признавая человека, его права и свободы высшей ценностью, государство через органы законодательной, исполнительной и судебной властей обеспечивает и осуществляет функцию защиты (охраны) личности (ее прав и свобод), общества (материальных и духовных ценностей), государства (конституционный строй, суверенитет, территориальная целостность), окружающей среды от воздействия многочисленных внешних и внутренних угроз².

Несмотря на то, что вопросы обеспечения безопасности дорожного движения человечество интересовали с момента возникновения транспортных средств, термин «безопасность дорожного движения» как в международно-правовых документах, так и нормативных правовых актах нашего государства употребляется с середины прошлого века³, а как научно-правовая категория «безопасность дорожного движения» начала формироваться

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах: Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864.

² Елагин А. Г., Казаков А. Я. Управление деятельностью по обеспечению безопасности: научное издание / М.: Академия управления МВД России, 2010. С. 9.

³ Конвенция о дорожном движении вместе с Протоколом о дорожных знаках и сигналах: заключена в г. Женева 19 сентября 1949 г.

сравнительно недавно, в середине 70 годов XX века, и не находит однозначного толкования в настоящее время.

Представители отечественной науки разрабатывают понятие, особенности и отличительные признаки правовых категорий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения в российской правовой науке. Несомненно, содержание элементов, характеризующих признаков исследуемых терминов трансформировалось с учетом совершенствования нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в области дорожного движения, а также с учетом развития научных представлений в указанной области.

Невозможно не согласиться с В. В. Головки, который, исследуя безопасность дорожного движения, указывает на существование методологических трудностей, связанных с определением границ между содержательной частью рассматриваемого процесса, то есть структур и функций, подлежащих защите, и аспектом, связанным с методами и средствами обеспечения их безопасности¹.

Сравнительный анализ международных нормативных правовых актов², а также нормативных правовых актов нашего государства позволяет утверждать, что, несмотря на закрепление и использование термина «безопасность дорожного движения», законодательное толкование рассматриваемого понятия не приводилось до принятия Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», в котором под безопасностью дорожного движения понимается состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий³.

Является бесспорной позиция Н. А. Босхамджиевой, согласно которой происходящие политические и социально-экономические преобразования в обществе, изменения в системе государственного управления обеспечением безопасности дорожного движения, направленные на ее организационно-правовое совершенствование, позволили сформулировать концептуальное понимание безопасности

¹ Головки В. В. К вопросу о понятии безопасности дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. № 1 (4) 2015. С. 62–69.

² Конвенция о дорожном движении вместе с Протоколом о дорожных знаках и сигналах: заключена в г. Женева 19 сентября 1949 г., Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г.

³ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дорожного движения, которое получило нормативное закрепление, однако продолжение научной дискуссии говорит о необходимости его дальнейшего исследования¹.

Исследуя гносеологические особенности закрепления понятия «безопасность дорожного движения» в структуре законодательства Российской Федерации, необходимо отметить, что безопасность дорожного движения относится к разновидности безопасности в целом. В Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Таким образом, логично предположить, что разработчики Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в 1995 году интерпретировали отдельные методологические составляющие элементы понятия безопасности как общего аспекта применительно к понятию «безопасность дорожного движения», как частному (разновидности безопасности), хотя не совсем понятно, почему Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» не содержит понятийный аппарат, и, соответственно, не раскрывает основные термины, используемые в нем, в том числе и не раскрывает термин «безопасность». Вполне возможно, что наличие значительного количества научных подходов к понятию «безопасности», не позволило законодателям прийти к единому пониманию совокупности качественных и количественных характеристик, в полной мере раскрывающих рассматриваемое понятие.

При анализе лексического содержания понятия «безопасность дорожного движения», обращает на себя внимание признанная большинством авторов совокупность двух терминов – «безопасность» и «дорожное движение».

Обращаясь к этимологическому содержанию понятия безопасность, необходимо отметить, что под безопасностью понимается состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности².

Одним из первых представителей отечественной науки, изучавших совокупность общественных отношений, связанных с

¹ Босхамджиева Н. А. Общая характеристика безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. 2013. № 9.

² Словарь русского языка: ок. 57000 слов / Под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. 20-е изд., стереотип. М.: Рус. яз., 1989. 750 с.

обеспечением безопасности дорожного движения, является В. В. Лукьянов, который под дорожным движением понимал «процесс движения транспортных средств по дорогам, в котором действия его участников – водителей, пешеходов и пассажиров – определяются специальными правилами»¹.

Характерными признаками указанного понятия являлись: 1) дорожное движение рассматривалось как процесс движения именно транспортных средств; 2) в качестве его участников рассматривались водители, пешеходы и пассажиры вне зависимости от видов транспортных средств; 3) действия указанных категорий участников дорожного движения определялись специальными правилами – Правилами дорожного движения.

Г. И. Клинковштейн дорожное движение определял, как «существующую на дорогах сложную динамическую систему, представляющую собой движение пешеходов и различных типов механических и немеханических транспортных средств»². Таким образом, во-первых, дорожное движение представлено сложной динамической системой, а во-вторых, – движением пешеходов и различными видами транспортных средств.

И. К. Шахриманьян в понятие «дорожное движение» включил более детальное количество существенных признаков, характеризующих его, представив следующим образом: «современное дорожное движение – это перемещение людей и грузов механическими транспортными средствами, а также людей вне этих транспортных средств по дорогам, регламентированное специальными правовыми нормами, регулируемое государственными органами, протекающее в условиях реальной опасности возникновения обстоятельств, препятствующих продолжению этого процесса»³, тем самым, выделив новые значительные признаки исследуемого понятия, такие как регулирование общественных отношений, связанных с дорожным движением государственными органами, и протекание данного процесса в условиях реальной опасности возникновения обстоятельств, препятствующих продолжению движения.

В последующем В. И. Коноплянко, исследуя понятие «дорожное движение» к предложенной В. В. Лукьяновым системе «человек – автомобиль – дорога» добавляет совокупность внешних факторов,

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1974. С. 9.

² Клинковштейн Г. И. Организация дорожного движения. М., 1975. С. 8.

³ Шахриманьян И. К. Безопасность дорожного движения. М., 1979. С. 12.

влияющих на дорожное движение, и характеризует процесс дорожного движения как сложную динамическую систему взаимодействия транспортных средств и пешеходных потоков, состоящую из следующих элементов: «человек – автомобиль – дорога – среда»¹.

С позиции совершенствования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, в условиях построения правового государства и перехода страны к рыночным отношениям проведено исследование Б. В. Россинским².

В. И. Майоров дал наиболее полное определение понятия «дорожное движение», под которым понимает деятельность по удовлетворению личной и общественной потребности в пространственном перемещении людей, средств и продуктов их труда, основанную на использовании технического комплекса «транспортные средства – дороги», состоящую в управлении движением транспортных средств, перемещении на транспортных средствах без управления ими или естественном пешем передвижении по дорогам, протекающую в условиях постоянного риска возникновения неуправляемого движения механических транспортных средств и последующих негативных последствий в виде гибели, ранения людей, повреждения материальных объектов³.

В рассматриваемом определении четко прослеживается социально-психологический аспект, выраженный во внутреннем состоянии психологического или функционального ощущения необходимости реализовать свои желания в пространственном перемещении. Но, несмотря на значительную детализацию отдельных составляющих понятия дорожного движения, в приведенных высказываниях представителей отечественной науки, в определении В. И. Майорова указывается на использование технического комплекса, состоящего из двух элементов: транспортные средства – дороги, а возможность негативного влияния на рассматриваемый процесс водителем либо окружающей средой лишь прослеживается и подразумевается, хотя в современных условиях дорожного движения едва ли возможно отрицание влияния последних двух элементов, выделенных В. И. Коноплянко.

¹ Коноплянко В. И. Организация и безопасность дорожного движения. М., 1991. С. 4.

² Россинский Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения : (тенденции, проблемы и перспективы развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

³ Майоров В. И. Дорожное движение и безопасность. Челябинск, 1997.

Отдельные представители отечественной науки включают в процесс дорожного движения и подготовительные мероприятия, связанные с дальнейшим движением. В частности, Р. И. Денисов определяет дорожное движение как совокупность общественных отношений, возникающих в связи с необходимостью осуществления перевозок пассажиров и грузов и подготовкой к этому процессу¹. В. И. Майоров, обращаясь к существующему понятию «безопасность дорожного движения», указывает на то, что оно не отражает всей совокупности общественных отношений, возникающих в связи с удовлетворением транспортной потребности общества, которая гораздо шире, так как процессу транспортного перемещения предшествуют процессы его подготовки. Он предлагает расширить понятие «дорожное движение», включив в его содержание совокупность общественных отношений, складывающихся на этапах подготовки и организации процесса непосредственно пространственного перемещения, а также вместо термина «дорожное движение» использовать термин «сфера дорожного движения»².

В какой мере является обоснованной, позиция по отношению включения в понятие дорожного движения процесс подготовки к нему покажут дальнейшие научные исследования в рассматриваемой области, однако процесс подготовки к какому-либо событию и факт его совершения – совершенно разные этапы, последующий из которых не всегда является следствием предыдущего в силу множественности причин, зависящих как от воли субъекта, осуществляющего подготовительные мероприятия, так и от объективных факторов, лежащих за пределами воли такового.

Не вызывает сомнений, что понятие «дорожное движение» не является исключительной дефиницией правовой науки, тем не менее совокупность рассмотренных научных подходов к пониманию понятия дорожного движения позволяет выделить его отличительные признаки, обладающие неотъемлемыми свойствами, существенными для характеристики рассматриваемого понятия:

- дорожное движение представляет собой не что иное, как процесс, многогранную систему взаимодействия ее элементов;

¹ Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1982. С. 34.

² Майоров В. И. К вопросу о безопасности в сфере дорожного движения // Транспортное право. 2009. № 4.

- содержание рассматриваемого процесса представляет собой перемещение людей и грузов как механическими транспортными средствами, так и вне этих транспортных средств по дорогам;

- перемещение людей и грузов осуществляется в условиях четырех элементов системы «человек – автомобиль – дорога – среда», в условиях каузальности (причинной взаимообусловленности событий во времени) и детерминации, в силу чего при воздействии одного объекта (причины) происходит соответствующее ожидаемое изменение другого объекта (следствия);

- рассматриваемый процесс протекает в условиях постоянного риска возникновения обстоятельств, препятствующих продолжению этого процесса, и (или) негативных последствий в виде гибели или ранения людей, повреждений транспортных средств, сооружений, грузов либо причинения иного материального ущерба;

- дорожное движение представляет совокупность общественных отношений, урегулированных нормативными правовыми актами;

- общественные отношения, связанные с дорожным движением, являются объектом государственного управления.

Выделенные признаки понятия дорожного движения характеризуют его в основном содержательную сторону, хотя, несомненно, использование синергетических подходов в исследовании позволит установить иные отличительные признаки рассматриваемого понятия с позиции социологии, экономики, государственного управления и иных областей научного познания.

В. И. Майоров совершенно справедливо утверждает, что сложная социотехническая природа дорожного движения определяет объективную возможность различных подходов к определению понятия дорожного движения, отражающих его механические (передвижение в пространстве транспортных средств и пешеходов как материальных тел), технико-технологические (управление пространственным перемещением в условиях противоречия «скорость – опасность») и социальные (совокупность общественных отношений, возникающих в процессе совместной деятельности по реализации транспортной потребности) аспекты¹.

Указанные признаки, представляют возможность сформулировать понятие «дорожное движение», под которым следует понимать совокупность общественных отношений, урегулированных

¹ Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 289.

нормативными правовыми актами и являющихся объектом государственного управления, связанных с перемещением людей и грузов как транспортными средствами, так и вне их по дорогам, протекающие в условиях каузальности и детерминации с постоянным риском возникновения обстоятельств, препятствующих продолжению этого процесса и (или) негативных последствий в виде гибели или ранения людей, повреждений транспортных средств, сооружений, грузов либо причинения иного материального ущерба.

Помимо научных подходов к пониманию понятия дорожного движения существует и законодательное закрепление исследуемого понятия, изложенное в базовом нормативном правовом акте, регулирующем правоотношения в рассматриваемой области, в котором под дорожным движением понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог¹.

Исследование понятия дорожного движения позволяет перейти к возможности определения правовой категории – безопасность дорожного движения.

Основной нормативный правовой акт определяет безопасность дорожного движения как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий².

Лингвистический анализ смыслового содержания законодательно закреплённого понятия «безопасность дорожного движения» на основе использования семантических подходов позволяет установить использование в рассматриваемом понятии качественных характеристик, оценочных показателей и критериев. Так состояние обозначает множество значений переменных состояний объектов. Соответственно, применительно к состоянию дорожного движения законодатель умышленно закрепляет изменчивость дорожного движения, и это соответствует реальной ситуации. А закрепляя термин «степень защищенности» его участников, законодатель опять же, использует оценочные критерии защищенности, указывает на прямую зависимость «степени» от факторов, влияющих на устойчивость функционирования

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ; в ред. от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

«защищенности» таких как возможность наступления потенциально опасных ситуаций – дорожно-транспортных происшествий и их последствий, которые являются источниками возникновения негативных явлений.

В. В. Лукьянов утверждает, что «безопасность дорожного движения – это не степень защищенности участников дорожного движения, а полная их защищенность от дорожно-транспортных происшествий», а под безопасностью понимает состояние процесса дорожного движения, которое исключает угрозу совершения ДТП со всеми вытекающими последствиями, поскольку водитель сохраняет возможность управления автомобилем по своей разумной воле, руководствуясь Правилами дорожного движения¹.

Со смысловой стороны указанное понятие наиболее точно характеризует безопасность, хотя, конечно же, полная защищенность участников дорожного движения от ДТП является идеалом обеспечения безопасности дорожного движения, а сохранение водителем возможности управления автомобилем по своей разумной воле, руководствуясь Правилами дорожного движения, не гарантирует возможности не возникновения ДТП по причине технической неисправности транспортного средства, либо по вине другого водителя, пренебрегающего требованиями ПДД, а также иных обстоятельств и условий дорожного движения. В этом отношении показательны беспилотные автомобили, в частности разработкой автомобиля, который ездит без водителя, занимается корпорация Google. В целях реализации проекта разработчики добились существенных корректировок Правил дорожного движения в штатах Невада и Калифорния. Теперь там допускается эксплуатация автомобиля без водителя².

В июле 2015 года впервые произошло ДТП с участием беспилотного автомобиля, в котором есть пострадавшие — незначительные травмы получили сотрудники компании Google, наблюдавшие за работой беспилотного автомобиля, и водитель авто, который врезался в самоуправляемый автомобиль сзади. По данным компании Google, за шесть лет испытаний машин без водителей с учетом трех миллионов километров общего пробега этих машин,

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1974.

² Когда руль не нужен. Машины с автопилотом выходят на дороги [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/05/29/google-auto.html>.

авария стала 14-й аварией с беспилотными автомобилями, но первая, в которой есть люди, получившие травмы¹.

Таким образом, технический прогресс изменяет общественные отношения, связанные с дорожным движением, допуская в него беспилотный автомобиль, который, несомненно, спустя время, будет внедряться на российские автодороги, и первые предпосылки в этом направлении уже сделаны. Россия будет стремиться представить к чемпионату мира по футболу 2018 года свой самодвижущийся автомобиль, пообещал вице-премьер Российской Федерации Аркадий Дворкович². Научно-технический прогресс вносит определенные опасности, риски в процесс дорожного движения, но его диалектика заключается в том, что без дальнейшего технического развития невозможно решить многие проблемы обеспечения безопасности дорожного движения.

Конечно, допуску подобных транспортных средств к участию в дорожном движении должны предшествовать изменения нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в рассматриваемой области, которые будут направлены на совершенствование, в том числе и основополагающего понятийного аппарата. Закономерно возникают вопросы. Каким будет законодательная терминология в отношении данных автомобилей (беспилотный автомобиль, самодвижущийся автомобиль, машина с автопилотом или иная интерпретация)? Кто является водителем, в случае движения по дорогам беспилотного автомобиля? Насколько беспилотный автомобиль является безопасным для остальных участников дорожного движения? Кто в случае наступления ДТП будет нести административную, гражданско-правовую, уголовную ответственность за вред, причиненный этим автомобилем и т. д.?

В. И. Майоров определяет безопасность дорожного движения как состояние защищенности интересов людей и общества в эффективном удовлетворении транспортной потребности, сохранении жизни, здоровья участников дорожного движения, сохранности материальных ценностей от дорожно-транспортных происшествий, а обеспечение безопасности дорожного движения – как деятельность по

¹ Беспилотное авто Google впервые попало в ДТП с пострадавшими [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2015/07/17/car-site.html>.

² Дворкович: Российская Федерация стремится представить к 2018 году беспилотную машину [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/economy/20151004/1296400446.html>.

разработке и реализации мер по снижению вероятности возникновения происшествий и тяжести их последствий¹.

Ю. П. Луконин, рассматривая вопросы, связанные с безопасностью дорожного движения, указывает, что безопасность дорожного движения, как разновидность общественной безопасности представляет собой систему общественных отношений, связанных с защитой личности, общества и государства от дорожно-транспортных происшествий, которые приводят к большим социальным и экономическим потерям, исчисляемым ежегодно сотнями тысяч травмированных людей, в том числе десятками тысяч со смертельным исходом, сотнями миллионов рублей материального ущерба от повреждения грузов и техники².

Говоря о безопасности дорожного движения, необходимо отметить, что нас интересует в основном правовой аспект, который, несомненно, нашел свое отражение в научных исследованиях. В частности, А. А. Бахаев утверждает, что изучение безопасности дорожного движения как правовой категории преследует цель определения безопасности дорожного движения с учетом общесистемных признаков, присущих общественной безопасности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на своеобразие безопасности дорожного движения как относительно самостоятельного правового явления³.

В. В. Головкин, В. И. Майоров, Е. А. Ортман, исследуя подходы к понятию «безопасность дорожного движения», указывали на постоянную необходимость разрешения конфликта противоречия «время – безопасность» в пользу последней⁴, а анализируя понятие «безопасность дорожного движения», одним из его признаков выделили состояние и характер защищенности общественных отношений от угрозы, связанной с опасностью возникновения ДТП, которые могут привести к негативным последствиям. В качестве

¹ Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 290.

² Луконин Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 3.

³ Бахаев А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 13.

⁴ Головкин В. В., Майоров В. И., Ортман Е. А. Административная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: учебное пособие. Омск, 2008. С. 17.

второго отличительного признака рассматривается место возникновения общественных отношений, т.е. экономическая сфера жизнедеятельности человека и обосновывают свою позицию тем, что в экономике общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью.

Конечно же, экономический аспект является существенной составляющей безопасности дорожного движения, но не единственной. Анализ понятия дорожного движения выявил, помимо экономического, такие составляющие данного процесса, как социальный, правовой, технический, организационный, управленческий и иные, которые при соотношении безопасности дорожного движения и дорожного движения как общего и частного позволяют сделать вывод о воздействии каждого из указанных аспектов на общественные отношения, связанные с безопасностью дорожного движения.

Анализ научных позиций ученых, проводивших исследование понятия «безопасность дорожного движения», показывает, что большинство из них определяет рассматриваемое понятие как некое «состояние защищенности». Аналогичной позиции придерживается и законодатель, причем подобный подход прослеживается в отношении определения терминов, связанных с безопасностью в целом, например, транспортная безопасность – состояние защищенности ...¹, национальная безопасность – состояние защищенности...², безопасность дорожного движения – степень защищенности...³

Таким образом, термин «безопасность» определяется через оценочную категорию «состояние (степень) защищенности» и не представляет полную (абсолютную) защищенность чего-либо, так как добиться полной защиты от рисков невозможно. Указанный подход находит свое отражение в научных трудах исследователей, в частности, М. Ю. Зеленков, анализируя задачи обеспечения безопасности государства, указывает на то, что абсолютная безопасность ни в одной области недостижима. Необходимо верно

¹ О транспортной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

определить желаемую степень, пределы безопасности государства¹. Близкую по смысловой нагрузке точку зрения высказывают и такие ученые, как Н. А. Северцев, А. В. Бецков, исследуя требования к теории безопасности, выделяют научную основу концепции приемлемого риска, то есть такого риска, который допускает государство и относится к нему как к норме.

Изложенное позволяет утверждать, что безопасность дорожного движения представляет собой состояние защищенности участников дорожного движения от рисков возникновения ДТП и их последствий. Но какова допустимая степень безопасности, пределы безопасности, где границы приемлемых рисков, с учетом того, что аварийность и количество пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий невозможно свести к нулю? Частично ответы на обозначенные вопросы находят свое выражение в федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», в которой обозначены ее цели и задачи, выделены целевые индикаторы и показатели.

Проведенный анализ позволяет сформулировать определение «безопасность дорожного движения» как публично-правовую категорию: это единый процесс государственного управления совокупностью общественных отношений, урегулированных нормативными правовыми актами, связанными с перемещением людей и грузов, как транспортными средствами, так и вне их по дорогам, по поддержанию на необходимом для стабильного развития государства уровне постоянного риска возникновения обстоятельств, препятствующих продолжению этого процесса и (или) негативных последствий в виде гибели или ранения людей, повреждений транспортных средств, сооружений, грузов, либо причинения иного материального ущерба.

Рассмотрение понятийного аппарата, связанного с безопасностью дорожного движения, позволяет нам исследовать гносеологическое содержание понятия «обеспечение безопасности дорожного движения».

В толковом словаре понятие обеспечить трактуется, в зависимости от смысловой нагрузки, как снабдить, предоставить, сделать вполне возможным, оградить от чего-либо, (устаревшее

¹ Зеленков М. Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. С. 63.

выражение охранить)¹. Соответственно, применительно к обеспечению безопасности, смысловое содержание обеспечения безопасности дорожного движения, будет выражаться в ограждении от возникновения негативных явлений и обстоятельств, связанных с дорожным движением.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства². Права и свободы человека и гражданина находят законодательное выражение в главе 2 Основного закона, где статьей 20 провозглашается право на жизнь, представляющее собой, не что иное, как неотъемлемое условие реализации всех имеющихся прав, а статьей 27 закреплено право свободно передвигаться. Отсюда следует, что передвижение, выраженное в дорожном движении, должно быть безопасным, а обеспечить безопасность дорожного движения – обязанность государства. Механизм реализации обязанности государства по обеспечению безопасности дорожного движения, находит свое выражение в положениях Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», который определяет правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения и закрепляет в качестве задач охрану жизни, здоровья, имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также, что немаловажно, закрепляет защиту интересов общества и государства, предусматривая, каким образом, указанные положения достигаются – путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижением тяжести их последствий³.

Исходя из обозначенных задач, в статье 2, рассматриваемого Федерального закона, находит законодательное закрепление понятие «обеспечение безопасности дорожного движения», под которым понимается деятельность, направленная на предупреждение причин

¹ Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН Институт русского языка им. В. В. Виноградова; отв. ред. Н. Ю. Шведова. М.: Издательский центр «Азбуковник», 2008. 1175 с.

² Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий¹.

Помимо законодательного закрепления понятия «обеспечение безопасности дорожного движения», существуют и научные подходы к пониманию рассматриваемого понятия.

В частности, В. В. Лукьянов указывал, что обеспечивать безопасность дорожного движения – это означает добиваться снижения общего количества дорожно-транспортных происшествий, числа погибших и раненных в условиях развития автомобилизации². Конечно же, целевое назначение деятельности субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, и в настоящее время соответствует сущности высказанного утверждения и не теряет своей актуальности.

Исследование составляющих признаков дорожного движения и детерминантов дорожно-транспортной аварийности позволило В. И. Майорову определить обеспечение безопасности дорожного движения как деятельность по разработке и реализации мер по снижению вероятности возникновения происшествий и тяжести их последствий³.

В. В. Головки, В. И. Майоров и Е. А. Ортман, подвергая анализу условия в которых находятся участники дорожного движения, от которых зависят риски возникновения происшествий, приходят к выводу о том, что обеспечение безопасности дорожного движения представляет собой многоотраслевую сферу деятельности, направленную на создание условий снижения опасности в дорожном движении⁴.

Обеспечение безопасности дорожного движения в административно-правовом выражении должно представлять собой комплекс мер, направленных на реализацию норм, регламентирующих порядок возникновения, развития и охраны, образующих его общественных отношений⁵.

¹ Там же.

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

³ Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 291.

⁴ Головки В. В., Майоров В. И., Ортман Е. А. Административная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: учебное пособие. Омск, 2008. С. 34.

⁵ Бахаев А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 12.

Конечно же, в научной литературе существует множество иных точек зрения к пониманию понятия «обеспечение безопасности дорожного движения», однако, необходимо отметить, что многие представители отечественной науки вопросы безопасности дорожного движения рассматривали с позиций организации дорожного движения, а не обеспечения его безопасности¹.

Рассмотренный анализ научных подходов к пониманию понятия «обеспечение безопасности дорожного движения» и понятийного аппарата, закреплённого нормативными правовыми актами Российской Федерации, позволяет установить, что понятие «обеспечение безопасности дорожного движения» определяется через некую деятельность субъектов управляющего воздействия на общественные отношения в области дорожного движения посредством совокупности мер, направленных на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий. Представляется возможным сформулировать понятие «обеспечение безопасности дорожного движения» не через деятельность по принятию мер к предупреждению и недопущению ДТП, а через результат – первоначальную искомую цель – состояние защищённости.

Таким образом, под обеспечением безопасности дорожного движения понимается целенаправленная, системная, межведомственная деятельность по реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества правовых, организационных, социально-экономических, информационных и иных мер, направленных на достижение состояния защищённости участников дорожного движения от рисков возникновения ДТП и их последствий.

¹ См.: Клинковштейн Г. И., Афанасьев М. Б. Организация дорожного движения: учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Транспорт, 2001. 247 с.; Бобков В. Ф. Дорожные условия и безопасность движения: учебник для вузов. М.: Транспорт, 1993. 271 с. и др.

§ 2. Сущность обеспечения безопасности дорожного движения в структуре национальной безопасности Российской Федерации

Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения занимают одно из ведущих мест среди национальных приоритетов многих государств. Решение указанных вопросов напрямую зависит от специфики реализации основных направлений, проводимой государственной политики страны в области безопасности дорожного движения, посредством регулирования правоотношений, в рассматриваемой области, нормативными правовыми актами; координации деятельности субъектов обеспечения безопасности дорожного движения; проведения комплекса мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения и осуществления федерального государственного надзора за их исполнением.

Безопасность дорожного движения является одной из важных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Задача властей – обеспечить эффективность и безопасность дорог для качественной жизни россиян¹.

Аварийность в Российской Федерации, количество погибших и раненных, несмотря на комплекс проводимых мероприятий, направленных на недопущение дорожно-транспортных происшествий, остается на недопустимо высоком уровне. Совершенно очевидно, что необходим поиск новых методов, средств, форм и научных подходов к обеспечению безопасности дорожного движения.

Следует отметить, что в научной литературе наблюдается повышение внимания к безопасности дорожного движения, как одного из направлений развития государства в современных условиях.

Несмотря на то, что в 1997 году Указом Президента Российской Федерации была принята «Концепции национальной безопасности Российской Федерации»², в ней вопросы безопасности дорожного движения, не нашли должного отражения. Хотя самостоятельный нормативный правовой акт – Федеральный закон Российской

¹ О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России [Электронный ресурс]: общественный доклад. Москва, 2014. С. 6. URL: http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_BDD_kucheren26022014.doc.

² Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1300. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» определял основные направления государственной политики в указанной области.

Основные ориентиры развития государства, были уточнены в 2009 году в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, рассчитанной на перспективу до 2020 года¹, но общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности Российской Федерации, вследствие изменения политических, экономических, социальных и иных явлений потребовали новых подходов к обеспечению безопасности государства, которые нашли отражение в ныне действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации². Анализ основных положений которой позволяет установить, что вопросы обеспечения безопасности дорожного движения представлены: во-первых, реализацией долгосрочной государственной политикой в области национальной обороны путем совершенствования сил и средств транспортной инфраструктуры страны, а во-вторых, разработкой системы основополагающих концептуальных, программных документов, а также документов планирования, развития норм законодательного регулирования деятельности органов государственной власти, учреждений, предприятий и организаций реального сектора экономики, институтов гражданского общества в интересах всего нашего общества.

В свою очередь, для противодействия угрозам национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан государство во взаимодействии с институтами гражданского общества улучшает и развивает транспортную инфраструктуру, которая оказывает влияние, в том числе на обеспечение безопасности дорожного движения, повышает защиту населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, то есть дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Концептуальные положения в области обеспечения национальной безопасности базируются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Федерального закона от 28

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

В указанной Концепции определены основные пути и способы обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 годы) устойчивого повышения национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В качестве одного из целевых ориентиров долгосрочного социально-экономического развития нашего государства определена безопасность граждан и общества. Отдельной составляющей, которой, конечно же, является безопасность дорожного движения. Кроме того, помимо прямого указания на такое приоритетное направление, как обеспечение безопасности граждан и общества за счет снижения смертности и травматизма в результате ДТП, в Концепции находят закрепление и отдельные мероприятия, направленные на достижение, заявленного целевого ориентира. В частности, связанные с повышением качества дорожной инфраструктуры, дисциплины на дорогах, организации дорожного движения, повышения качества и оперативности медицинской помощи пострадавшим и других внешних причин.

Анализ положений рассматриваемой Концепции позволяет установить, что целью государственной политики в сфере развития транспорта является создание условий для развития современной и эффективной транспортной инфраструктуры, а также такого ключевого направления, как повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы.

Таким образом, вопросы обеспечения безопасности дорожного движения находят свое отражение в основных нормативных правовых актах, определяющих стратегические, перспективные, долгосрочные ориентиры дальнейшего развития нашего государства, в таких направлениях, как повышение комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы. И об этом прямо указано в Концепции, выделяя в качестве приоритетного направления развития транспортной системы – повышение транспортной безопасности,

безопасности судоходных гидротехнических сооружений и безопасности дорожного движения¹.

Изложенное, наглядно свидетельствует о рассмотрении вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, в структуре комплексной безопасности нашего государства, а также в структуре национальной безопасности, то есть в совокупности единой, целостной планомерной и системной деятельности, для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны.

В Стратегии определены основные понятия, где под «национальной безопасностью» понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации².

Существенным дополнением к рассматриваемому понятию, изложенным в Стратегии является указание на то, что национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Таким образом, в Стратегии подчеркивается, что национальная безопасность включает в себя все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации. Напомним, что безопасность дорожного движения, регламентируется одним из основополагающих нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере – Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» и определена как состояние процесса дорожного

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

движения, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий¹.

Конечно же, безопасность дорожного движения является составной частью национальной безопасности и соответственно критерии, изложенные в понятии национальная безопасность, можно отнести к безопасности дорожного движения, часть из них в широком смысле толкования.

Не вызывает сомнений, что общественные отношения, связанные с безопасностью дорожного движения, находятся в тесной взаимосвязи и отношениях взаимообусловленности с такими видами безопасности, указанными в Стратегии, как общественная, транспортная, экономическая и безопасность личности.

Сопоставляя национальные интересы, выражающиеся в многообразных сферах жизнедеятельности (политической, экономической, социальной, транспортной, экологической и др.), вызовы, риски и угрозы, посягающих на них, и меры по снижению вероятности их возникновения, позволяет в системе национальной безопасности России обособить отдельные ее составляющие, которые необходимо рассматривать в качестве входящих в нее подсистем. Особое значение в структуре подсистем национальной безопасности занимает внутренняя безопасность.

Совершенно справедливой является авторская позиция А. Г. Елагина, который утверждает, что такую важную сферу жизнедеятельности, как безопасность (внутренняя, внешняя), нельзя оставлять без внимания со стороны государства. Особенно это касается внутренней безопасности, поскольку, исходя из подсчетов социологов и историков, лишь одна тысячная процента исторического времени была на самом деле занята войнами, остальные угрозы жизнедеятельности – пожары, дорожно-транспортные происшествия, терроризм и т. д. – «дело рук человеческих»².

Несомненно, рассматривая безопасность дорожного движения с позиций национальной безопасности, учитывая риски и угрозы, которые могут возникнуть в процессе реализации общественных отношений в области дорожного движения, их необходимо отнести к внутренним угрозам безопасности государства.

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Елагин А. Г. Управление комплексной безопасностью: «человек – руководитель – сотрудник надзорных органов» // Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1. С. 49.

В России проводится целенаправленная государственная политика по обеспечения безопасности дорожного движения с учетом рисков и угроз, связанных с общественными отношениями в области дорожного движения. В частности, безопасность и определенные риски закладываются при проектировании дорог (в зависимости от сцепных качеств дорожного полотна, геометрических параметров автомобильных дорог и др.), поддерживаются в процессе эксплуатации (состояние дорожного покрытия, допустимые скоростные ограничения движения транспортных средств и т. д.), обеспечиваются при изготовлении (транспортные средства, в зависимости от стоимости автомобиля комплектуются системами активной и пассивной безопасности).

То есть, на всех этапах жизнедеятельности нашего общества, изначально закладываются определенные риски возникновения негативных последствий в процессе дорожного движения, при несоблюдении его участниками установленных правил (норм) и принимаются меры, направленные на недопущения возникновения, указанных рисков или минимизации их последствий. Каковы границы этих рисков, каково приемлемое значение рисков зависит от установленных государством нормативов, требований, приемлемых значений, целевых показателей и индикаторов, допустимых в соответствии с принятыми мерами, направленными на недопущение негативных явлений.

Примерное значение риска зависит от уровня экономики страны, отрасли и объекта. Чем выше уровень экономики, культуры безопасности, тем выше уровень требований общества, предъявляемый к безопасности и ниже уровень приемлемого риска¹.

Дорожное движения представляет собой социальное явление, некую совокупность общественных отношений, урегулированных нормами права, соответственно дорожное движение и его безопасность взаимосвязаны с такими социально-правовыми категориями как общественный порядок и общественная безопасность. Не случайно, в числе основных угроз государственной и общественной безопасности в Стратегии определены стихийные бедствия, аварии и катастрофы...² Тем самым подчеркнуто,

¹ Фролов К. В., Воробьев Ю. Л., Лаверов Н. П. Безопасность России. Анализ риска и проблем безопасности. Часть 3. Прикладные вопросы анализа рисков критически важных объектов. М.: Знание, 2007. С. 816.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обеспечение безопасности дорожного движения в структуре общественной безопасности.

Под общественной безопасностью, понимается система общественных отношений, складывающихся в соответствии с правовыми, техническими, строительными и другими нормами при использовании объектов и предметов, представляющих повышенную опасность для людей и общества в целом, или при наступлении особых условий в связи со стихийными бедствиями либо другими чрезвычайными обстоятельствами социального или техногенного характера¹.

Процесс движения по дорогам общего пользования, дабы быть безопасным осуществляется в соответствии с определенными правилами. Основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок движения, являются Правила дорожного движения, которые утверждены в целях обеспечения порядка и безопасности дорожного движения, повышения эффективности использования автомобильного транспорта². Общественные отношения, относящиеся к безопасности дорожного движения, в основной своей совокупности реализуются в социуме, поэтому безопасность дорожного движения очень тесно взаимосвязана с общественным порядком и общественной безопасностью. Общественный порядок включает в себя систему общественных отношений, складывающихся в различных областях социальной жизнедеятельности, но, прежде всего, в общественных местах.

Безопасность дорожного движения как социально-правовая категория, затрагивающая специфическую область общественных отношений, характеризуется совокупностью особенностей.

Во-первых, общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения касаются всех участников дорожного движения.

Во-вторых, одним участникам дорожного движения право участвовать в данном процессе предоставлено с рождения (пассажиры, пешеходы и т. д.). Другие же, имеют право участвовать в дорожном движении только когда им соответствующее право предоставлено Госавтоинспекцией (водитель транспортного средства).

¹ Попов Л. Л. Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.

² О Правилах дорожного движения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090; в ред. от 2 ноября 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В-третьих, безопасность дорожного движения представляет собой процесс государственного управления совокупностью общественных отношений, урегулированных нормативными правовыми актами, связанными с перемещением людей и грузов, как транспортными средствами, так и вне их по дорогам.

В-четвертых, безопасность дорожного движения зависит от соблюдения участниками дорожного движения определенных правил поведения, закрепленных нормативными правовыми актами, а также от выполнения должностными лицами требований определяемой государством системы правовых, технических, экономических, организационных и иных мер в области дорожного движения.

В-пятых, в области дорожного движения ежегодно совершается десятки миллионов правонарушений, и эта динамика имеет предпосылки к постоянному увеличению, за счет активного внедрения работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи¹.

В-шестых, на безопасность дорожного движения, непосредственное влияние оказывают некоторые асоциальные явления, такие как управление, транспортным средством лицом, в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического, иного).

В-седьмых, целевым назначением процесса дорожного движения является перемещение людей и грузов, в силу чего, с общественными отношениями, связанными с безопасностью дорожного движения взаимосвязаны правоотношения в сфере общественного порядка и безопасности. Соответственно, в процессе дорожного движения могут происходить нарушения правил оборота объектов и предметов, запрещенных свободным оборотом государства (оружие, наркотические средства и психотропные вещества и т. д.).

В-восьмых, с рассматриваемой сферой неразрывно связаны чрезвычайные ситуации, наступающие при возникновении дорожно-транспортных происшествий, создающие угрозу жизни и здоровью граждан и требующие проведения аварийно-спасательных и восстановительных работ.

¹ В 2014 году было выявлено 31584356 собственников (владельцев) транспортных средств, совершивших правонарушения, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. См.: Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/stat>.

В-девятых, несмотря на проведение в нашей стране значительного комплекса мероприятий, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, ежедневно в сфере дорожного движения возникают негативные последствия в виде гибели или ранении людей, повреждений транспортных средств, сооружений, грузов либо причинения иного материального ущерба.

Выделенные особенности безопасности дорожного движения показывают с одной стороны неразрывную взаимосвязь, рассматриваемой сферы с такими категориями, как общественный порядок и общественная безопасность, а с другой стороны безопасность дорожного движения и взаимодействующие социально-правовые категории (общественный порядок и общественная безопасность) выступают в качестве одних из основных направлений деятельности полиции.

Многие ученые, подвергая анализу категории общественного порядка и общественной безопасности с позиций административного права указывают на то, что рассматриваемые понятия являются объектами охраны и государственно-управленческой деятельности органов внутренних дел¹. Но и анализ положений статьи 2 Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» позволяет прийти к выводу о том, что обеспечение безопасности дорожного движения, является основным направлением деятельности полиции².

На основании изложенного, безопасность дорожного движения в структуре национальной безопасности представляется возможным изложить следующим образом: безопасность дорожного движения – общественный порядок – общественная безопасность – национальная безопасность.

¹ Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М.: Юрист, 1999. 320 с.; Попов Л. Л. Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.; Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с. и др.

² О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ: в ред. от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

§ 3. Основополагающие начала и методы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации

Большое значение для правоприменительного и правореализационного процессов имеют принципы права, которые олицетворяют в себе социальную природу права, отражают закономерности его развития и используются на практике как наиболее общие ориентиры поведения.

Принципы права – это руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и назначение в обществе¹. Они отражают наиболее важные стороны социальной деятельности общества и представляют собой своеобразный идеал.

Определение принципов обеспечения безопасности дорожного движения является немаловажным, так как принципы имеют огромное значения как для выстраивания целостной системы законодательства, регламентирующего общественные отношения в рассматриваемой области, так и для правоприменительного и правореализационного процессов, помогая уяснить содержание правовой нормы, ее сущность и назначение.

При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности дорожного движения необходимо иметь четкое представление об общих руководящих идеях и началах, пронизывающих процесс его реализации, систему приемов и способов осуществления деятельности субъектов управляющего воздействия на основе принципов, закрепленных в законодательстве.

В правовой науке категории «принципы» уделено значительное внимание. Фундаментально изучены принципы права, принципы отдельных отраслей права, многих правовых институтов; принципы организации и деятельности правоохранительных органов, принципы законности; принципы правоприменения и юридической ответственности; принципы правосознания и др.

Несмотря на то, что большинство ученых единогласны в отношении классификации правовых принципов на общеправовые – присущие праву в целом, отраслевые – присущие отдельным отраслям права и межотраслевые – принадлежащие группе смежных отраслей права, необходимо отметить значительную вариативность в количестве, наименовании, содержании и научных подходах к систематизации принципов, относящихся к теории права. То есть,

¹ Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.

когда представители науки характеризуют конкретный перечень общеправовых принципов, то каждый автор имеет свое собственное мнение.

В частности, С. С. Алексеев выделяет следующие общеправовые принципы: законности, справедливости, юридического равенства, социальной свободы, гражданского долга, объективной истины, ответственности за вину¹. В. В. Лазарев относит к общеправовым принципам следующие основополагающие начала: гуманизма, равенства граждан перед законом, демократизма, законности, справедливости². А. С. Пиголкин указывает на следующие общеправовые принципы: демократизм, гуманизм, законность, равноправие, установление, обеспечение и охрана прав личности, справедливость, обеспечение верховенства закона и др.³.

Становится очевидно, что, несмотря на разнообразие научных подходов к отнесению того или иного принципа к категории общеправовых, указанное разнообразие стало возможным благодаря авторскому пониманию отражения социальных, правовых, экономических и иных закономерностей развития общества и выделения их в основные социальные ценности.

Таким образом, возможно, сделать вывод о том, что применительно к исследуемому аспекту обеспечения безопасности, указанные принципы полностью применимы, поскольку обеспечение безопасности дорожного движения выступает в данном случае как подчиненное, особенное явление.

Безусловно, указанные принципы выступают основополагающими началами, руководящими положениями, отражающими общие черты теории права как социального регулятора, которые определяют характерные для общественных отношений содержание и направления правового регулирования, в том числе и такой сферы, как обеспечение безопасности дорожного движения.

Обеспечение безопасности дорожного движения, будучи сложным (по элементному составу) и многогранным (по функциям) общественным явлением не представляет собой самоуправляемую систему общества, а основано на организующем и регулирующем

¹ Там же.

² Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 520 с.

³ Теория государства и права: учебник / Под ред. А. С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.

воздействии государства (через систему своих структур) на общественные отношения в рассматриваемой сфере, то есть на государственном управлении.

Исследуя содержание принципов в государственном управлении, Г. В. Атаманчук отмечает, что в научной литературе приводится множество не только самых разнообразных, зачастую не стыкующихся между собой принципов, но и примеров их систематизации. При этом он предлагает систематизацию принципов государственного управления отдельными группами:

- 1) общественно-политические принципы;
- 2) функционально-структурные принципы;
- 3) организационно-структурные принципы;
- 4) принципы государственно-управленческой деятельности¹.

Соответственно, в силу разнообразия и широты регулируемых общественных отношений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, выделенные Г. В. Атаманчук принципы государственного управления, относятся в полной мере к государственной политике, проводимой Российской Федерацией, связанной с обеспечением безопасности дорожного движения (с позиции управляющего аспекта) а по содержанию, сущности и своему назначению в правовых нормах, относятся к группе межотраслевых принципов.

Несомненно, говоря о обеспечении безопасности дорожного движения, необходимо отметить, что значительная часть правоотношений в рассматриваемой области юридически урегулирована нормами административного права, которое выражает публично-правовые интересы, то есть государственные интересы в такой сфере общественной жизни, как безопасность дорожного движения.

В административном праве не имеют прямого закрепления его общие и отраслевые принципы (исключение производство по делам об административных правонарушениях, законодательство о государственной службе)². Основные принципы административного права могут быть выделены при анализе Конституции РФ и совокупности нормативных правовых актов. Исследуя принципы административного права, необходимо отметить, что, как и в

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 266–277.

² Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. М.: Зерцало, 2006. С. 19.

отношении общеправовых принципов права, наблюдается отсутствие единых подходов в количестве принципов их наименовании и содержании.

Справедлива позиция В. А. Юсупова, который характеризуя принципы административного права классифицирует их на общие принципы и принципы его институтов¹. Общие принципы административного права отражают сущность права, раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и других видов административной деятельности органов исполнительной власти и их государственных служащих, а также закономерности создания и развития механизма правового регулирования, в нашем случае правоотношений, связанных с безопасностью дорожного движения.

К тому же, многие административно-правовые институты обладают собственными принципами (институциональными), которые характеризуют наиболее существенные стороны конкретной правовой системы на уровне правовых отношений, определяя содержание сложных взаимоотношений внутри данной системы, конкретизируя, уточняя и развивая действие общих принципов административного права².

Анализ современных научных позиций ученых в области административного права позволяет выделить их представителей, которые определяют исключительно общие принципы административного права на основе анализа Конституции Российской Федерации. В частности, Л. Л. Попов указывает, что право, выполняя свои функции, руководствуется основными принципами, общими с теми, на базе которых происходит реализация исполнительной власти, при этом основополагающее значение имеют из них те, которые закреплены в Конституции РФ: приоритет личности и ее интересов, разделения властей, федерализма, законности, гласности, ответственности³. А. П. Алехин и А. А. Кармолицкий к указанным принципам добавляют принцип единства системы исполнительной власти в Российской Федерации⁴. А. П. Коренев выделяет следующие основные принципы административного права: демократизм,

¹ Юсупов В. А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985. 160 с.

² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. С. 368.

³ Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.

⁴ Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. М.: Зерцало, 2006. С. 19–22.

нормотворчество и реализации права, равенство граждан перед законом и правоприменителем, взаимная ответственность государства и личности, федерализм, гуманизм, законность¹.

Конечно же обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется на правовой основе и нормы права, регламентирующие, указанную деятельность не противоречат Конституции Российской Федерации, тем более рассматривая обеспечение безопасности дорожного движения как целенаправленную, системную, межведомственную деятельность субъектов управляющего воздействия на исследуемые правоотношения, выраженную в проведении государственной политики в области дорожного движения, представляется возможным утверждать, что в ее основе лежат конституционные принципы.

Ю. А. Тихомиров выделяет принципы административного права, основываясь на критериях регулирования нормами права правоотношений, связанных с закономерностями государственного управления и функционирования исполнительной власти, и относит к принципам административного права: подзаконность деятельности; иерархичность построения субъектов и их отношений; участие граждан и их объединений в государственном управлении; функционально-специализированный характер деятельности; осуществление властных полномочий профессиональным, постоянно действующим аппаратом и его служащими².

Следует отметить, что в современной теории права наиболее широкий перечень принципов административного права исследован в трудах Ю. Н. Старилова, который соглашаясь с позицией В. А. Юсупова, о классификации принципов административного права на общие принципы и принципы его институтов, дополнительно классифицирует их на конституционные (политико-юридические) и организационные принципы³. Основным назначением принципов административного права является установление характера административно-правового регулирования конкретных общественных отношений, закрепление особого порядка реализации субъективных прав, обязанностей, полномочий соответствующих

¹ Коренев А. П. Административное право России: учебник. В 3 частях. Часть I. М.: Изд-во «Щит-М», 1999. С. 32–35.

² Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 652 с.

³ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. С. 372.

субъектов административного права¹, что является в полной мере применимым к общественным отношениям, связанным с обеспечением безопасности дорожного движения.

К конституционным принципам административного права, являющимся конституционно-правовыми основами обеспечения безопасности дорожного движения относятся:

- принцип законности, который проявляется в следующих аспектах. Во-первых, рассматриваемый принцип предопределяет верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, устанавливающими правовые основы функционирования системы государственного управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения. Во-вторых, правовые акты в области безопасности дорожного движения должны соответствовать Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права. В-третьих, органы исполнительной власти, местного самоуправления, юридические лица, должностные лица и граждане обязаны соблюдать нормы права, регламентирующие правоотношения в рассматриваемой области;

- принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия и правовой защиты. Наивысшей ценностью нашего государства является человек, его права и свободы. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Провозглашенные в Основном законе страны права и свободы являются обязательными для обеспечения их реализации со стороны государства;

- принцип федерализма, выражающийся в единстве системы государственной власти, притворяемой посредством разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения. Несмотря на то, что в содержании рассматриваемого принципа взаимодействуют два уровня федеративной системы – Российская Федерация, представляемая федеральными органами государственной власти и субъекты России, представляемые органами государственной власти этих субъектов, тем не менее, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», выходя за рамки данного принципа, в статье 6 проводит разграничение предметов ведения дополнительно и в отношении органов местного самоуправления;

¹ Там же. С. 367.

- принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. В теории права выделяют обозначенные три основные функции государственной власти, каждая из которых исполняется самостоятельным органом государственной власти. Разделение властей подчеркивает их независимость, самостоятельность и способствует беспрепятственному осуществлению всеми ветвями власти своих функций. Административное право сферу своего регулирования распространяет преимущественно на общественные отношения, складывающиеся в системе исполнительной ветви государственной власти;

- принцип обеспечения права граждан на участие в государственном управлении, его так же называют принципом эффективного управления или народовластия. Указанный принцип реализуется посредством предоставления возможности гражданам Российской Федерации их объединениям принимать непосредственное (через референдум) или опосредованное (через избираемые органы государственной власти и местного самоуправления) участие в управлении делами государства, тем самым осуществлять власть народа (например, формировании норм административного права). Интересна формулировка части 4 статьи 32 Основного закона, предусматривающая в числе публичных форм участия граждан в управлении государством посредством такого института, как формирование государственного аппарата (равный доступ к государственной службе). Тем самым, граждане имеют возможность находиться на конкретных должностях органов исполнительной власти и непосредственно оказывать влияние на общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения;

- принцип равенства граждан перед законом выражается в том, что государство гарантирует независимо от пола, расы, происхождения, языка, национальности, отношения к религии, имущественного и должностного положения, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, равное правовое положение. Все граждане равны перед законом и судом;

- принцип гуманизма выражается в признании приоритета общечеловеческих ценностей (права и свободы человека) в системе управленческих отношений с государством. Особую актуальность, рассматриваемый принцип приобретает при построении административно-правовых отношений между гражданином,

обществом и государством при реализации норм административно-деликтного права, применении административного принуждения и административной ответственности.

Организационные принципы административного права отражают порядок построения и функционирования органов исполнительной власти в механизме государственного управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения, системе государственных органов и ее звеньев, обеспечения их эффективной административной деятельности. В общей системе правового регулирования общественных отношений в области дорожного движения эти принципы можно назвать организационными, хотя и конституционные нормы оказывают существенное влияние на содержательную конструкцию организационных принципов.

Организационные (организационно-функциональные) принципы административного права, характеризующие механизм государственного управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения:

- принцип вертикальной подчиненности в системе управления. Иными словами, данный принцип называют принцип подконтрольности (поднадзорности) и подотчетности государственных органов и, что немало важно, государственных служащих. В системе обеспечения безопасности дорожного движения, задействовано значительное количество органов государственной власти со своей иерархией подчинённости, которые осуществляют выполнение своих функциональных обязанностей в соответствии с требованиями многочисленных нормативных правовых актов, а контроль (надзор) за их исполнением является важнейшей функцией государственного управления общественными отношениями в области дорожного движения;

- принцип единства основных требований, предъявляемых к государственному управлению. Требования, установленные в нормативных правовых актах должны быть едиными как к управлению органами, реализующим государственную политику в области обеспечения безопасности дорожного движения, так и к государственным служащим, задействованным в рассматриваемых общественных отношениях;

- принцип профессионализма и компетентности государственных служащих олицетворяет в себе совокупность важнейших требований, определяющих необходимость наличия

специализированных знаний умений и навыков, необходимых для практической деятельности сотрудников, но и необходимое правовое условие, предоставляющее право на осуществление должностных полномочий;

- принцип гласности в осуществлении деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Государство, в целях обеспечения достоверности, справедливости и очевидности реализации заявленных целей и задач, связанных с безопасностью дорожного движения, обеспечивает открытость информации об осуществляемой деятельности. Принцип гласности гарантирует возможность влияния граждан на само государство и его органы власти. Реальным примером рассматриваемых правоотношений является деятельность Общественного совета при МВД России и Общественного совета Минтранса России;

- принцип ответственности государственных органов за принятые административные акты (решения). Государство, а также его органы и должностные лица обязаны соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, поэтому их решения, обличенные в нормативные правовые акты должны соответствовать нормам законов, отвечать требованиям целесообразности и должны соответствовать общему вектору осуществляемой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, а виновные лица нести ответственность за халатные либо не компетентные решения;

- принцип обязательного учета научных основ организации государственного управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения. При построении целостной системы обеспечения безопасности дорожного движения, для ее эффективного функционирования необходимо основываться на современных достижениях науки и техники различных областей научного знания, с учетом развития, единства, взаимосвязи и взаимообусловленности явлений, происходящих в области дорожного движения.

Конечно же обеспечение безопасности дорожного движения является комплексной задачей, которая решается не только административно-правовыми средствами, а также уголовно-правовыми и гражданско-правовыми. В силу чего, на общественные отношения в области дорожного движения оказывают влияние нормы указанных отраслей права, которым присущи свои отраслевые принципы. Однако, основное содержание правовых норм отраслей права базируется на общеправовых (конституционных) принципах

которые, несомненно, легли в основу нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в области дорожного движения, а принципы административного права интегрируют широкий спектр правоотношений управленческого характера, в том числе, и деятельность государства по обеспечению безопасности дорожного движения.

Обращаясь к анализу положений Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» необходимо отметить, что в статье 3 закреплены основные принципы обеспечения безопасности дорожного движения, которые являются предметными, специализированными, по отношению к общеправовым:

1. Приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности. Указанный принцип основывается на положениях статьи 2 Конституции Российской Федерации, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью нашего демократического государства и выделяющий Конституционную обязанность государства, связанную с признанием, соблюдением и защитой прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, положения статьи 20 Основного закона закрепляют, что каждый имеет право на жизнь, отсюда следует, что жизнь рассматривается как неотъемлемое право и подчеркивается взаимосвязь взаимоотношений государства с системой защищаемых ценностей, в иерархии которых именно человеку с его правами и свободами принадлежит главенствующее, доминирующее положение¹. Тем самым, указанные конституционные принципы, находятся в тесной интерпретации с принципами обеспечения безопасности дорожного движения, соответственно жизнь и здоровье граждан являются приоритетом обеспечения и защиты государства, над результатами экономической и хозяйственной деятельности Российской Федерации.

2. Приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении. Для всех отраслей права является характерным принцип ответственности, что позволяет отнести его к категории универсальных принципов, в том числе и к принципам обеспечения безопасности дорожного движения. В свою

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В. Д. Зорькина. 2-е издание, пересмотр (статьи 5, 11, 66, 71–73, 83, 84, 90, 136, 137). М.: Норма: Инфра-М, 2011. С. 1008.

очередь, принцип ответственности имеет широкую сферу применения, так как направлен на обеспечение соблюдения не только норм административного законодательства, но и иных отраслей права, применяемых в равной степени к участникам дорожного движения.

Вместе с тем, содержание принципа ответственности применительно к сфере обеспечения безопасности дорожного движения изложено с учетом закрепления приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности в исследуемой области, над ответственностью граждан. Тем самым, государство возлагает на себя обязанность по обеспечению безопасности дорожного движения за счет создания соответствующего правового механизма обеспечения безопасности. В широком смысле интересы личности по участию в безопасном дорожном движении, являются и интересами государства в создании условий, позволяющих обеспечить желаемую безопасность. Государство, в свою очередь, реализуя указанный принцип, определяет, как нормотворческую, так и правоприменительную деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, координирует функционирование существующего механизма правового регулирования, формирует правовое мышление и правовую культуру в исследуемой области.

3. Соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения.

По своему содержанию данный принцип продолжает раскрывать смысловую нагрузку предыдущих принципов о защите прав и законных интересов участников дорожного движения (граждан), интересы которых необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с интересами общества и самого государства. Основные ориентиры развития, которого, с использованием современных подходов к обеспечению безопасности государства и безопасности дорожного движения нашли отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

период до 2020 года¹ и иных нормативных правовых актах, рассчитанных на долгосрочную перспективу.

Соблюдение интересов граждан, то есть соблюдение их прав и свобод, является обязанностью государства, но в данном случае необходимо рассматривать соблюдение интересов граждан с позиции определенного баланса между интересами гражданина, общества в лице иных участников дорожного движения и государства. При этом взаимоотношения гражданина и государства не замыкаются к обязанности государства не посягать на права человека. Такое восприятие содержания соблюдения баланса между интересами гражданина, общества и государства является оправданным и основывается на использовании системы мер «сдержек и противовесов», поскольку реальная свобода интересов личности (гражданина) должна выражаться в реализации предоставленных ей прав в рамках предписаний нормативных правовых актов, иначе возникает наличие дисбаланса, что, в свою очередь, ведет к возникновению угроз как в целом безопасности дорожного движения, так и обществу и отдельным индивидам-участникам дорожного движения.

4. Программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Каждый из рассмотренных принципов обеспечения безопасности дорожного движения имеет соответствующую интерпретацию, однако совокупность основополагающих идей является своеобразным связующим звеном между правовой системой обеспечения безопасности дорожного движения и основными закономерностями развития и функционирования общества и общественных отношений в исследуемой сфере.

С помощью принципов, правовая система обеспечения безопасности адаптируется к главенствующим интересам и потребностям человека и общества. Однако, достижение идеала обеспечения безопасности дорожного движения, связанного с полным устранением проблем обеспечения безопасности дорожного движения, является своеобразной иллюзией. Вместе с тем, государство обязано выполнить все возможное для обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина, их законных

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

интересов, посредством принятия комплекса действенных мер направленных на устранение существующих проблем обеспечения безопасности дорожного движения.

Достижение указанных результатов возможно на основе совместной деятельности всех субъектов управляющего воздействия на общественные отношения в области дорожного движения, посредством реализации комплекса мероприятий по обеспечению безопасности на основе программно-целевого подхода, который находит свое выражение в разработке и принятии федеральных целевых программ повышения безопасности дорожного движения и принятых на их основе региональных и муниципальных программ.

Несмотря на то, что рассматриваемый принцип сформирован с момента принятия Федерального закона «О безопасности дорожного движения», тем не менее, нормативно-правовое претворение в «жизнь» данного принципа стало возможным лишь в 2006 году с принятием федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 гг.». В этом отношении справедливо отмечает Г. В. Атаманчук, который рассматривая принципы, указывает, что их нельзя просто выдвигать, что в правовой науке встречается довольно часто, принципам нельзя произвольно давать те или иные названия, как и нельзя, думать, что они могут действовать автоматически¹.

Результаты реализации, указанной федеральной целевой программы показали эффективность проводимой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, тем самым программно-целевой подход явился синтезирующим принципом, объединившим идеологические основы происхождения, становления и реализации правовых, фундаментальных основ проводимых мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения. Оправданность и целесообразность реализации программно-целевого подхода позволила продолжить реализацию комплекса мероприятий по предупреждению причин возникновения дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий, выраженных в федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах».

Таким образом, принципы обеспечения безопасности дорожного движения, заложенные в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» являются устойчивыми, системообразующими

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2004. С. 141–143.

элементами права, позволяющие, с одной стороны, обеспечить его систематизацию, а с другой стороны обозначить специфику правовой системы, сформированной в области обеспечения безопасности дорожного движения, ее отличие от иных правовых систем современности, что позволяет отнести, рассматриваемые принципы к категории институциональных.

Вместе с тем, хотя принципы права и представляют собой отчасти субъективные понятия, законодательная формулировка отдельных принципов права является не бесспорной. В частности, несмотря на общее понимание приоритета жизни и здоровья человека над какими бы то ни было результатами деятельности государства, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» в основополагающих началах ориентирован на защиту жизни, здоровья, прав и законных интересов именно гражданина, а не человека. Хотя, говоря о безопасности дорожного движения, и принципах ее обеспечения, с позиции основных идей и руководящих положений, которые определяют содержание и направления правового регулирования обеспечения рассматриваемой безопасности, представляется не совсем уместным, ориентироваться на гражданина, так как участником процесса дорожного движения может выступать человек, обладающим иным правовым статусом (например, гражданин другого государства, лицо без гражданства), в силу чего, возникает потребность в упорядочивании взаимоотношений личности и государства, которое призвано в соответствии с Конституцией Российской Федерации обеспечить защиту прав его и законных интересов посредством использования термина «человек».

Кроме того, в теории права отражено, что целевое назначение принципов позволяет преломить правовую систему к основным потребностям, как индивида, так и общества в целом, в результате чего, система становится совместимой с ними¹. Несмотря на это, в отдельных нормативных правовых актах намечена тенденция, связанная с формулированием отдельных принципов, содержание которых выходит за рамки классической модели построения традиционной составляющей понятия «принципы». Так, в статье 3 Федерального закона Российской Федерации от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в качестве основных принципов обеспечения транспортной безопасности закреплён принцип взаимной ответственности личности, общества и государства

¹ Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.

в области обеспечения транспортной безопасности. Тем самым ответственность государства в лице его органов исполнительной власти, связанная с реализацией функции по выработке государственной политики и правовому регулированию в сфере транспорта, ставится в один уровень с ответственностью гражданина, который является рядовым участником правоотношений в сфере транспорта, что не соответствует современным потребностям нашего государства, сложившейся правовой культуре и функциональному предназначению категории «принцип», так как руководящая роль в проведении системной деятельности в вопросах обеспечения транспортной безопасности принадлежит государству, ответственность которого должна быть приоритетной перед ответственностью гражданина.

В современной правовой системе и общественных отношениях, урегулированных ей, в последнее время все больше прослеживаются отдельные тенденции отклонения от состояния незыблемости и постоянства к некоему состоянию условности. В частности, В. С. Афанасьев указывает, что принцип выступает как идеальная форма законности, соблюдать нормы права должны все, но в действительности имеет место немало нарушений законности, и возникает понятие состояния (уровня) законности»¹.

Существующие понятия, зависящие от количественных показателей – состояние (уровень) законности, состояние безопасности отражают указанные общественные, социальные явления. Однако, говоря о принципе законности в области обеспечения безопасности дорожного движения необходимо придерживаться качественных (незыблемых) характеристик принципов их сущности и назначения в обществе, как руководящих идей, а не состояния явлений.

Проведенный анализ соотношения принципов обеспечения безопасности дорожного движения с теоретическими подходами к принципам права, позволяет сделать вывод о концептуальной диалектической взаимосвязи институциональных принципов обеспечения безопасности дорожного движения с отраслевыми принципами и общими принципами права.

Исследование методов обеспечения безопасности дорожного движения имеет существенное значение для теоретико-правового установления способов и средств, осуществления регулирующего

¹ Обеспечение прав человека в деятельности органов внутренних дел / Под ред. Ю. В. Анохина, В. Н. Бутылина. С. 224.

воздействия норм права на общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения, характеристикой их содержания и сущности.

Метод правового регулирования представляет собой совокупность способов, процедур, механизмов, приемов воздействия правовых норм и юридических правил на конкретные общественные отношения¹. В связи с чем, разграничение (демаркация) методов обеспечения безопасности дорожного движения будет способствовать совершенствованию понятийного аппарата и правильному пониманию их государственно-управленческого влияния на регулируемые общественные отношения.

Методы осуществления управленческой деятельности можно представить в виде совокупности способов обеспечения эффективной организации и функционирования системы управления, связанных с выдвижением объективных целей, постановкой задач, выработкой функций, созданием и развитием управляющей системы, призванной в ходе управленческого процесса добиваться достижения поставленных целей². Здесь лишнее.

Многие отрасли российского права (административного, гражданского, уголовного) зачастую совпадают по предмету правового регулирования общественных отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения. В данном случае ключевая роль принадлежит такой юридической категории, как метод правового регулирования, который раскрывает непосредственное содержание конкретной отрасли права.

Говоря о методах обеспечения безопасности дорожного движения, необходимо отметить, что существует два универсальных способа воздействия на сознание и волю людей: убеждение и принуждение, которые выражаются в разнообразных вариантах³.

Кроме того, любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования, в той или иной степени, следующие три юридические возможности: предписание, дозволение и запрет⁴. Примеры реализации, указанных способов воздействия на

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 83.

² Савостин А. А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: автореф. дис... д-ра юрид. наук. М., 2006.

³ Коренев А. П. Административное право России: учебник. В 3 частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999. С. 166.

⁴ Попов Л. Л. Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 25–26 с.

общественные отношения в области дорожного движения можно наглядно установить в нормах Федерального Закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», устанавливающего: требования по обеспечению безопасности дорожного движения в процессе его организации (статья 22) – предписания, участие общественных объединений в осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения (статья 8) – дозволение, а основания и порядок запрещения эксплуатации транспортных средств (статья 19) выражают крайнюю форму воздействия – запрет¹.

Основная часть правоотношений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, урегулирована нормами административного права, где регуляция, рассматриваемых правоотношений, является составной частью проводимой государственной политики по обеспечению безопасности дорожного движения, а используемые методы правового регулирования выступают средством управленческо-властного воздействия на рассматриваемые общественные отношения.

Соответственно, в таких управленческих правоотношениях, отсутствует юридическое равенство сторон, присущее для гражданско-правовых и сходных с ними отношений, а наблюдается характерное подчинение (доминирование) воли управляющей стороны над управляемой. Вместе с тем, в современных условиях развития норм права и совершенствования деятельности органов исполнительной власти административно-правовое регулирование не может рассматриваться исключительно как властная, организующая деятельность, основанная на доминировании одной из сторон и навязывании своей воли другой стороне, а представляет собой, в первую очередь, обязательное институциональное обеспечение публичных интересов неограниченного круга лиц². К тому же, с развитием правоотношений административное право взяло на вооружение не свойственные ему инструменты, заимствованные по большей части из гражданского права³, что в полной мере

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 6.

³ Саидов З. А. Методы административно-правового регулирования экономических отношений // Административное право и процесс. № 10. 2015. С. 44–46.

соответствует общей методологии обеспечения безопасности дорожного движения

Позднее, рассматриваемые административно-правовые и гражданско-правовые правоотношения были дополнены уголовно-правовым методом, в основном запрещающим, который также оказывает влияние на совокупную группу общественных отношений в области дорожного движения.

В соответствии с иной классификацией, в теории права выделяют следующие два основных метода правового регулирования общественных отношений – императивный и диспозитивный, которые присущи полярным по своему назначению и юридическому характеру, группам правовых отраслей, таким как публичному (например, административному, конституционному, процессуальному) и частному (например, гражданскому, трудовому) праву¹.

Указанные методы достаточно хорошо исследованы в теории соответствующих отраслей права. Вместе с тем, отдельным, более предметным, специфическим методам обеспечения безопасности дорожного движения не уделялось должного внимания. Кроме того, современная наука не всегда может разрешить проблемы категориального аппарата, связанные с тем, что зачастую, одно и то же значение придается понятию средств, функций, методов, форм и условий, административного воздействия на те, или иные общественные отношения.

Методы административно-правового воздействия составляют содержание государственного управления, формируют функциональную структуру органов исполнительной власти и позволяют разграничить административную деятельность и иные способы реализации властных полномочий (государственное регулирование, предоставление государственных услуг, управление государственным имуществом и пр.)².

В административном праве в сфере обеспечения безопасности дорожного движения преимущественным является метод предписания, что обусловлено спецификой управленческих отношений, в которых субъект государственно-управленческой

¹ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 84.

² Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 7–8.

деятельности воздействует на объект управления методом распорядительного типа, то есть, методом предписания.

Не вызывает сомнений, что методы обеспечения безопасности дорожного движения предоставляют субъектам государственно-управленческой деятельности, на основе положений норм права, возможность эффективно решать стоящие перед ними цели и задачи.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих правоотношения связанные с обеспечением безопасности дорожного движения, позволяет установить использование в государственно-управленческой деятельности, следующих специфических методов, характерных для регулирования общественных отношений в исследуемой области:

1. Метод стратегического управления. Положения статьи 5 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», предоставляют возможность осуществления обеспечения безопасности дорожного движения посредством установления полномочий государственных органов Российской Федерации, органов местного самоуправления; координации их деятельности и деятельности общественных объединений, юридических и физических лиц в вопросах предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий; разработки и утверждения законодательных, иных нормативных правовых актов и др. Распределяя предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления в статье 6, рассматриваемого закона определяется, что в ведении Российской Федерации относится формирование и проведение на ее территории единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения. Таким образом, анализ указанных норм позволяет установить ряд системообразующих факторов, объединяющих средства управляющего воздействия и перспективного, стратегического влияния на исследуемые общественные отношения, в целях обеспечения безопасности дорожного движения.

2. Метод государственного содействия гражданам и организациям, в реализации их прав. Граждане Российской Федерации имеют право воспользоваться неотъемлемым правом, закрепленным статьей 43 Конституции Российской Федерации – правом на образование. Обеспечение безопасности дорожного движения, осуществляется посредством организации подготовки водителей транспортных средств и обучения граждан правилам и

требованиям безопасности движения. Субъекты управляющего воздействия лишь обеспечивают реализацию свободы выбора индивида в необходимости его обучения по программам подготовки водителей транспортных средств, соответствующих категорий, а также переподготовки. Немаловажную роль играет государственное содействие, связанное с созданием условий, позволяющих обеспечить предоставление соответствующих государственных услуг, посредством разработки примерных программ подготовки (переподготовки) водителей транспортных средств, установлением требований к материальной базе автошкол и контролем за их соответствием и др.

Рассматривая взаимоотношения полиции и общества в целом, необходимо отметить, что изначально заложена партнерская модель взаимоотношений. Таким образом, все более отчетливо прослеживается реализация метода государственного содействия в лице государственных органов гражданам, организациям и общественным объединениям в реализации их прав и законных интересов при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Вместе с тем, при регулировании общественных отношений в области дорожного движения невозможно выделить крайней формы метода государственного содействия, перерастающего из партнерской модели взаимоотношений в право предъявления требования, невластным субъектом к должностному лицу, осуществляющему оказание государственной услуги. Например, как в случае с оказанием государственной поддержки лицам, обладающим статусом беженца, то есть, когда имеет место правонаделение, предшествующее административному обязательству государственных органов¹.

3. Метод сертификации или декларирования, заключается в осуществлении обязательной сертификации или декларирования соответствия транспортных средств, а также их составных частей и конструкций, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей транспортных средств требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации. Транспортные средства в обязательном порядке должны подтверждать свое соответствие нормативам качества и безопасности, определенным законодательством России. Сертификация транспортных средств (одобрение типа транспортного средства) представляет собой

¹ Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2013. С. 22–23.

совокупность организационно-технических мероприятий, направленных на установления соответствия технических характеристик транспортных средств допустимым параметрам, изложенным в положениях технических регламентов¹ и стандартов системы ГОСТ, а также представляет возможность дальнейшего изготовления, реализации и эксплуатации на территории нашего государства.

4. Метод лицензирования. Деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, подлежит лицензированию (за исключением случая, если рассматриваемая деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд индивидуального предпринимателя или юридического лица)². Метод лицензирования представляет собой способ правового воздействия органов исполнительной власти (Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и ее территориальными органами) на соискателей лицензий (лицензиата), и представляет собой деятельность, направленную на признание за ними права на осуществление определенных законом видов деятельности по перевозке более восьми человек, путем выдачи разрешений (лицензий). Помимо этого, в целях обеспечения безопасности дорожного движения осуществляется последующий административный контроль (надзор) за разрешенной деятельностью, предусматривающий возможность принудительного приостановления и аннулирования лицензии.

5. Метод контроля (надзора). Представляет собой деятельность, выражающуюся в непосредственном осуществлении наблюдения (мониторинга) со стороны субъектов управляющего воздействия за надлежащим исполнением юридическими лицами и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, то есть проверки соответствия фактического состояния деятельности подконтрольных (поднадзорных) объектов требованиям нормативных правовых актов, а также своевременной корректировки их поведения.

¹ О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Госавтоинспекция МВД России, в частности, осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения¹, а решения, требования и указания ее должностных лиц обязательны для исполнения юридических лиц независимо от форм собственности и иных организаций, должностных лиц и граждан.

6. Учетно-регистрационный метод. В нашей стране осуществляется государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения. Таковыми являются количество административных и уголовных деликтов в рассматриваемой области, количество нарушителей правил дорожного движения и фактов дорожно-транспортных происшествий, а также пострадавших в них лиц, транспортных средств, водителей транспортных средств; а также другие показатели², отражающие как состояние безопасности дорожного движения, так и результаты деятельности субъектов управляющего воздействия по ее обеспечению.

Таким образом, сформирована система государственного учета, которая обеспечивает организацию и проведение субъектами управляющего воздействия деятельности по формированию и реализации государственной политики в рассматриваемой области.

7. Метод стимулирования. Несомненно, рассматриваемый метод административно-правового воздействия на общественные отношения в области дорожного движения характеризуется в качестве способов экономического воздействия со стороны субъектов управленческой деятельности на поведение объектов управления. И выражается не в прямом воздействии на поведение управляемых путем указаний, предписаний, а посредством стимулирования их должного поведения за счет создания льготных экономических условий, хотя у объектов управления остается сознательно-волевой вариант иного поведения.

Реализуется, рассматриваемый метод, например, положениями нормы 32.2 КоАП РФ, в соответствии с частью 1.3 которой, при уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 апреля 1997 г. № 508. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

административного правонарушения, предусмотренного главой 12 Кодекса, за исключением общественно вредных, опасных правонарушений, не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа, который может быть уплачен в размере половины суммы от наложенного административного наказания¹.

Таким образом, метод стимулирования представляет собой совокупность специальных административно-правовых средств, связанных с созданием экономически выгодных условий объекту управляющего воздействия, направленных на побуждение его к осуществлению должного поведения инициативно, а не вынужденно.

8. Метод административного сдерживания. В целях защиты прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного при использовании транспортных средств, в Российской Федерации проводится социально ориентированная политика в области страхования на транспорте. В случае наличия страховых возмещений у водителя, связанных с наступлением страховых случаев, в период действия предыдущих договоров обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО), происходит введение повышающих коэффициентов по ОСАГО для лиц, совершивших ДТП, тем самым увеличивается стоимость страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Применение мер административного сдерживания выражается в не наделении объекта управляющего воздействия тем, что ему могло быть предоставлено в качестве административных льгот.

9. Метод технического регулирования. Одной из особенностей правоотношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения является их регламентация, помимо норм государственно-управленческого характера, значительным массивом технических нормативных правовых актов (правила, стандарты, технические нормы и иные нормативные документы), определяющих инженерно-технические или организационные требования к совокупности конструктивных параметров дорог, дорожных сооружений и иных элементов организации дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

образующих порядок организации и обеспечения безопасности дорожного движения.

В указанных специфических административно-правовых методах средства убеждения и принуждения получают свою конкретизацию с учетом особенностей государственно-управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

10. Метод убеждения (разъяснительный), наглядно реализуется при осуществлении пропаганды безопасности дорожного движения и выражается в целенаправленной деятельности субъектов управляющего воздействия по разъяснению отдельных положений нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих общественные отношения в области дорожного движения. Содержанием рассматриваемого метода, является также, формирование у участников дорожного движения правосознания и правовой культуры в рассматриваемой области, развитие законопослушного поведения участников дорожного движения, чувства персональной ответственности за поведение в процессе дорожного движения.

11. Метод принуждения в научной литературе характеризуется как вспомогательный метод, применяемый тогда, когда средства убеждения оказываются неэффективными, то есть, когда нарушаются требования нормативных правовых актов, в нашем случае, действующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и исполнительные органы (должностные лица) с их помощью обеспечивают должное поведение в сфере государственного управления.

Меры административного принуждения в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения применяются достаточно широко для обеспечения соблюдения общеобязательных правил поведения.

Несмотря на разнообразие мер принуждения в научной литературе виды, мер административного принуждения подразделяют на три группы:

- а) административно-предупредительные меры;
- б) административно-пресекательные меры;
- в) административно-наказательные меры (административной ответственности)¹.

Административно-предупредительные меры применяются для предупреждения возможных правонарушений и выражаются в

¹ Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 89–90.

одностороннем государственно-властном порядке – требовании, обязательном к исполнению. Например, досмотр транспортного средства, проверка документов, позволяющих управлять транспортным средством; освидетельствование на состояния алкогольного опьянения и направление на медицинское освидетельствование на состояния опьянения, введение временного ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам и др.

Административно-пресекательные меры направлены на прекращение противоправного поведения и выражаются в задержании транспортного средства, отстранении от управления транспортным средством водителя, не имеющего права управлять таковым, и т. д.

Меры административной ответственности выражаются в применении уполномоченным государственным органом или должностным лицом предусмотренных нормами права административно-правовых санкций.

Характерной особенностью мер принуждения, выступающих средством воздействия на общественные отношения в сфере дорожного движения, является, закрепленная нормами права вынужденная необходимость применения мер уголовно-правового воздействия к нарушителям норм права, в тех случаях, когда нормы административного права не способны оказать должного влияние на поведение делинквента. Например, управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за повторное деяние (статья 264.1 УК РФ¹). Рассматриваемая мера является мерой крайнего воздействия на нарушителя и является средством охраны норм административного права.

Рассмотренная совокупность способов, средств и приемов воздействия правовых норм на конкретные общественные отношения, наглядно свидетельствует о превалировании и многообразном содержании административно-правовых методов, в которых находят свое выражение различные стороны государственно-управленческой деятельности, по обеспечения безопасности дорожного движения. Отсюда следует, что в современных условиях развития правовой регламентации, рассматриваемых общественных отношений,

¹ Уголовный кодекс Рос. Федерации [Электронный ресурс]: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

невозможно говорить о едином отраслевом методе административно-правового регулирования.

Безусловно, современные методы административно-правового регулирования общественных отношений в области дорожного движения невозможно охарактеризовать, как сугубо управленческие, построенные на отношениях власть – подчинение. В ряде случаев прослеживаются взаимоотношения не равных субъектов, но всё же, выстроенные на отношениях взаимодействия (сотрудничества). Помимо универсальных способов воздействия на сознание и волю людей, вовлеченных в общественные отношения в области дорожного движения, государственно-управленческой деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения присущи специфические (институциональные) методы, характерные для регулирования, публичных интересов неограниченного круга лиц в рассматриваемых правоотношениях. В этом проявляется особенность современной разновидности методов правового регулирования общественных отношений в области дорожного движения.

Совокупность институциональных и нормативно-правовых основ, принципов и методов деятельности государства по обеспечению безопасности дорожного движения образуют механизм реализации государственной политики в исследуемой сфере и обеспечивают системность, последовательность и непрерывность реализации основных направлений деятельности государства по обеспечению безопасности дорожного движения.

ГЛАВА II. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Генезис становления и развития системы обеспечения безопасности дорожного движения

Эффективность реализации государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, использование современных форм и методов в деятельности субъектов обеспечения безопасности в рассматриваемой области, учет исторического прошлого и совершенствование сложившейся системы обеспечения безопасности дорожного движения, отвечающей современным потребностям общества возможно с учетом применения ретроспективного анализа становления и развития, основных государственно-правовых институтов, процессов и явлений в исследуемых правоотношениях.

Историко-правовые исследования, посвященные анализу социальных предпосылок формирования и генезиса государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, ее организационно-структурного механизма функционирования и правового регулирования правоотношений, связанных с дорожным движением на различных этапах исторического развития имеют большое значение в их правовой ценности и преемственности.

Авторы научных исследования, посвященных историческому анализу государственно-правовых и структурных элементов системы обеспечения безопасности дорожного движения, в основном едины в периодизации временных вех формирования данной системы: имперский (дореволюционный), советский (с 1917 года по 1991 год) и постсоветский (с 1991 года по настоящее время).

В основу исследования указанных периодов развития и совершенствования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения положен анализ нормативных правовых актов и исторических фактов, научной и специальной литературы.

Исследование условий формирования отдельных элементов системы обеспечения безопасности дорожного движения, выраженных в научной литературе и правовых актах рассматриваемого периода, характеризуется весьма ограниченным

объемом информации, что соответствует самим правоотношениям, отличающимся малой транспортной интенсивностью движения, невысокой скоростью гужевого транспорта, степенью вовлечения и вмешательства представителей полиции и иных органов в процесс дорожного движения.

Е. А. Войтенков, исследуя историко-правовые формации общественных отношений, сложившихся в Российской империи к середине XVII века, указывает на появление в сознании социума общественной значимости правоотношений в сфере дорожного движения и закрепления в правовых актах мер, направленных на урегулирование движения гужевого транспорта¹. В Соборном Уложении 1649 года нашла свое отражение глава, посвященная дорожному движению – «О мытах, и о перевозках, и о мостах»². Кроме того, начала складываться тенденция принятия правовых актов, затрагивающих правоотношения в области дорожного движения, в конкретных городах, так в октябре 1676 года был издан Именной Указ с Боярским приговором, регламентировавший порядок ограничения движения в Московский Кремль (ограничивал выезд извозчиков с не груженными санями, далее появился запрет на управление гужевым транспортом сидя с вожжами в санях). В последующем, подобные ограничения движения по городам были приняты и в Санкт-Петербурге.

Таким образом, правовая регламентация общественных отношений, связанных с дорожным движением вводила определенный порядок регулирования движения гужевого транспорта и отдельные ограничения, что рассматривается в качестве одних из первых попыток, предписывающих порядок дорожного движения и предотвращение дорожных происшествий.

Развитие правоотношений, связанных с безопасностью дорожного движения в имперский период связано, по мнению А. С. Квитчука, в первую очередь с развитием государства в целом и удовлетворением социальной, экономической и политической потребности общества во взаимоотношениях между городами за счет строительства искусственных дорог, обеспечения развития транспорта и транспортной составляющей, то есть упорядочивания

¹ Войтенков Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 354 с.

² Российской законодательство X-XX вв. В 9 т. Т. 1: Акты Земских соборов. М., 1984. С. 83–100.

общественных отношений посредством транспортно-коммуникационной функции государства¹.

Характерной особенностью имперского периода становления государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения является принятие правовых актов управления, местного уровня (локальные акты), а не всей Российской империи, распространяющих спектр своего влияния на конкретный город, орган или категорию граждан.

В частности, преобразования, проводимые реформаторской деятельностью Петра I в государственной и социально-правовой сфере общества, не могли не отразиться на развитии общественных отношений, связанных с дорожным движением. Одними из первых актов управления, направленных на развитие транспортной составляющей и строительство искусственных дорог, являются изданные в 1705 году петровские указы «О мощении улиц в Москве камнем и сборе с крестьян и торговых людей дикого камня и песку» и «О делании в Москве по проезжим большим улицам мостовых из дикого камня и о сборе на то с крестьян и купечества камней определенной величины».

Помимо развития транспортной и градостроительной отрасли, реформы Петра I затронули изменения в структуре органов государственной власти того времени и компетенцию их должностных лиц. Так, Полицмейстерская канцелярия была наделена отдельными полномочиями в области дорожного движения, связанными с соблюдением скоростного режима езды извозчиками, исправностью их средств передвижения, и по возможности, установлению виновных в транспортном происшествии.

Развитие общественных отношений в области дорожного движения, увеличение количества экипажей, осуществляющих движение в городах способствовало появлению нормативных правовых актов, ограничивающих скорость движения и должностных лиц, осуществляющих контроль за ездой гужевого транспорта.

Так, появились Указ Петра I от 25 января 1732 года «О том, чтобы всяких чинов люди ездили смирно и на лошадях не скакали» и Указ Елизаветы Петровны от 27 декабря 1752 года «О нескорой езде и неимении лакеям плетей; о нескакании верховым у дуги; о давании дороги встречающимся и о наказании виновных в нарушении сего

¹ Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. 44 с.

указа»¹. Конечно, измерить скорость движения на лошадях в имперский период было невозможно, но в указах использовались термины «ездить смирно», «скорая езда».

Таким образом, в нормативной правовой базе формировались отдельные предписания, направленные на упорядочивание движения гужевого транспорта, ограничения скоростного режима, представлении преимущества в движении иным транспортным средствам, но и контроль обеспечения соблюдения принятых указов возлагался на подразделения полиции. Отдельно необходимо отметить привлечение общественности – населения к контролю за порядком в городах и доставлении ими нарушителей в полицию. Тем самым, зарождались основы взаимодействия населения и полиции в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения и правопорядка, то есть одной из существенных форм деятельности полиции, которой в настоящее время уделяется немаловажное значение.

Существенным направлением формирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, явились первые предпосылки образования системы идентификации транспортных средств и их владельцев в 90 годы XVIII века. В Санкт-Петербурге впервые стали выдавать извозчикам специальные жетоны с указанием двух цифр, обозначающих номер района проживания и личный номер извозчика. Кроме того, полиция получила право проверки исправности элементов экипировки и состояния экипажей, то есть, своего рода надзора за техническим состоянием гужевого транспорта, а в качестве наказания стала применяться конфискация лошади.

Начало XIX века отмечается активностью правотворческой деятельности, градостроительством, строительством дорог и дорожных сооружений. В 1812 году принимается Наставление старостам извозничьим и извозчикам, которое представляло собой прообраз правил дорожного движения. И устанавливало правостороннее движение, обязывало соблюдения скорости передвижения, устанавливало минимальный возраст в 15 лет (позднее 18 лет и запрет женщинам) для кучера либо извозчика, закрепляло предписание оказания содействия подразделениям полиции.

¹ Войтенков Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 354 с.

Помимо развития правотворчества, происходили активные преобразования в структуре органов государственной власти, ответственных за строительство и реконструкцию дорог. При Александре I Главное управление сухопутных и водяных сообщений в 1820 году преобразовано в Департамент путей сообщения. Территория Российской империи была разделена на десять округов сухопутных и водных сообщений¹.

Отсюда следует, что XIX век ознаменовал новую веху в строительстве и развитии дорог. В рассматриваемый период грунтовые дороги уступают место шоссейным, что положительно отразилось на качественных характеристиках дорожной инфраструктуры, способствовало увеличению количества грузовых и пассажирских потоков.

Нормативные правовые акты, принятые и относящиеся к сфере обеспечения безопасности дорожного движения, соответствовали исторической эпохе развития транспортных отношений и отчасти способствовали улучшению безопасности на дорогах. Несмотря на то, что принимаемые меры носили суровый характер и выражались в наказании денежным штрафом на хозяев гужевого транспорта, лакеев же наказывали розгами и даже отправляли в рекруты², в отдельных случаях конфисковали лошадей, тем не менее, принимаемые меры не могли дать желаемых результатов, так как не был сформирован механизм обеспечения безопасности дорожного движения, не использовались методы пропагандистского воздействия, а контрольно-надзорные полномочия полиции носили характер отдельных указаний. Однако необходимо отметить, что правовые акты рассматриваемого периода, все же явились основой для формирования государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Технический прогресс конца XIX века, начала XX века, связанный с развитием железнодорожной отрасли с использованием паровой тяги, способствовал развитию идей ученых и конструкторов к созданию автомобиля, который со времен создания и внедрения в повседневную действительность способствовал появлению и обострению существовавших ранее проблем с дорожно-транспортным травматизмом, искоренить которые не в состоянии ни одно современное государство.

¹ Квитчук А. С. Указ. соч.

² Войтенков Е. А. Указ. соч.

Появление автомобиля, мотоцикла и трамвая, повсеместное их распространение, способствовало наращиванию общественной опасности данных транспортных средств для участников дорожного движения, что обусловлено увеличением скорости их движения в отношении гужевого транспорта, необходимостью обладания специальными навыками управления, необходимостью совершенствования законодательства, регулирующего порядок движения по дорогам и порядок организации данного движения.

С появлением автомобиля началось качественное преобразование, как самих транспортных средств, так и качества дорог и элементов дорожной инфраструктуры. Законодательство, существовавшее в рассматриваемый период, не могло в полной мере соответствовать складывающимся общественным отношениям и обеспечивать безопасность дорожного движения. В Российской империи началась постепенная работа изначально по адаптации существующих правил движения гужевого транспорта, применительно к автомобилю, а в последующем и принятию новых правовых актов.

Правовые вопросы обеспечения безопасного участия автомобиля в дорожном движении являлись деятельностью, проводимой всеми государствами, вовлеченными в процесс автомобилизации. Организационно-правовые проблемы безопасного движения автомобиля, безусловно, являлись и предметом спора научного сообщества. Исторические предпосылки, традиции и устои, связанные с порядком движения и эксплуатации транспорта, нашли свое отражение в правовых нормах различных государств, которые нашли свое отражение на международной конференции, состоявшейся в 80 годы XX века в Лондоне. Рассмотрение вопросов правового регулирования порядка участия автомобилей в дорожном движении выявил не однообразие государственных подходов к процессу правового регулирования. В Германии и Франции движение было организовано по правой стороне дороги, несмотря на то, что в Австрии и Великобритании по левой стороне дороги. Были выявлены и различия в изображениях и расположении дорожных знаков.

В последующем, на международной конференции, состоявшейся в октябре 1909 года в Париже, был сформирован и представлен для утверждения международный правовой акт в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Делегаты ряда стран Европы и представитель России, подписали конвенцию «Общие правила езды

по дорогам на автомобилях», включающую 15 статей¹. Которая была ратифицирована Императором России 12 февраля 1910 года.

В рассматриваемом правовом акте, нашли отражение требования к автомобилям, при соответствии которым он допускался к эксплуатации по дорогам; требования к водителям; внешний вид и размеры номерного знака; описание международного водительского удостоверения; отдельные дорожные знаки; порядок обгона и правила пользования сигнальными устройствами.

Как видим, в рассматриваемый период государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской империи выстраивалось на основе интеграции норм международного права в национальное законодательство.

Конечно же, говорить о государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения в имперский период представляется не совсем уместным, учитывая характер общественных отношений, складывающийся в рассматриваемый период, самой постановки проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в формате государственного масштаба, вопросов организации дорожного движения и ряда других факторов. Но основы зарождения системы и становление отдельных структурных ее элементов, таких как появление специфических функций в составе отдельных государственных органов, законодательное закрепление отдельных правил, требований и компетенций, создало серьезные предпосылки для формирования системы обеспечения безопасности дорожного движения в дальнейшем.

В связи с произошедшей Октябрьской революцией 1917 года начинается трансформация социально-политической надстройки государственного управления и, как следствие, изменение органов государственного управления, вовлеченных в сферу обеспечения безопасности дорожного движения.

Общественные отношения, связанные с развитием автомобильной промышленности и дорожного хозяйства, регулированием транспортных правоотношений и обеспечением их безопасности не потеряли своей актуальности и у советского государства.

Советское правительство (СНК) принимало меры, направленные на совершенствование функционирования государственных органов,

¹ Рубец А. Д. История автомобильного транспорта России: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. М.: Издательский центр «Академия», 2003. 304 с.

в том числе и НКВД РСФСР в становлении механизма обеспечения безопасности дорожного движения.

В структуре НКВД РСФСР, была создана советская милиция, занимающаяся охраной общественного порядка и борьбой с преступностью и выполнением отдельных функций по обеспечению безопасности дорожного движения.

Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции», изданное 10 ноября 1917 года явилось нормативно-правовой основой учреждения советской милиции. Впоследствии правовые основания функционирования советской милиции были закреплены 12 октября 1918 г. В утвержденной НКВД РСФСР инструкции об организации советской рабоче-крестьянской милиции, которая устанавливала характер функционирования милиции, как органа охраны общественного порядка. В 1919 году издан декрет СНК РСФСР «О советской рабоче-крестьянской милиции», а спустя год, первое положение о ней.

Образование милиции позволило закрепить за ней такие направления деятельности, как надзор за порядком движения транспорта и пешеходов, а также надзор за техническим состоянием дорог и мостов¹.

Учитывая темпы становления советского государства, руководством страны обращалось внимание на необходимость прогрессивного развития автомобильного транспорта и совершенствования функционирования транспортной системы в целом. Для чего понадобилось принятие мер, организационно-правового характера, направленных на нивелирование негативных процессов автомобилизации, связанных с аварийностью и количество раненных и погибших в дорожных происшествиях.

Решения партийных съездов явились руководящими началами для государственных органов по совершенствованию системы обеспечения безопасности дорожного движения. Прежде всего, это относилось к НКВД РСФСР, полномочия которого в соответствии с постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 года существенно расширялись за счет образования в его структуре Главного управления милиции, выполняющего функции координации подразделений милиции, в том числе и в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, а также Главное управление коммунального хозяйства, в компетенция которого входило

¹ Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934 гг.). М., 1967. С. 15.

руководство благоустройством городских и сельских территорий, а чуть позже и всем транспортом¹.

Важным этапом в определении единообразных подходов порядка регулирования и организации дорожного движения является принятие Инструкции постовому милиционеру о порядке пользования жезлом, принятой в ноябре 1922 года и направленная в подразделения милиции, определяющей порядок движения транспорта по сигналам регулировщика и устанавливающая приоритет движения отдельных категорий транспорта.

Немаловажное значение в развитии правового положения сотрудника милиции играло принятие 31 августа 1923 года Инструкции постовому милиционеру, регламентирующей общие положения и конкретные обязанности постовой службы милиции, выделяющей функцию наблюдения за порядком и обеспечения безопасности процесса дорожного движения. Расширению административно-правовых полномочий милиции способствовало принятие декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 14 июля 1924 года, в соответствии с которым милиция наделялась правом накладывать штрафы за неисполнение обязательных постановлений. С содержательной стороны предоставление указанных полномочий развивало административно-юрисдикционные основы деятельности милиции, которые далее совершенствовались и были дополнены предписанием взыскивать штраф на месте нарушения обязательных предписаний, регламентирующих правила уличного движения².

Наряду с милицией, формировались подразделения, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения в составе Высшего совета народного хозяйства РСФСР. Так, 23 июля 1918 года были образованы Центральная автосекция и областные автосекции, а 9 мая 1918 года создан Комитет государственных сооружений в составе, которого создано Управление по сооружению шоссе, грунтовых дорог и узкоколейных железных дорог (Упшосс), осуществляющие организацию деятельности по дорожному строительству и к концу 1919 года протяженность дорожной сети страны составила более 70 тыс. верст³.

¹ Низамов В. Т., Рифицкий Г. П. Деятельность милиции РСФСР по обеспечению безопасности дорожного движения (1917 – июнь 1941 г.). Орел, 1989. С. 54.

² История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский и др. / Под ред. В. А. Федорова. М., 1996. 304 с.

³ Кудрявцев А. С. Очерки истории дорожного строительства в СССР (Послеоктябрьский период). М., 1957. С. 26.

Важная роль в становлении государственно-правового механизма обеспечения безопасности дорожного движения принадлежит высшим органам государственной власти, которые на партийных съездах принимали руководящие документы, определяющие основные направления развития автомобильного хозяйства страны, дорожной сети и укрепления автотранспортной дисциплины.

По-прежнему, исполкомы местных советов непосредственно участвовали в формировании единой структуры милиции на местах и осуществляли реализацию Инструкции об организации советской рабоче-крестьянской милиции от 12 октября 1918 года и развитию государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. В частности, в июне 1918 года был образован Административный отдел Московского Совета, который осуществлял руководство комиссариатами милиции. Существенное значение на развитие общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения оказала правовая деятельность Административного отдела Моссовета по изданию более 20 приказов с момента образования по ноябрь 1919 года регламентирующих деятельность по организации и обеспечению безопасности на транспорте¹.

Помимо Административного отдела в августе 1919 года исполком Моссовета утвердил Положение об автомобильной инспекции в городе Москве, которая осуществляла надзор за исполнением правил движения автомобилей, контроль за соблюдением постановлений о транспорте и наблюдала за расходом топлива. Кроме того, в исполкоме Моссовета в отделе благоустройства был сформирован подотдел асфальтобетонных работ.

Моссовета проводил и правовую регламентацию порядка движения по дорогам и улицам. В целях определения единого порядка уличного движения, способствующего обеспечению безопасности дорожного движения Московский Совет, разработал проект соответствующих правил, материалы которых вошли 10 июня 1920 года в декрете СНК РСФСР «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (правила)». Декрет воплотил в себе комплекс упорядоченных направлений по обеспечению безопасности дорожного движения и включал: порядок регистрации автотранспортных средств и использования номерных знаков,

¹ История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский и др. / Под ред. В. А. Федорова. М., 1996. 304 с.

устанавливал требования и наименование документов, необходимых иметь водителям (водительское удостоверение и путевые листы), регламентировал максимальную скорость движения автомобилей и мотоциклов (мотоциклы и легковые автомобили не более 25 верст в час, грузовой транспорт не более 15 верст в час)¹.

Контрольно-надзорные полномочия по выполнению требований указанного Декрета возлагались на Автоинспекцию Транспортного отдела Моссовета.

Государство в целях обеспечения правопорядка и законности, упорядочивания общественных отношений использует право, как совокупность властных предписаний, невыполнение которых влечет принятие мер государственного принуждения². И Советское государство в июне 1921 года, в лице ВЦИК и СНК РСФСР принимают декрет «О порядке наложения административных взысканий», который закреплял следующие виды наказаний: штраф, принудительные работы, лишение свободы.

Экономические преобразования, проводимые в стране, позволили вывести роль автомобильного транспорта на качественно новый уровень, как и обеспечение страны дорогами. Задачи развития автомобильной отрасли и обеспечения конструктивной безопасности транспортных средств появляется с массовым производством автомобилей в стране, и возлагаются на созданное в 1921 году Центральное управление государственных автомобильных заводов (ЦУГАЗ), подчинявшееся ВСНХ. В дальнейшем, в связи с преобразованием ВСНХ, задачи обеспечения безопасности конструкции автомобилей решались Наркоматом тяжелой промышленности СССР (1932 год).

Необходимость технического обслуживания транспортных средств и обеспечения его безопасности, потребовала ухода от кустарного обслуживания и ремонта автомобилей в мастерских предприятий и ведомств, эксплуатирующих автомобили и создание в 1928 году постановлением ЦИК и СНК СССР Центрального управления шоссе и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (Цудортранс) в составе Народного комиссариата путей сообщения. Началась работа по созданию станций технического обслуживания и авторемонтных заводов.

¹ Низамов В. Т., Рифицкий Г. П. Указ. соч. С. 54.

² Радько Т. Н., Лазарев В. В., Морозова Л. А. Теория государства и права. М.: Издательство «Проспект», 2012. С. 568.

Несмотря на принимаемые советским государством меры, с ростом автомобилизации, количество ДТП неизменно возрастало. В комплексе вопросов обеспечения безопасности дорожного движения возникла потребность создания отдельной специализированной службы, выполняющей контрольно-надзорные функции и непосредственно влияющей на процесс дорожного движения. Так, Президиум Московского Совета в ноябре 1925 года образовал отдел по регулированию уличного движения в структуре своего коммунального хозяйства. В задачи отдела входили: организация дорожного движения путем регулирования уличного движения, размещение предупредительных ограждений и сигналов, определение маршрутов движения транспорта, разработка правовых актов и совершенствование правил уличного движения, наблюдение за благоустройством города, информационно-пропагандистская работа, инструктирование сотрудников милиции.

Таким образом, в середине 20-х годов происходило дальнейшее совершенствование деятельности советской милиции и органов автотранспорта по организации и регулированию дорожного движения, вместе с тем, преимущественные аспекты в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения в крупных городах, были смещены в сторону органов автомобильного транспорта, а подразделения милиции в основном оказывали помощь в пределах предоставленной компетенции.

Ситуация изменилась к началу 30-х годов и в последующем, когда все более устойчиво проявлялись тенденции к закреплению значительной части полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения в компетенцию советской милиции. В октябре 1928 года в структуре Административного отдела Московской городской милиции была введена должность инспектора по регулированию уличного движения, обязанности которого содержали и элементы аналитической работы, связанные с учетом несчастных случаев, а в мае 1931 года был образован отряд регулирования уличного движения – ОРУД. Подобные подразделения были образованы в других городах страны, а в Баку и Тбилиси созданы дивизионы, функционирующие за счет исполкомов¹.

С момента образования отрядов, а впоследствии и отделов регулирования дорожного движения в структуре советской милиции, с учетом количества автотранспорта и необходимостью решения

¹ История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский и др. / Под ред. В. А. Федорова. М., 1996. 304 с.

задачи, направленной на обеспечение безопасности дорожного движения происходило развитие и совершенствование подразделений ОРУД. Так, ОРУД в городе Москва имел следующую структуру, состоящую из трех отделений: административно-следственное, техническое и отделение движения, дежурной части, статистической группы и отдельного отряда регулирования уличного движения.

По итогам союзного совещания по регулированию уличного движения в декабре 1931 года было принято решение образования отделов и отделений регулирования уличного движения при управлениях милиции в союзных республиках, краях, областях¹.

Вектор развития государства в направлении увеличения темпов автомобилизации, развития городского хозяйства и дорожного строительства побудил руководство страны к реорганизации НКВД РСФСР и НКВД автономных республик и образованию 31 декабря 1930 года при СНК РСФСР Главного управления рабоче-крестьянской милиции (ГУРКМ), руководившее управлениями советской милиции.

Правовые документы, регламентирующие функциональное обеспечение деятельности советской милиции по обеспечению безопасности дорожного движения в Положении о советской рабоче-крестьянской милиции отчетливо закрепляли ее обязанность осуществлять надзор за соблюдением участниками движения правил уличного движения, а также правил пользования автобусами, трамваями, прочим транспортом.

Кроме того, Временный Устав службы рабоче-крестьянской милиции от 20 октября 1931 года представил собой единый правовой акт, включающий совокупность имеющихся в компетенции сотрудников милиции прав и обязанностей, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, а именно:

- сотрудники милиции осуществляют надзор за соблюдением правил уличного движения и имеют право принимать меры административного воздействия в случае выявления их нарушений;
- осуществляют регулирование дорожного движения;
- проводят изучение условий городского движения с целью выявления причин аварийности и принимают меры к их недопущению;
- принимают участие в теоретических испытаниях водителей и осуществляют их учет;

¹ Там же.

- осуществляю надзор за соблюдением правил выполнения дорожных работ дорог и тротуаров;
- осуществляют организацию дорожного движения при проведении демонстраций, организованных шествий;

Таким образом, в указанном правовом акте, произошла систематизация функциональной компетенции сотрудников советской милиции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

С начала 30-х годов централизация внимания Цудортранса сосредотачивается на улучшении содержания, строительства и ремонта автодорог, темпы наращивания которых, позволили выделить в 1932 году данное ведомство во Всесоюзное центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совнаркоме СССР, что повлекло создание народных комиссариатов коммунального хозяйства в республиках и обязанностей содержания внегородских дорог.

В отношении функций Цудортранса по ремонту и техническому обслуживанию автомобилей, прослеживается обратная тенденция по возложению ее на эксплуатирующие транспортные средства ведомства.

Анализируя исторические источники второй половины 30-х годов, отражающие деятельность по техническому обслуживанию автомобилей, группа ученых во главе с В.А. Федоровым, обращает внимание на то, что существовавшая система не обеспечивала конструктивную безопасность автомобилей из-за стремительно увеличивающегося автотранспорта страны и с 1939 года функции по обеспечению технически исправного транспорта возлагались на республиканские наркоматы автомобильного транспорта¹.

Необходимо отметить, что с передачей функций по техническому обслуживанию и ремонту автомобилей и содержанию внегородских дорог в республиканские народные комиссариаты произошло увеличение субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, тем самым продолжена работа по выстраиванию вертикали и линейных органов управленческой власти в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

В связи с ростом автомобилизации все острее в общественных отношениях, связанных с безопасностью дорожного движения, начинает приобретать подготовка водителей транспорта. Несмотря на существование отдельных нормативных правовых актов,

¹ Там же.

регламентирующих некоторые аспекты подготовки водителей, до 30-х годов говорить о системной государственно-правовой работе в данном направлении не представляется возможным.

Существенно изменилась ситуация, связанная с подготовкой водительских кадров с принятием постановления ЦК ВКП(б) от 19 июля 1932 года «О шоферских кадрах»¹, привлечшим к данной работе помимо Цудортранса другие ведомства и сформировавшим основы для комплексной работы по обучению водителей. Постановлением вводились требования по отбору и повышению квалификации водителей, требования по организации их труда и совершенствованию дисциплины.

Цудортрансу предписывалось подготовить обязательные для всех организаций учебный план и программы для подготовки и переподготовки водителей. Вводились дифференцированные сроки обучения в зависимости от условий обучения (с отрывом от производства – 3 месяца и 5-6 месяцев без такового), определялись часы в количестве 20-30 на практическую езду и устанавливался срок стажировки помощником шофера не менее 2 месяцев.

Таким образом, указанное постановление выстраивало целенаправленную работу по подготовке шоферских кадров с общим руководством данной работой Цудортрансом. Отдельно необходимо отметить и деятельность Цудортранса по координации лабораториями психологического отбора водителей, что указывает на вовлечение в строящуюся государственную систему обеспечения дорожной безопасности медицинского персонала. Помимо этого, образовывались квалификационные комиссии Цудортранса, осуществляющие прием испытаний на право управления автотранспортом по правилам движения, автоделу и практической езде с присвоением квалификации шофера III, II и I категории.

Показательным в формировании государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения является привлечение к рассматриваемым правоотношениям общественных организаций, что представляет собой неотъемлемую составляющую современного механизма обеспечения безопасности в транспортной сфере. В частности, к вопросам подготовки шоферских кадров была привлечена общественная организация «Автодор», которая принимала участие в переработке правил уличного движения². Кроме

¹ О шоферских кадрах: Постановление ЦК ВКП(б) от 19 июля 1932 г.

² История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский и др. / Под ред. В. А. Федорова. М., 1996. 304 с.

того, общественность традиционно занимается агитационной, пропагандистской работой немаловажная роль в которой принадлежит профсоюзным организациям, обеспечивающим плакаты и лозунги, призывающих соблюдать правила уличного движения и выдержки из них.

Широкое распространение получило и взаимодействие милиции с дружинниками, оказывающим помощь в поддержании правопорядка на улицах городов и в вопросах контроля за соблюдением правил уличного движения. В предвоенный период представители общественности в составе бригадмильцев оказывали существенную помощь в регулировании дорожного движения.

В пропагандистской работе широкое распространение получает такая ее форма, как обращение представителей профсоюзных организаций и руководителей автохозяйств к населению с призывами соблюдать правила движения, эксплуатировать исправные автомобили, повышать трудовую дисциплину, проводить иную воспитательную работу.

Значительная деятельность в вопросах пропаганды безопасности дорожного движения принадлежит средствам массовой информации. Периодические издания на страницах своих журналов регулярно освещают отдельные аспекты обеспечения безопасности дорожного движения «Автомобильный транспорт» (издаваемый с 1923 г.), «Автомобильные дороги» (издаваемый с 1927 г.), «За рулем» (издаваемый с 1928 г.), «Автомобильная промышленность» (издаваемый с 1930 г.) и ряд иных журналов отражают вопросы повышения правовой культуры участников дорожного движения. Газета «Вечерняя Москва» систематически освещала пропагандистские мероприятия и призывала трудящихся привлекать к работе по обеспечению безопасности дорожного движения.

Одной из форм пропаганды безопасности дорожного движения являются выступления с использованием возможностей радио, результатом чего выступает осознание важности решения проблем безопасности дорожного движения широкими слоями населения¹.

Таким образом, разносторонность в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, показывает значимость и организационно-социальную важность развития направлений исследуемой сферы для построения единой государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения в советском государстве, в которую с годами происходило вовлечение все

¹ Низамов В. Т., Рифицкий Г. П. Указ. соч. С. 54.

большого количества субъектов рассматриваемой деятельности для построения эффективного механизма обеспечения безопасности.

Модернизация государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения, связанная с перераспределением контрольно-надзорных полномочий, была осуществлена в 1935 году. Предпосылками ее проведения способствовало ненадлежащее выполнение функциональных обязанностей в сфере надзора Цудортрансом, вызванным увеличением объема строительства и реконструкции дорог, в ущерб надзорной деятельности.

Постановлением СНК СССР от 5 ноября 1934 года Цудортрансу предписывалось повысить надзорную деятельность и статус автодорожной инспекции. Результатом явилась трансформация автодорожной инспекции в Государственную автомобильную инспекцию (ГАИ) со структурными подразделениями в составе союзных и автономных республик, краях, областях и районах. Но и данные мероприятия оказались неэффективными в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, во многом связанным с выполнением Цудортрансом контрольных и надзорных полномочий без осуществления юрисдикционных.

Таким образом, в середине 30-х годов руководство страны понимает необходимость дальнейшего совершенствования государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения и построения эффективного механизма управления рассматриваемыми правоотношениями, посредством централизации контрольных, надзорных и юрисдикционных полномочий в структуре единого правоохранительного органа, способного обеспечить защиту прав и законных интересов человека, путем неукоснительного соблюдения законодательства всеми гражданами, организациями и государственными органами.

Указанные обстоятельства повлекли ликвидацию Цудортранса и передачу основных полномочий по обеспечению безопасности дорожного движения и организации дорожного строительства в состав НКВД СССР¹, а руководство автомобильным транспортом на местные Советы.

¹ О передаче Цудортранса в НКВД СССР: Постановление ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 г. // Собр. законодательства СССР. 1935. № 56.

3 марта 1936 года Государственная автомобильная инспекция вошла в состав ГУРКМ НКВД СССР¹, а 3 июля 1936 года было разработано и утверждено Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР².

Образование Госавтоинспекции в структуре милиции и нормативно-правовое наделение ее деятельности широкой компетенцией по обеспечению безопасности дорожного движения, явилось обоснованным результатом преобладания в системе государственного управления административно-командных методов управления, императивных рычагов воздействия в отношении нарушителей правовых предписаний и неразвитостью экономических стимулов у хозяйствующих субъектов.

Структурная деятельность подразделений Госавтоинспекции показала эффективность в деле обеспечения безопасности дорожного движения существование наряду с ними самостоятельных подразделений ОРУД в составе советской милиции.

Планомерная деятельность подразделений Госавтоинспекции и ОРУДа по обеспечению безопасности дорожного движения нашла отражение в положительных результатах. Так, в Москве уменьшилось количество ДТП, если в 1937 году насчитывалось 1752 ДТП, то уже в 1938 году – 1247, а 1939 году и вовсе – 1059³. Обозначенные результаты стали следствием целенаправленной работы по реконструкции улиц Москвы в асфальтобетонные магистрали, установкой светофорных объектов, дорожных знаков и, конечно же, массовой воспитательной, пропагандистской и разъяснительной деятельности среди населения, профсоюзных ячеек, школ, автохозяйств.

В конце 30-х годов, начале 40-х годов XX века обращалось особое внимание техническому осмотру автотранспорта, совершенствовалась деятельность по пропаганде безопасности дорожного движения, контролю за деятельностью автошкол и подготовкой водителей транспортных средств, но и появлялись новые направления деятельности Госавтоинспекции – в 1940 году была

¹ О реорганизации Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта: Постановление СНК СССР от 3 марта 1936 г. // Собр. законодательства СССР. 1936. № 14.

² Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР: Постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. // Собр. законодательства СССР. 1936. № 36.

³ Низамов В. Т., Рифицкий Г. П. Указ. соч. С. 54.

сформирована группа по розыску автотранспорта, скрывшегося с места происшествия.

В годы Великой Отечественной войны подразделения Госавтоинспекции выполняли функциональные обязанности, которые в целом, способствовали решению задач обеспечения безопасности дорожного движения в специфических формах, характерных военному времени, во взаимодействии с иными подразделениями советской милиции и вооруженными силами страны.

В послевоенное время перед страной стояла задача восстановления автомобилестроения, увеличение объемов и повышение качества и комфортабельности транспортных средств.

Е. А. Войтенков, анализируя деятельность Госавтоинспекции и ОРУД конца 40-х годов XX века указывает, что, несмотря на изменение общественных отношений, связанных с происходящей в стране автомобилизацией, увеличением интенсивности автомобильных перевозок, формы и методы их работы практически не корректировались¹. В тоже время, продолжала формироваться тенденция к увеличению функций Госавтоинспекции, в том числе и хозяйственных, что не могло не отразиться на эффективности выполнения основных ее полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения.

Совершенствование нормативного правового обеспечения деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения было направлено на усиление ответственности хозяйствующих субъектов автотранспортных предприятий, повышение административной и уголовной ответственности в отношении нарушителей, совершенствование структуры, функций, направлений деятельности ГАИ и иных субъектов управляющего воздействия на общественные отношения в транспортной сфере. Несмотря на проводимые мероприятия государственно-правового значения, они только частично сдерживали рост аварийности и не могли существенно повлиять на показатели обеспечения безопасности, так как не носили системный характер.

В 1959 году СССР ратифицировал международную Конвенцию о дорожном движении, принятую в Женеве в 1949 году, что побудило руководство страны в начале 60-х годов ввести единые правила дорожного движения, которые распространяли свое действие на всю территорию СССР, до 1 января 1961 года каждая советская республика принимала собственные правила на основе типовых, что

¹ Войтенков Е. А. Указ. соч.

приводило к разнообразию положений и требований правил уличного движения.

В 1960 году с ликвидацией Министерства внутренних дел СССР основная его компетенция передана министерствам внутренних дел союзных республик. Практика деятельности, которых показала руководству советского государства, что упразднение МВД СССР фактически не обеспечивало координацию деятельности республиканских органов обеспечивающих безопасность дорожного движения. Кроме того, привело к еще большему разнообразию в правовом регулировании отдельных вопросов транспортной безопасности, в определении структуры и штатов Госавтоинспекции, престал полноценно использоваться межреспубликанский обмен опытом противодействия аварийности и распространение новейших достижений науки и техники.

В целях обеспечения единых государственно-правовых подходов к обеспечению безопасности дорожного движения в Советском государстве в 1966 году было создано Министерство охраны общественного порядка СССР, преобразованное спустя три года в МВД СССР, в структуре которого создано 11 февраля 1969 года Управление ГАИ МВД СССР на базе отдела ГАИ ГУМ МВД СССР под руководством Лукьянова Валерия Витальевича, с именем которого связано проведение важных преобразований в укреплении системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, произошла модернизация подразделений Госавтоинспекции, появились и обрели нормативно-правовое закрепление строевые подразделения ДПС (в 1969 году подразделения дорожного надзора), подразделения по организации движения (в последующем дорожного надзора), в 1972 году – специализированные монтажно-эксплуатационные подразделения (обеспечивающие внедрение и установку технических средств регулирования дорожного движения в населенных пунктах), чуть позже, в 1974 году сформированы регистрационно-экзаменационные подразделения.

Немаловажное значение в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения принадлежит взаимодействию Госавтоинспекции с общественностью. Особая роль в данном направлении принадлежит профсоюзам. Еще в ноябре 1959 года принято постановление Совета Министров РСФСР и Всесоюзный Центральный Совет Профессиональных Союзов, которым образованы комиссии общественного контроля в автомобильных хозяйствах по

контролю за техническим состоянием автотранспорта, которые 14 марта 1973 года реорганизованы в комиссии общественного контроля за безопасностью движения при комитетах профсоюзов.

В 1973 году комсомольские организации провели работу по объединению детских общественных формирований в отряды юных инспекторов движения (ЮИД), главенствующей задачей которых являлась пропаганда безопасного дорожного движения, предупреждение нарушений Правил дорожного движения среди учащихся. В этом же году стали образовываться в союзных республиках добровольные общества автолюбителей, осуществляющие профилактическую работу по недопущению аварийности среди владельцев личного автотранспорта.

Пропаганда безопасности дорожного движения, выстроенная целенаправленным, системным образом с привлечением возможностей телевидения, радио и печатных изданий, а также возможностей общественности, позволила исправить негативную тенденцию, сложившуюся к 1975 году в 26,5 % совершения ДТП по вине пешеходов. Как правило, пострадавшими и погибшими являлись сами нарушители – пешеходы¹.

В 70-х годах была значительно обновлена нормативная правовая база, регламентирующая контрольно-надзорную деятельность Госавтоинспекции. Госстроем СССР были приняты ряд строительных норм и правил (СНиП), в том числе обязывающих согласовывать с ГАИ проекты автомобильных дорог, мостов, дорожных сооружений.

Новый виток профессиональной подготовки водителей транспортных средств, связан с ратификацией нашим государством в 1972 году Конвенции о дорожном движении 1968 года. Вводилось единое водительское удостоверение и происходил деление водителей не по их присвоенному классу и категории, зависящей от стажа – профессионал или любитель, а в зависимости от навыков управления транспортными средствами (А, В, С, D, E).

В феврале 1974 года были утверждены Правила проведения государственных периодических технических осмотров автомототранспортных средств. Для автомобилей такси и автобусов устанавливалась периодичность проведения осмотра два раза в год, иному транспорту – один раз в год. Владельцы индивидуального транспорта получали от Госавтоинспекции талон о прохождении техосмотра.

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М.: Транспорт, 1978. С. 76.

В 1978 году постановлением Совета Министров СССР было принято единое для союзных республик страны Положение о Государственной автомобильной инспекции, в котором нашли свое воплощение все основные функции, которые были возложены на нее к концу 70-х годов. Госавтоинспекция поистине сосредоточила огромный массив функциональных обязанностей в сфере обеспечения безопасности дорожного движения к числу основных следует отнести: надзор и регулирование дорожного движения, установка технических средств регулирования движения; надзор за состоянием автотранспорта и проведение государственных технических осмотров; осуществление разрешительных функций выраженных в оформлении заключений на проекты по строительству дорог и сооружений, проектам конструкций автотранспорта; регистрация и учет транспортных средств, выдача водительских удостоверений; выезд на места ДТП, проведение неотложных действий; учет нарушений ПДД и принятие мер административно-юрисдикционного характера; профилактическая работа и иные функции¹.

После принятия Положения о Государственной автомобильной инспекции, общественные отношения в области дорожного движения, связанные с ростом автомобилестроения, увеличением доли индивидуального транспорта, решением задач стоящих перед государством, направленных на развитие промышленного и транспортного комплекса, а как следствие экономического и социального развития страны, потребовало увеличение управляющего воздействия Госавтоинспекции на сферу дорожного движения и принятие иных правовых актов. В частности, были приняты Наставление по службе дорожного надзора Государственной автомобильной инспекции² и Наставление по дорожно-патрульной службе Государственной автомобильной инспекции МВД СССР³, Наставление по техническому надзору ГАИ⁴ и др., существенно расширявшие обязанности ГАИ.

Некоторые функциональные обязанности, предусмотренные указанными документами, выходили за пределы предоставленных

¹ Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции: Постановление Совета Министров СССР от 10 августа 1978 г. // СП СССР. 1978. № 20.

² О повышении эффективности контроля за состоянием автомобильных дорог и улиц: Приказ МВД СССР от 27 февраля 1981 г. № 60.

³ О мерах по совершенствованию деятельности дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД СССР: Приказ МВД СССР от 3 марта 1987 г.

⁴ Наставление по техническому надзору ГАИ: утв. приказом Министра внутренних дел СССР от 4 января 1982 г. № 2 // Безопасность дорожного движения. Ч. 2. 1984. С. 8–75.

полномочий, определенных в Положении о Государственной автомобильной инспекции. К примеру, в круг полномочий дорожного надзора Госавтоинспекции входило участие в деятельности технических советов и научно-технических советов при обсуждении генеральных планов застройки и развития городов и населенных пунктов, участие в работе по техническому и экономическому обоснованию строительства дорог и дорожных сооружений.

В эти годы проведена работа по формированию единых подходов в деятельности подразделений Госавтоинспекции, разработаны единые образцы технических паспортов и бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков для транспортных средств. На всей территории государства стали применяться единые правила проведения технических осмотров, регистрации и учета автотранспорта; установлен единый порядок и методика учета дорожно-транспортных происшествий; порядок присвоения квалификации водителей транспортных средств.

Важной вехой в истории развития государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения является создание в 1976 году Комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при МВД СССР¹. Постановлением Совета Министров СССР от 2 февраля 1976 года № 81 «О мерах по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий» подчеркивало координирующую роль Комиссии в вопросах безопасности дорожного движения среди министерств, ведомств, общественных и иных организаций. В состав Комиссии вошли представители министерств транспортного строительства, здравоохранения, просвещения и др.

Создание Комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения при МВД СССР оказало положительное влияние на состояние аварийности в стране, за счет ее координирующей роли и выработке обязательных к исполнению предписаний в работе, задействованных субъектов и еще более способствовало концентрации полномочий по обеспечению безопасности в рассматриваемой сфере в компетенции МВД СССР и непосредственно в Госавтоинспекции.

С 1981 рассматриваемая Комиссия обретает статус Всесоюзной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения. В ее состав вошли: председатель – министр МВД СССР, заместителем

¹ Безопасность дорожного движения. М., 1978. С. 276.

председателя комиссии – заместитель министра МВД СССР, начальник ГУ ГАИ МВД СССР – ответ секретарь. Подобный состав комиссии, ключевые посты в составе которой занимали представители органов внутренних дел, в условиях административно-командных методов управления, способствовало дальнейшей централизации власти в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения в полномочиях Министерства внутренних дел СССР и Госавтоинспекции. Несмотря на то, что министерства и ведомства, участвующие в реализации мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, формально не подчинялись МВД СССР, управленческие решения без согласования с Госавтоинспекцией ими фактически не принимались. Неспособность на необходимом уровне осуществлять свою компетенцию иными министерствами и ведомствами вынуждали ГАИ брать все новые обязанности и функции, без реализации которых немыслимо полноценное и эффективное функционирование государственного механизма обеспечения безопасности дорожного движения.

Вместе с тем, следует согласиться с мнением В. В. Лукьянова, который исследуя государственную систему обеспечения безопасности дорожного движения указывает, что высказывания ученых и специалистов в области административного права о том, что на ГАИ возлагается обеспечение безопасности дорожного движения не соответствует действительности, так как Госавтоинспекция самостоятельно не в силах обеспечить безопасность дорожного движения и занимает одно из ведущих мест в механизме обеспечения безопасности дорожного движения, выступая основным рабочим органом¹.

Скоординированная деятельность руководства страны, Всесоюзной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения, МВД СССР и Госавтоинспекции, иных субъектов обеспечения безопасности дорожного движения позволили в начале 80-х годов добиться положительных результатов, связанных со снижением аварийности, количеством погибших и раненых.

В целях совершенствования нормативно-правового обеспечения 23 октября 1980 года Верховным Советом СССР принимаются Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, которые выступали одним из важнейших направлений укрепления государственно-правовой и

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М.: Транспорт, 1978. С. 50–55.

социальной жизни, так как впервые осуществлена кодификация общих правил применения административного законодательства. На основании которых, Президиум ВС СССР 15 марта 1983 издает указ «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения»¹. Указанный правовой акт воплотил в себе все административные составы правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, а также виды наказаний за их совершение. Характерной особенностью рассматриваемого указа, является определение законодателем основной меры административного наказания в виде денежного штрафа, хотя отдельные составы предусматривали в качестве санкции лишение права управления автотранспортом.

Очень важным в государственно-правовой системе обеспечения безопасности дорожного движения стало утверждение Всесоюзной комиссией по обеспечению безопасности дорожного движения в 1984 году основных мероприятий по обеспечению рассматриваемой безопасности на 1984–1990 годы. По своему целевому назначению данный документ фактически стал прототипом современных федеральных целевых программ повышения безопасности дорожного движения, заложив основные принципы и системные, комплексные подходы межведомственного характера, рассчитанные на поэтапную реализацию в течение нескольких лет. В качестве основных направлений совершенствования определялись: разработка нормативных правовых актов в исследуемой области; совершенствование организации дорожного движения и повышение дорожных условий; совершенствование подготовки водителей автотранспорта; активизация пропаганды безопасности дорожного движения и предупреждение детского травматизма; принятие мер направленных на обеспечение безопасности технического состояния автомобилей и усиление контроля Госавтоинспекции.

Утверждение рассматриваемого документа принципиально изменило характер планирования деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, сосредоточив и систематизировав в едином документе важные направления совершенствования обеспечения безопасности в рассматриваемых правоотношениях.

¹ Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения [Электронный ресурс]: Указ Президиума ВС СССР от 15 марта 1983 г. № 8918-Х: в ред. от 6 февраля 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Дальнейшим существенным шагом, имеющим практическое значение в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения стало принятие Советом Министров СССР 14 марта 1988 года постановления № 336 «О мерах по обеспечению безопасности движения на автомобильном и железнодорожном транспорте», которым определялся большой массив мероприятий, по разработке нормативных правовых актов, направленных на совершенствование основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения; выработке, производству и внедрению соответствующих потребностям общества технических, автоматизированных систем и средств регулирования дорожного движения; современных устройств для контроля за дорогами и движением на них, повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, а также выработке критериев и условий создания, общегосударственных информационно-поисковых систем учета автотранспортных средств, специальной продукции Госавтоинспекции, фактов нарушений правил дорожного движения, дорожно-транспортных происшествий и иных сведений.

Несмотря на осознание основных направлений совершенствования обеспечения безопасности дорожного движения, непроработанный и экономически не подкрепленный механизм реализации деятельности по сокращению аварийности давал сбои в работе, что негативно отражалось на показателях обеспечения безопасности дорожного движения, достигнувших к концу 80-х годов до этого не виданных масштабов.

В период с 1986 по 1990 годы в СССР произошло свыше 1 млн 400 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в которых погибло почти 250 тыс. человек и получили ранения более 1,5 млн человек. Только за 1992 год в России совершено около 185 тыс. автоаварий, в которых погибло 36,5 тыс. и ранено свыше 200 тыс. человек¹.

В связи с распадом СССР в феврале 1992 года ликвидировано МВД СССР и преобразована структура МВД России, в ее составе управление ГАИ реорганизовано и образовано Главное управление Госавтоинспекции.

¹ Россинский Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: (тенденции, проблемы и перспективы развития): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. 28 с.

В связи с непростыми социально-экономическими и политическими преобразованиями Госавтоинспекция начала свою деятельность в сложных условиях, определенных несовершенством перестройки экономики страны и не в полной мере соответствии законодательной базы сложившимся социальным отношениям.

Продолжение экономических и политических преобразований, появление отдельных экономических институтов, акционирование большинства предприятий, поставили под угрозу безопасность дорожного движения в интересах коммерческого уклона. Распадались внутриведомственные механизмы контроля над работой водителей, не осуществлялись их предрейсовые медицинские осмотры, приходили в упадок диагностические мероприятия в отношении автотранспорта негосударственных предприятий, как следствие техническое состояние автотранспорта вследствие его старения приходило в негодность.

Обстановка с обеспечением безопасности дорожного движения ухудшалась в связи со старением автотранспорта и увеличением его количества. В том числе, и за счет ввоза в страну зарубежного автотранспорта, вносящего диспропорции своими динамическими качествами, мощностными особенностями и техническими характеристиками, связанными с правосторонним расположением рулевого колеса.

Рост автопарка страны в 1992 году (увеличение автотранспорта составило 1,1 млн в год, то есть на две трети больше, чем в 1989–1991 годах)¹ выявил и без того существующую проблему несоответствия качественных характеристик автомобильных дорог и улиц требованиям правовых актов в части пропускной способности, интенсивности движения и аварийного состояния.

Дисбаланс коснулся и системы подготовки водителей транспортных средств, вызванный отсутствием единых требований к автошколам, процессу лицензирования, обучения и контроля.

Ситуацию усугубляла правовая раскрепощенность граждан, противопоставляющих себя требованиям закона, мнимое чувство безнаказанности и агрессия в отношении сотрудников Госавтоинспекции.

Отчасти рассматриваемые негативные тенденции в сознании граждан, стали возможны в результате сокращения профилактических мероприятий, пропаганды безопасности дорожного движения,

¹ История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский и др. / Под ред. В. А. Федорова. М., 1996. 304 с.

проводимой через средства массовой информации, в первую очередь телевидения и печатных изданий. Кроме того, дробление крупных автомобильных хозяйств на отдельные предприятия способствовал фактическому искоренению в них институтов пропагандистского воздействия, влияния общественности и товарищеских коллективов на транспортную дисциплину водителей данных предприятий.

Недостатком государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения являлся и слабый потенциал административно-правовых механизмов привлечения нарушителей к ответственности в области дорожного движения, а также объективный отток квалифицированных специалистов из Госавтоинспекции.

Таким образом, несмотря на комплексные механизмы обеспечения дорожной безопасности, заложенные в 60-х годах XX века, существовавшая государственно-правовая и управленческая система обеспечения безопасности дорожного движения в результате политических, экономических, социальных и иных преобразований, оказалась неспособной функционировать и осуществлять право регулирование объективно существующих общественных отношений. Многие правовые институты оказались не эффективными, а подавляющее количество субъектов сферы безопасности дорожного движения были увлечены своими внутренними функциональными проблемами, в которых вопросы безопасности дорожного движения являлись второстепенными. Правовая система не позволяла оказывать управляющее воздействие на резко увеличившиеся количество объектов контрольно-надзорной деятельности, что требовало внедрение новых форм и методов работы в государственно-правовой механизм обеспечения безопасности дорожного движения.

Изменение общественных отношений постсоветского периода, прежде всего вызванные экономическими реформами, вынуждало осуществить преобразование нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Госавтоинспекции, что повлекло перемены в ее работе, связанные с порядком регистрации автомобилей и приемом экзаменов у кандидатов в водители, отмену ограничений на перевозки по найму и аннулирование временных водительских удостоверений.

В данных условиях выстраивалась деятельность Госавтоинспекция, как органа государственной власти, непосредственно отвечающего за безопасность дорожного движения.

Государство понимало фактическое отсутствие экономических рычагов воздействия на аварийность, вместе с тем предпринимало действия, направленные на стабилизацию показателей аварийности и дальнейшему развитию законодательства.

В 1992 году было принято Положение о Госавтоинспекции¹, которое, несмотря на обозначенную главную цель, выражающуюся в обеспечении соблюдения законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения всеми министерствами, ведомствами иными объектами государственного управления для сохранения здоровья и жизни граждан, не обеспеченно надлежащим механизмом реализации.

Указанное Положение частично освободило Госавтоинспекцию от несвойственного для правоохранительных органов потенциала. Например, упразднены некоторые технико-хозяйственные функции, связанные с монтажом средств регулирования дорожного движения. Вместе с тем, Положение вводило статус Главных государственных автомобильных инспекторов в соответствии с вертикальной системой власти Госавтоинспекции. Отдельные территориальные образования ГАИ постепенно обретали статус самостоятельных юридических лиц, что положительно сказалось на их экономической составляющей.

Госавтоинспекцией МВД России и Правительством страны в 90-х годах проведена значительная работа по приведению в соответствие общественным отношениям нормативных правовых актов и ведомственных правовых актов, регламентирующих основные направления деятельности Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения. Так переработаны правовые нормы, определяющие порядок регистрационно-экзаменационной деятельности, разработаны правовые акты, определяющие содержание государственных регистрационных знаков автотранспорта и водительских удостоверений, взамен выданных в СССР. Вводились паспорта транспортных средств, устанавливались требования к идентификационным номерам маркировки автотранспорта. Обновлены правовые акты технического и дорожного надзора Госавтоинспекции, пропагандистской деятельности; правовые нормы, касающиеся осуществления государственного технического осмотра.

¹ Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 28 мая 1992 г. № 354: в ред. от 30 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Параллельно с совершенствованием ведомственного законодательства, происходило внедрение в сферу обеспечения безопасности дорожного движения, таких институтов регулирования общественных отношений, как лицензирование отдельных видов деятельности (изготовление специальной продукции, установка и обеспечение обслуживания технических средств регулирования дорожного движения)¹ и сертификация (транспортных средств).

Не остались без изменений и структура подразделений Госавтоинспекции, штатная численность которых совершенствовалась в соответствии с социальной потребностью и необходимостью качественного исполнения контрольно-надзорной деятельности, получает распространение несение службы нарядами ДПС на контрольных постах милиции. Активно внедряются в деятельность Госавтоинспекции, автоматизированные поисковые системы и подсистемы «Розыск», «Автомобиль», «Документ» и др.

Как и ранее, успешное претворение в социальную действительность мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения зависит от целенаправленной координации деятельности субъектов рассматриваемой деятельности в связи с этим Правительством Российской Федерации принимается постановление «О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения»², которым корректируются основные задачи и направления деятельности по обеспечению безопасности. В 2006 году Правительством Российской Федерации были уточнены и дополнены задачи и функции, а также административно-правовой статус, указанной Правительственной комиссии³.

Таким образом, в 90-е годы исходя из происходящих тенденций и предпосылок, на высоком уровне была сформирована правовая основа функционирования подразделений ГАИ, а нормативно-правовые акты Правительства России позволили поднять работу по

¹ Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в сфере дорожного движения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 ноября 1995 г. № 1130. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 мая 1994 г. № 546 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 6, ст. 602.

³ О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 25 апреля 2006 г. № 237. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

обеспечению безопасности дорожного движения на качественно новый уровень.

Наряду с развитием нормативных актов, регламентирующих деятельность Госавтоинспекции продолжалась работа по формированию комплексного массива законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, повышающих эффективность функционирования государственного механизма обеспечения безопасности дорожного движения.

Очень важным этапом в развитии государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения является принятие в 1995 году Федерального закона «О безопасности дорожного движения»¹, который закрепил правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения, (определенные границы) регулирования правоотношений в исследуемой сфере; обозначил основные направления государственной политики по обеспечению рассматриваемой безопасности, притворяемые в социальную действительность и по настоящее время.

Руководство страны понимало необходимость использования новых подходов при выстраивании межведомственного взаимодействия и государственно-правового регулирования системы обеспечения безопасности дорожного движения, с учетом имеющегося опыта и апробированных подходов. Учитывая принципы обеспечения безопасности дорожного движения, заложенные Федеральным законом № 196-ФЗ, выраженные в использовании программно-целевого подхода, Правительством страны в 1996 году принимается федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в России на 1996–1998 годы»².

Программой определялись цели и задачи программа, сроки и основные мероприятия, порядок финансирования, его объемы и источники, а в качестве ожидаемого результата устанавливалось сокращение уровня аварийности и количества погибших и раненых на 10-20 %. Характерной особенностью данной Программы, в аспекте анализа субъектов государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения, является относительно немногочисленный состав федеральных министерств,

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в России на 1996–1998 годы»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 7 июня 1996 г. № 653 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 3017.

задействованных в ее реализации, таких как Минтранс России, МВД России, Минздрав России и Минобразование России.

Вместе с тем, в отличие от последующих федеральных целевых программ в рассматриваемой области, государственным заказчиком (координатором) рассматриваемой программы выступал Минтранс России, в то время как в дальнейших программах – МВД России.

В условиях происходящих экономических реформ и социальных процессов, учитывая оценки и изменения производственных мощностей и миграционных процессов, Правительство России продолжает выстраивание государственной транспортной политики и принимает соответствующую Концепцию в целях формирования единой транспортной системы¹. Характеризуя экономические преобразования и их влияние на автомобильный транспорт, в Концепции указывается, что на автомобильном транспорте негосударственным сектором выполняется 90 % перевозок грузов и 15 % перевозок пассажиров.

МВД России, несмотря на проведенную совокупность мероприятий, направленных на совершенствование деятельности Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения и выполнение функциональных обязанностей, понимает необходимость дальнейшей ее модернизации и утверждает Концепцию развития и совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации на период 1998–2005 годы².

В Концепции определяется совершенствование контрольно-надзорной, структурно-управленческой, нормативно-правовой составляющей, а также необходимость учета в деятельности Госавтоинспекции отечественных научных разработок и зарубежного опыта.

Вместе с тем, руководство Министерства понимало необходимость реформирования ГАИ. Несмотря на имеющуюся незначительную положительную динамику сокращения количества погибших и раненных в ДТП, указанные результаты стали возможны

¹ Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 сентября 1997 г. № 1143 Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² О Концепции развития и совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации на период 1998–2005 гг. [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 30 марта 1998 г. № 194. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

за счет применения Госавтоинспекцией форм и методов, ориентированных на использование широкого спектра административного воздействия к участникам дорожного движения, не находящихся понимания у населения. В деятельности Госавтоинспекции слабо прослеживается ее целевое назначение, направленное на обеспечение безопасного движения, оказание помощи его участникам; работа по взаимодействию с участниками дорожного движения недостаточно выстроена.

В целях повышения эффективности деятельности Госавтоинспекции МВД России принимается приказ в июне 1998 года «О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России»¹, указывающий в связи с происходящими в стране демократическими преобразованиями в качестве главной задачи защиту законных прав и интересов лиц, участвующих в процессе дорожного движения. Приказ уточнил основания для остановки автотранспортных средств сотрудниками Госавтоинспекции, порядок взаимоотношений с гражданами и запрет осуществления контроля технических параметров автомобилей, прошедших государственный технический осмотр.

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» выделял основные направления государственной политики в области дорожного движения, что не могло не отразиться на административно-правовом статусе Госавтоинспекции. В 1998 году, в целях осуществления единой государственной политики рассматриваемой сферы, принимая во внимание широкий спектр функциональных обязанностей Госавтоинспекции, затрагивающий компетенцию иных федеральных министерств и ведомств в области дорожного движения, указом Президента Российской Федерации утверждается Положение о Госавтоинспекции МВД России², учитывающее основные тенденции в сфере безопасности дорожного движения и соответствующее социально-правовым общественным отношениям, возникшим к концу 90-х годов.

ГАИ МВД России реструктурировано в Государственную инспекцию безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Госавтоинспекцию).

¹ О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 1 июня 1998 г. № 329. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федеральным министерствам и ведомствам предписывалось выполнить действия по установлению единой системы правил, технических норм и стандартов, а при необходимости разработать дополнительные мероприятия в целях усиления государственного влияния в исследуемой области.

Положением о Госавтоинспекции подчеркнут контрольно-надзорный и разрешительный потенциал ее функциональной деятельности, детально определена компетенция и совокупность прав и обязанностей, что создало положительные условия для реализации полномочий.

Вместе с тем, несмотря на определенную незначительную динамику уменьшения аварийности, и основных ее показателей к концу 90-х годов XX века, начало XXI века ознаменовано прогрессивным ростом аварийности и количества погибших и раненных.

Существенный негативный скачок показателей аварийности произошел после 2000 года, когда в период с 2001 по 2004 годы на каждый 1 % увеличения автомобильного парка страны происходит увеличение на 3,6 % количества ДТП, на 2,7% увеличение количества погибших в них и на 4,5 % количества получивших ранения¹.

Сравнительные показатели аварийности 1997 года с 2004 годом показывают увеличение количества погибших на 27,8 % (34,5 тыс. человек).

Более 80 % всех дорожно-транспортных происшествий связаны с нарушениями водителями требований несоблюдением водителями требований безопасности дорожного движения (1/3 – превышение скорости движения, 13 % – выезд на встречную полосу движения, каждое восьмое ДТП – водитель в состоянии опьянения).

Увеличение показателей аварийности и социально-экономическая потребность в решении данной проблемы потребовали разработки и реализации долгосрочных мероприятий по координации деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти ее субъектов, органов местного самоуправления, общественных организаций в целях сокращения количества погибших и раненых. Правительством Российской Федерации принимается федеральная целевая программа

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

«Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»¹. А в последующем федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»².

В 2001 году существенно претерпело изменение административное законодательство с принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Изменения направлены на совершенствование административно-юрисдикционного производства, порядка соблюдения законности при применении мер административно-правового, в том числе и принудительного характера, составов правонарушений и санкций за их совершение в области дорожного движения, а также способствовали усилению правовых гарантий граждан, юридических лиц и должностных лиц, привлекаемых к ответственности.

Существенным новшеством явились изменения государственно-правовых отношений, в правовой, экономической и социальной сферах, связанные с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»³, который регламентирует порядок возмещения вреда при дорожно-транспортных происшествиях, причиненного жизни, здоровью или имуществу участников дорожного движения и выстраивает совершенно-новую модель взаимоотношений граждан, страховых компаний и государства.

Значительным изменением нормативного правового регулирования правоотношений в области дорожного движения, коренным образом, повлиявшим на количественные показатели выявляемых правонарушений в области дорожного движения, стало принятие Федерального закона от 24 июля 2007 года № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», которым устанавливалась ответственность собственников автотранспорта в случае фиксации данных нарушений техническими средствами, работающими в

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 октября 2013 г. № 864. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

автоматическом режиме с функциями фото, видео фиксации. Как следствие, эти же поправки затронули принцип «презумпции невиновности», что неоднозначно было воспринято обществом.

Важной составляющей укрепления вертикали власти и взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе и по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения явилось принятие указа Президента РФ от 11 декабря 2010 года № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», которым в субъектах Российской Федерации образованы координационные совещания по обеспечению правопорядка, возглавляемых руководителями высших исполнительных органов государственной власти¹. Координационные совещания осуществляют анализ информации о состоянии правопорядка и безопасности дорожного движения, прогнозируют развитие ситуации и осуществляют оценку эффективности принимаемых мер государственными и муниципальными органами.

Несмотря на положительную динамику сокращения общего количества дорожно-транспортных происшествий, числа погибших и раненых, сокращение личного состава дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции в связи с реформированием полиции и подменой выполнения контрольно-надзорных функций техническими средствами фото, видео фиксации, заметно сократило непосредственное присутствие сотрудников ДПС в условиях дорожного движения, что способствовало увеличению управления автотранспортными средствами водителями в состоянии опьянения. Как следствие, в 2014 году увеличилось количество ДТП с участием нетрезвых водителей на 21,6 % (16,517 чел.), погибших на 47,8 % (3420 чел.) и на 19,9 % количества раненых (23245 чел.)².

Интенсивное увеличение основных показателей безопасности дорожного движения, вызванные аварийностью водителей в состоянии опьянения, требовало немедленного и действенного государственного вмешательства, что послужило усилению административной и уголовной ответственности в отношении указанной категории нарушителей и введению уголовной

¹ О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Сведения о показателях безопасности дорожного движения за январь-декабрь 2014 года [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.gibdd.ru>.

ответственности за повторное управление автотранспортом в состоянии опьянения¹.

Президентом Российской Федерации 14 марта 2016 года по итогам заседания президиума Государственного совета Правительству страны дано поручение, направленное на выработку Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на среднесрочный период к декабрю 2017 года, что, несомненно, заложит фундаментальные ориентиры проведения единой государственной политики, консолидирует совместные действия органов исполнительной власти, общественных организаций и граждан Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Содержательное изменение в деятельности МВД России, укреплению единой центральной организационно-управленческой ее составляющей в сфере дорожной безопасности, способствовало издание указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699, закрепившего в качестве полномочий Министерства формирование государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения и координация в указанной сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации².

С 2012 года по 2016 год наблюдается положительная динамика сокращения основных показателей обеспечения безопасности дорожного движения, что подтверждает единство функционирования выстроенной государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Таким образом, на всех рубежах исторического развития государственно-правовой системы обеспечения безопасности дорожного движения (имперский, советский, постсоветский), органами государственной власти выстраивался полноценный механизм целенаправленных, организующих и регулирующих

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

воздействий на общественные отношения в области дорожного движения с целью обеспечения его безопасности. С развитием правоотношений, внедрением правовых институтов, форма и методов управляющего воздействия происходило развитие самой государственно-правовой системы и механизма обеспечения безопасности. Совершенствование государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения происходило параллельно развитию права в целом, в нашей стране с учетом формирующихся тенденций и закономерностей, преобразований в экономических, политических, социальных и иных областях развития государства.

Несмотря на достижение положительной тенденции количественного уменьшения основных показателей аварийности, существует устойчивая дальнейшая социальная потребность в продолжения целенаправленной государственной политики в рассматриваемой области, с целью внедрения современных форм и методов управляющего воздействия на общественные отношения в области дорожного движения, сохранения положительной динамики сокращения аварийности и ее негативных последствий, и выстраивания механизмов эффективного межотраслевого государственного регулирования и взаимодействия.

§ 2. Сущность государственного управления по обеспечению безопасности дорожного движения

Любое современное демократическое государство для обеспечения эффективного функционирования, охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества, создает специальные условия для их функционирования. Не является исключением важнейшая сфера общественных отношений – обеспечение безопасности дорожного движения. Эти условия зависят от организационно-правовых и структурных форм деятельности органов государственной власти по обеспечению безопасности дорожного движения, объективированной в системе организационно-правовых мер, которые представляют собой не что иное, как государственное управление, иными словами деятельность, направленную на реализацию государственной политики в исследуемой области.

Государственное управление общественными отношениями, связанными с обеспечением безопасности дорожного движения представляет собой системное общественное явление, воздействуя на которое государство, с одной стороны, а социум, с другой, стараются обеспечить систему рациональной и эффективной, приемлемой и сбалансированной, направленной на обеспечение законных интересов общества и личности. Возникает закономерный вопрос, как добиться желаемого результата, какие использовать для этого средства и ресурсы?

Несмотря на систематическое использование термина система обеспечения безопасности дорожного движения в научной литературе, законодателем, указанная категория не определена, а имеющиеся научные позиции противоречивы, либо отражают характеристику исследуемых общественных отношений с позиций отдельных отраслей права.

Обращаясь к лексическому содержанию понятия «система» необходимо отметить, что применительно к организационно-структурным основам деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения смысловое значение сводится к форме организации чего-нибудь, единству закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей, а также совокупности

организаций, однородных по своим задачам, или учреждении, организационно объединённых в одно целое¹.

Отдельным вопросам развития транспортной системы, автотранспортного комплекса и некоторым их направлениям, посвящено большое количество исследований, в которых рассматриваются исторические, экономические аспекты, отдельные этапы развития транспорта, улично-дорожной сети, исследуются вопросы организационного характера, присущие конкретным историческим эпохам².

Рассмотрению именно системы обеспечения безопасности дорожного движения, с позиции правовых вопросов, посвящено не значительное количество научных исследований, но некоторые из них носят концептуальный характер.

Одним из первых монографических исследований, комплексного характера, рассматривающего вопросы административно-правового и организационно-функционального характера государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, с исследованием теоретико-методологических аспектов обеспечения и организации дорожного движения является исследование В. В. Лукьянова³. Обращаясь к исследованию государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и Госавтоинспекции МВД СССР В.В. Лукьянов рассматривает организационно-структурное построение системы и отдельные функции субъектов деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, где основным рабочим органом является Госавтоинспекция.

В исследовании указывается, что образованная в 1976 году при МВД СССР Комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения, представляет собой важное звено (структурный элемент) в государственной системе обеспечения безопасности дорожного

¹ Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН Институт русского языка им. В. В. Виноградова; отв. ред. Н. Ю. Шведова. М.: Издательский центр «Азбуковник», 2008. 1175 с.

² Великанов Д. П. Пути развития автомобильного транспорта. М., 1958. Станкевич В. А. Основные этапы развития дорожного хозяйства РСФСР (1917–1967 гг.). М., 1967; Бабков В. Ф. Дорожные условия и безопасность движения. М., 1982; Клиновштейн Г. И. Организация дорожного движения. М., 1982; Маркова А. Н. Развитие единой транспортной системы СССР (1917–1977 гг.). М., 1979; Низамов В. Т., Рифицкий Г. П. Указ. соч. и др.

³ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1978. 247 с.

движения в связи с координацией деятельности министерств, ведомств и иных организаций в масштабе всего государства¹.

Исследовав содержательную сторону государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, В. В. Лукьянов приходит к выводу, о сущности рассматриваемой системы, которая состоит в том, чтобы убедить или принудить субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, их должностных лиц и граждан соблюдать требования нормативных актов, связанных с обеспечением безопасности. К тому же, делается вывод, что государственная система обеспечения безопасности дорожного движения является составной частью общей системы государственного управления совокупностью всех систем управления государством и обществом в целом².

В последующем, Б. В. Россинский осуществлял исследование системы обеспечения безопасности дорожного движения с позиций административно-правового характера, организационной структуры и вопросов государственного управления. Осуществляя поиск устранения противоречий централизованной системы управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения и направлений совершенствования государственного управления, рассматриваемой системы в условиях перехода от административных методов управления к экономическим³.

Исследуя отдельные вопросы генезиса формирования системы обеспечения безопасности дорожного движения Б. В. Россинский приходит к выводу о формировании к концу 80 годов достаточно разветвленной, иерархически выстроенной, межотраслевой системы субъектов управления, включающей совокупность министерств и ведомств Союза и входивших в него республик, других государственных органов, общественных организаций, в которой доминировали административные методы управления. Но вместе с тем, несмотря на разветвленную систему обеспечения безопасности дорожного движения указывается, что фактически Госавтоинспекция единолично отвечала за аварийность на автомобильном транспорте, за счет чрезмерного расширения спектра задач и несвойственных ей функций, монополизации Госавтоинспекцией ответственности за результаты деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

¹ Лукьянов В. В. Указ. соч. С. 47.

² Лукьянов В. В. Указ. соч. С. 47–55.

³ Россинский Б. В. Указ. соч.

Проводя анализ организационно-внутреннего построения системы субъектов обеспечения безопасности дорожного движения Б. В. Россинский выделяет четырехзвенную их систему, направленную на:

- повышение безопасности транспортных средств;
- совершенствование дорожных условий;
- подготовку людей к участию в дорожном движении и повышению их роли в предотвращении дорожно-транспортных происшествий;
- оптимизацию государственных функций в системе обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Таким образом, опираясь на совокупность исторических, социальных, экономических и внутривластных предпосылок Б. В. Россинский осуществил исследование содержания, причин и последствий, происходящих в межотраслевых процессах организационно-управленческого характера, явлений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и выделяет значительный спектр имевшихся в этой сфере проблем и противоречий, характерных концу 80 – началу 90 годов прошлого века.

Несколько в иной плоскости, с позиций административно-правового характера проведено исследование В. И. Майорова, в котором комплексно рассмотрены правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения в постсоветский период. Характерной особенностью исследования В. И. Майорова, является проведенная классификация, сферы обеспечения безопасности дорожного движения, как социотехнической системы состоящей из трех подсистем:

- технико-технологическая подсистема «дорожное движение», обеспечивающая удовлетворение потребности в пространственном перемещении;
- подсистема подготовки и обслуживания дорожного движения;
- подсистема управления дорожным движением, представляющая собой комплекс органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление как отраслевого, так и межотраслевого содержания².

¹ Россинский Б. В. Указ. соч.

² Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. 326 с.

К тому же, при исследовании наиболее эффективных и приемлемых методов и способов государственного управления обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации В. И. Майоровым, на основе анализа и функционирования государственных систем управления обеспечения безопасности дорожного движения в Японии, странах Европы и США было предложено использовать экономические методы, основанные на принципах программно-целевого подхода. Хотя, и в более ранний период, при исследовании организационных и правовых основ межотраслевого управления обеспечением безопасности дорожного движения им была предложена концепция создания региональной системы управления обеспечения безопасности дорожного движения, основанная на принципах, указанного подхода¹.

Проводя исследование системы обеспечения безопасности дорожного движения с позиций теоретико-правового и исторического развития системы обеспечения безопасности дорожного движения, А. С. Квитчук исследовал организационно-правовые аспекты обеспечения безопасности дорожного движения, в контексте политико-правовых тенденций развития российской государственности. Помимо этого, подвергнуты анализу сущностная и содержательная характеристики системы обеспечения безопасности дорожного движения, составляющие элементы правового режима обеспечения безопасности дорожного движения, отражающие функциональные особенности организации и деятельности Госавтоинспекции².

Существенной характеристикой исследования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения, проведенного А. С. Квитчука, является вывод о существовании в науке двух основных, развернутых подходов к пониманию рассматриваемой системы. В широком смысле данная система включает в себя такие элементы как нормативно-правовое регулирование в области безопасности дорожного движения, государственный контроль и надзор, а также международное сотрудничество и деятельность общественных объединений в исследуемой сфере.

¹ Майоров В. И. Организационные и правовые основы межотраслевого управления обеспечением безопасности дорожного движения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 16.

² Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России (историко-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. 360 с.

В узком смысле указанная система представляет собой комплекс государственных органов, деятельность которых направлена на совершенствование дорожной инфраструктуры, обеспечение безопасности транспортных средств, подготовку участников дорожного движения и нормативно-правовое регулирование сферы обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Таким образом, исследования, проведенные рассмотренными авторами, наглядно демонстрируют характерные особенности государственно-правового регулирования общественных отношений в области дорожного движения соответствующие историко-правовым и общественно-политическим формациям, присущим сформированной модели системы обеспечения безопасности дорожного движения в историческом развитии, показывают специфические индивидуальные признаки, относящиеся к совокупности субъектов государственного управления обеспечения безопасности дорожного движения, главенствующая роль в которой принадлежит Госавтоинспекции, как органу, концентрирующему доминирующие функции по обеспечению безопасности движения и фактически отвечающему за состояние аварийности на протяжении всей истории своего существования.

Вместе с тем, несмотря на значительное количество исследований посвященных комплексному и концептуальному исследованию ключевых аспектов обеспечения безопасности дорожного движения, указанной системы и теоретико-методологических характеристик, анализируемых в ней категорий, особенностей формирования и функционирования самой системы на различных этапах исторического развития, тем не менее, понятие системы обеспечения безопасности дорожного движения не нашло должного внимания. Хотя, отдельными авторами в исследованиях формулировалась и обозначенная категория – система обеспечения безопасности дорожного движения.

В контексте организации концептуального исследования вопросов государственно-правовых аспектов обеспечения безопасности дорожного движения в различных социально-экономических, политических и исторических этапах развития системы обеспечения безопасности дорожного движения в России проведено исследование Е. А. Войтенковым, раскрывающее содержание и сущность государственно-правового обеспечения безопасности

¹ Квитчук А. С. Указ. соч.

дорожного движения¹. Кроме того, Е. А. Войтенков сформировал понятие системы обеспечения безопасности дорожного движения, под которой понимается многоуровневый комплекс взаимосогласованных организационных, правовых, социально-экономических, контрольных и иных мер, реализуемых уполномоченными на то государственными органами, а также иных действий общественных организаций, выполняемых с целью предотвращения дорожно-транспортных происшествий, повышения уровня защищенности участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий².

Проведенные рассмотренными авторами исследования вопросов обеспечения безопасности дорожного движения не исчерпывают проблемы, но показывают необходимость проведения дальнейшей сложной и практически значимой работы по формированию научно-обоснованных концепций системы обеспечения безопасности дорожного движения.

В общем, теоретическом аспекте, понятию, содержанию, составным элементам, назначению и функциям термина «система» посвящено значительное количество работ в различных областях научного познания: философии, социологии, юриспруденции, политологии, экономики, но все они едины в целевом назначении любой системы – продуктивно решать поставленные цели и задачи путем осуществления управленческого воздействия на интересующие общественные отношения.

В самом общем виде понятие «система», объясняющая сущность управления, характеризуется наличием таких признаков как: субъект управления – воздействие – управляемые объекты. В обозначенной системе субъект управления оказывает доминирующую роль, а управляемые объекты притворяют его решения и действия и трансформируют их в процессе собственного функционирования³, то есть объекты управления, принимают активное участие в управленческом процессе и информируют управляющий орган о

¹ Войтенков Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014.

² Войтенков Е. А. Организационно-правовые основы деятельности МВД СССР по обеспечению безопасности дорожного движения во второй половине 60-х – середине 80-х гг. XX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 9.

³ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 400 с.

происходящих процессах, результатах деятельности и имеющихся проблемах.

Система обеспечения безопасности дорожного движения не представляет собой саморегулируемую систему, а является сложной социальной структурой, опираясь на сознание человека, позволяющая через его деятельность воздействовать на общественные процессы, явления и отношения, связанные с безопасностью дорожного движения, посредством государственного управления.

Вопросы управления в различных областях, интересовали исследователей издавна, а в 1948 году как область самостоятельного научного исследования общих закономерностей получения, хранения, передачи и преобразования информации в сложных управляющих системах, в том числе и обществе, сформировались в науке – кибернетики¹.

В теории права отмечено, что государственная власть реализуется через государственное управление – целенаправленное воздействие государства, его органов на общество в целом, различные его сферы (экономическую, социальную, духовную) на основе познанных объективных законов для выполнения стоящих перед обществом задач и функций и выражается в деятельности государственных органов и учреждений, образующих механизм (аппарат) этой власти². Совокупность значимых признаков, указанных в обозначенном определении в полной мере относится и к государственному управлению общественными отношениями в области дорожного движения.

Традиционно описание организации государственного управления ограничивается представлением структуры его субъекта, т.е. системы государственных органов, а то и отдельных из них, например, органов исполнительной власти, и исчерпывается характеристикой их правовых статусов³. Вместе с тем, справедливо указывает Г. В. Атаманчук, что не многих интересуют вопросы о том, что обуславливает создание и существование тех или иных органов, их предназначение.

Ю. Н. Стариков, изучая правовые аспекты понятия «система», раскрывающее сущность управления, выделил следующие

¹ Винер Н. Кибернетика и общество / Пер. с англ. Е. Г. Панфилова; общ. ред. и предисловие Э. Я. Кольмана. М.: Издательство иностранной литературы, 1958. 199 с.

² Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.

³ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 400 с.

характерные ее признаки: задачи и цели; субъекты и объекты управления; функции; организационная структура; единство, самостоятельность и взаимозависимость элементов системы; определенные формы и методы деятельности¹.

Таким образом, представляется обоснованным, рассмотреть отдельные элементы, входящие в систему обеспечения безопасности дорожного движения.

Вопрос о целях и задачах системы обеспечения безопасности дорожного движения принадлежит к числу одних из самых важных для выстраивания эффективного функционирования исследуемой социальной системы, ее теории и практики, а также определения направлений, форм и методов государственного управляющего воздействия на регулируемые общественные отношения.

Задачи системы обеспечения безопасности дорожного движения в общем концентрированном виде изложены в Федеральном законе от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», в соответствии с которым, закон охраняет жизнь, здоровье и имущество граждан, защищает права и законные интересы граждан, интересы общества и государства посредством предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий².

Система обеспечения безопасности дорожного движения имеет целью достижение идеального состояния, связанного с предупреждением, предотвращением, недопущением и устранением явлений и процессов, ставящих под угрозу жизнь и здоровье не только граждан, а людей в целом, обеспечение сохранности и целостности их имущества. Соответственно, при достижении цели, как конечного результата, на который направлена деятельность всей системы, невозможно наличие вредных последствий в виде ДТП. Безопасность дорожного движения, безопасность перевозок людей и грузов, охрана жизни, здоровья и имущества участников транспортного комплекса, защита их прав и законных интересов, а также имущества представляют собой приоритетные направления деятельности, как в России, так и за рубежом.

¹ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. С. 139.

² О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Субъектом рассматриваемой системы в широком смысле выступает государство в виде совокупности его органов, нередко именуемых государственным аппаратом. Вместе с тем, не все его органы, предприятия, учреждения и организации оказывают управляющее воздействие на общественные отношения в области дорожного движения. Многогранность функций государства, и связей его с обществом определяют и различные направления деятельности государственных органов, разные способы их воздействия на управленческие отношения.

Субъекты системы обеспечения безопасности дорожного движения осуществляют управляющее воздействие на общественные отношения в области дорожного движения, которые объективно детерминированы, имманентными данной системе (независимо от воли и желания человека) закономерностями существования и развития явлений.

В науке понятие государственное управление имеет неоднозначное понимание и толкование. В теории права получила распространение научная позиция толкования государственного управления в широком смысле, согласно которой, государственное управление осуществляется при помощи государственного механизма, состоящего из совокупности органов, реализующих основные направления государственной деятельности (законодательные органы, исполнительные органы, судебные и иные органы)¹.

В административном праве государственное управление, помимо указанной научной позиции широкого толкования, рассматривается в узком смысле, то есть государственное управление, представляет деятельность органов исполнительной власти и носит исполнительно-распорядительный характер, вне рамок законотворчества и правосудия. Все субъекты (органы) исполнительной власти фактически являются звеньями системы государственного управления². Закономерно возникает вопрос, каким образом, государство и его социальная подсистема – обеспечения

¹ Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. 520 с.

² Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. С. 372; Коренев А. П. Административное право России: учебник. В 3 частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с. и др.

безопасности дорожного движения влияет на рассматриваемые общественные отношения?

В теории и практике функционирования государства, с целью эффективного воздействия на общественные отношения, в том числе и управляющего воздействия на общественные отношения в области дорожного движения, в понятийном аппарате механизма влияния субъектов управляющего воздействия, используется термин государственное регулирование.

Ю. М. Козлов, исследуя сущностное содержание понятий управление и регулирование, указывает, что управление как правило, традиционно связывается с наличием у его субъектов непосредственно подчиненных объектов, а регулирование – с воздействием преимущественно на не подчиненные субъекту управления объекты¹ (например, на общественные объединения, такие как Всероссийское общество автомобилистов, негосударственные формирования, на самостоятельно действующие предприятия и учреждения государственного сектора и т.п.).

Несмотря на существование научных подходов к пониманию государственного управления в широком и узком смысле, рассматривая совокупность общественных отношений в системе обеспечения безопасности дорожного движения, становится ясным, что государством не оставлен без внимания широкий пласт общественных отношений, связанных с реализацией своих полномочий законодательной и судебной властью в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, путем управленческого воздействия на них либо регулятивного. Вместе с тем, понимая принципиальную и содержательную разницу воздействия на регулируемые отношения, тем не менее будем придерживаться широкого понимания термина государственное управление.

В качестве объекта управления в системе обеспечения безопасности дорожного движения выступают различные явления, общественные процессы и отношения, например, человек, коллектив, социальная общность, как участники дорожного движения; механизмы организации дорожного движения, правового обеспечения деятельности; технологические процессы регулирования дорожным движением, производства транспортных средств и т. д.

В системе обеспечения безопасности дорожного движения при осуществлении управляющего воздействия субъекта управления,

¹ Козлов Ю. М. Административное право: учебник. М.: Юристъ, 1999. С. 9.

использующего предоставленные полномочия, на объекты управления, образуются «прямые и обратные связи» характеризующие содержание управляемого воздействия, преимущественно выраженное в функциях.

Исследование управленческих функций позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности субъектов управления в выборе различных методов и средств.

Функция управления – это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления¹.

Изучение функций государственного управления системой обеспечения безопасности дорожного движения позволяет более полно уяснить содержание управленческого воздействия, вопросы сбалансированной работы всех элементов управляемой системы, выявить имеющиеся проблемы и определить пути повышения эффективности реализации целей и задач функционирования системы на основе имеющихся средств.

Л. Л. Попов, исследуя функции общего понятия управления, констатирует, что в процессе управления находят свое непосредственное выражение его функции, определяемые целевым назначением управленческой деятельности. И выделяет следующие функции: прогнозирование (планирование); организация системы управления и обеспечение ее деятельности; координация действий участников; регулирование их деятельности; распорядительство и контроль. Кроме того, делается вывод о том, что указанные функции являются, приемлемы и для понимания управления в социальной сфере², одной из которых является сфера обеспечения безопасности дорожного движения.

В работе Г. В. Атаманчук приведена классификация функции управления на внутренние и внешние, олицетворяющие целевое воздействие на общественные процессы внутри и вне государственной управляющей системы, а также на общие, отражающие сущностные моменты государственного управления и

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.

² Административное право: учебник / Под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. 697 с.

специфические, раскрывающие особенное содержание управляющего воздействия¹.

Рассматривая функции (государственной администрации) государственного управления Д. Н. Бахрах подчеркивает, что каждая функция имеет конкретное содержание, свою специфику и осуществляются с помощью определенных способов и форм управления. Отмечая структурную обособленность функций, выделяет три основные их группы: функции ориентирования системы, функции обеспечения системы и функции оперативного руководства системой².

Значительное внимание в вопросах исследования функций государственного управления уделено Ю. Н. Стариловым, который рассмотрел научные позиции отдельных ученых на классификацию и установление функций государственного управления как управленческого права, исследовал указанные функции с позиций содержательного подхода, как основных направлений деятельности органов исполнительной власти и классифицировал функции государственного управления на основные и специфические. Специфические функции государственного управления обусловлены характерными, индивидуальными видами государственного управления, (например, принуждающего). Основные функции государственного управления представляют собой всеобщие, типичные, виды взаимодействия между субъектами управления и их объектами, характерные для всех управленческих связей. К которым относятся: информационное обеспечение деятельности государственных органов, прогнозирование и моделирование развития системы государственного управления и государственных органов, планирование, организация, распорядительство, руководство, координация, контроль, регулирование и учет³.

Совершенно справедливо Ю. Н. Старилов соглашается с мнением В. И. Кнорринга, указывавшего, что при большом числе функций управления любая их классификация не является

¹ См.: Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 400 с.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. 608 с. (Российское юридическое образование).

³ Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2002. С. 169–191.

абсолютной, в результате того, что в ней могут находиться смежные или перекрывающиеся друг друга элементы¹.

В подтверждение вариативности функций С. С. Алексеев придерживается позиции, согласно которой функции государства различны, порядок их происхождения и модификации зависит от первостепенности задач, которые предстают перед социумом в ходе его эволюции, и целей, которые люди преследует².

Изучение различных научных подходов в отношении понимания, сущности и разнообразия функций, разноплановости воздействия субъектов правоотношений на соответствующие явления и процессы, да и существование диверсифицированных мнений в отношении используемых с функциями категорий – функции управления, функции государственного управления, функции государственных органов, функции органов государственной власти, а также управленческие функции всех органов государства (т.е. помимо исполнительных органов, органов законодательной и судебной властей) позволяет прийти к выводу о том, что указанное разнообразие стало возможным благодаря авторскому пониманию целевого воздействия субъектов различных уровней, в их единстве и взаимосвязи, на социальные, экономические, правовые и иные процессы, вызванные необходимостью удовлетворения потребностей общества и государства.

Вместе с тем, указанные функции имеют совокупность схожих признаков (например, по субъекту и объекту управления), что в широком понимании, позволяет рассматриваемые функции с их классификациями отнести к системе обеспечения безопасности дорожного движения, как одной из важнейших подсистем государства. Поскольку обеспечение безопасности дорожного движения выступает в данном случае как подчиненное, особенное явление, представляется возможным выделить наиболее характерные для рассматриваемой системы функции государственного управления ею.

Обеспечительная функция. Система обеспечения безопасности дорожного движения, функционирует для обеспечения реализации целей и задач, в интересах которых она сформирована государством. В первую очередь, для выполнения задач, изложенных в статье 1 Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 1995 года

¹ Там же. С. 169.

² Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.

№ 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и позволяет осуществить надлежащее исполнение функций государственных органов по обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина, с целью эффективного воздействия на общественные отношения и социальные процессы в области дорожного движения.

Синергетическая функция, выражающаяся в установлении наибольшего результата функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения, за счет построения оптимальных связей, возникающих между относительно самостоятельными субъектами обеспечения безопасности дорожного движения, объектами и иными явлениями и процессами системы; посредством государственного управления их деятельностью в многофакторной среде экономических, социальных, правовых, технических и иных отношений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, позволяющая повысить совокупный результат взаимных действий для достижения общей цели – предупреждения причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

Коммуникативная (информационная) функция системы обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой социально обусловленный процесс систематизации, обработки, анализа и использования информации происходящей в процессе государственного управления с целью своевременного выявления недостатков в ее функционировании и выработки безотлагательных мер, направленных на корректировку управляющего воздействия.

Регулятивная функция проявляется в целенаправленном воздействии государства на общественные отношения, складывающиеся в области дорожного движения при помощи специальных, юридически предусмотренных средств и методов, которые направлены на совместную упорядоченную деятельность элементов системы на основе планирования, анализа, моделирования, координации и коррекции складывающихся правоотношений.

Охранительная функция выражается в правовом воздействии норм права на объекты управления, побуждающие их соблюдать нормативные правовые акты в области дорожного движения, правовые режимы установленные ими. Данная функция зачастую выражается в применении уполномоченными лицами мер предупредительного, принудительного и даже восстановительного характера. При реализации охранительной функции в исследуемой области может быть использовано принуждение, кроме того

применены меры юридической ответственности, восстановительные санкции. Рассматриваемая функция системы обеспечения безопасности дорожного движения реализуется посредством деятельности государственных органов, государственных и муниципальных служащих, деятельности судебных органов, а также деятельности законодательных органов, создающих условия для реализации охранительной функции.

Организационная функция обеспечивает построение и существование сбалансированного «каркаса», совокупности органов государственного управления, позволяющего субъектам обеспечения безопасности дорожного движения, на основе предоставленных полномочий осуществлять управляющее воздействие на объекты управления и, тем самым, добываться положительной обратной связи, способствующей реализации иных функций, рассматриваемой системы.

Правотворческая функция позволяет функционировать системе обеспечения безопасности дорожного движения в «заданных рамках», определенных нормативными правовыми актами и является неотъемлемым атрибутом цивилизованного, демократического государства, регулируя деятельность элементов, рассматриваемой системы на основе установленных правил. Рассматриваемая функция формирует и выстраивает как организационные, управленческие, так и процессуальные отношения, способствуя реализации иных функций системы.

Функция контроля является одной из функций системы обеспечения безопасности дорожного движения, позволяющая на основе анализа действий элементов управляемой системы своевременно выявлять их недочеты с целью последующего корректирующего воздействия, посредством реализации иных функций, для обеспечения надлежащей деятельности всей системы.

Функция мотивации одна из основных функций управления и, соответственно, рассматриваемой системы. Данная функция заключается в побуждении как должностных лиц, являющихся субъектами управленческого воздействия к результативной, добросовестной деятельности для достижения целей системы обеспечения безопасности дорожного движения, так и объектов управляющего воздействия к выполнению установленных норм и правил поведения. Функция мотивации призвана обеспечить качественное выполнение всеми сторонами системы своих обязанностей. Согласно теории А. Маслоу, человек испытывает

потребность, когда ощущает физиологически или психологически недостаток чего-либо, потребность в безопасности человеком ощущается сразу после физиологических потребностей¹. Ситуация с аварийностью на автомобильном транспорте, наглядно демонстрирует потребность социума и его отдельного индивида в безопасности дорожного движения.

Стоит вспомнить, что любая система, в том числе и система обеспечения безопасности дорожного движения, создана человеком и решающее воздействие, через совокупность социальных и государственных институтов, оказывает на нее именно человек. Кроме того, любая система предназначена для удовлетворения отдельных потребностей человека, в нашем случае – потребностей в безопасности дорожного движения, не только своей, но и своей семьи, своих близких. Так как, человек является основным элементом любой социальной системы, которая создана им и для его благ, то мотивация является одной из основных побуждающих функций развития, функционирования и совершенствования системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Рассмотрение функций системы обеспечения безопасности дорожного движения, позволяет сделать вывод, что все они направлены на достижение целей ее функционирования, каждая из них при этом, занимает важную нишу в деятельности системы и позволяет ей адекватно реагировать на постоянно меняющиеся общественные отношения для оптимальной работы совокупности элементов исследуемой системы. Вместе с тем, функции системы обеспечения безопасностью дорожного движения — это основные направления ее деятельности, выражающие сущность и социальное назначение, цели и задачи государственной системы по управлению общественными отношениями и самим обществом в присущих ей формах и характерными ей методами.

Система обеспечения безопасности дорожного движения, являясь государственной подсистемой, обладает всеми основными, присущими государственным системам признаками, вместе с тем, для нее свойственно наличие индивидуальных, характерных признаков, связанных с управляющим воздействием на общественные отношения в области дорожного движения. В общем виде, представляется возможным, выделить следующие основные признаки системы обеспечения безопасности дорожного движения.

¹ Маслоу А. Психология бытия / Пер. с англ. М.: «Рефл-бук», К.: «Ваклер» 1997. С. 230–259.

1. Организованная структура, обеспечивающая целостность функционирования ее элементов и общих условий существования, протекающих в процессе общественных отношений в области дорожного движения.

2. Системе обеспечения безопасности дорожного движения характерно наличие совокупности элементов, выполняющих свои функции с общими, главными для всех элементов задачами, предусмотренными статьей 1 Федерального закона Российской Федерации от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹.

3. Одним из внутренних качеств системы обеспечения безопасности дорожного движения является наличие устойчивых взаимных связей между элементами системы, благодаря которым организовано общее взаимодействие, позволяющее добиться желаемого эффекта на основе синергетических подходов.

4. В рассматриваемой системе организовано не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов, но также и внешнее взаимодействие межсистемного характера, с иными системами государства, (например, с системой обеспечения безопасности государства, в целом). В подобном случае система высшего порядка выступает в качестве субъекта управляющего воздействия в отношении к системе низшего порядка.

5. Неотъемлемым признаком исследуемой системы является наличие управляющего воздействия субъекта управления на объект управления, содержанием которого представляет, своего рода, упорядочение системы, обеспечение ее деятельности на основе компетентностной составляющей.

6. В процессе реализации деятельности системы обеспечения безопасности дорожного движения, находят свое непосредственное выражение ее функции, определяемые целями содержанием и назначением управленческой деятельности.

7. Система обеспечения безопасности дорожного движения имеет особые правовые формы своего выражения, проявляющиеся в нормативных и индивидуальных актах, с помощью которых решаются основные задачи обеспечения безопасности дорожного движения.

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Индивидуальным признаком, рассматриваемой системы является качественная определенность общественных отношений, явлений и процессов, подлежащих управляющему воздействию со стороны государства – обеспечение безопасности дорожного движения.

9. Системе обеспечения безопасности дорожного движения, как одной из многоуровневых систем, присуща эмергентность, то есть, наличие особых свойств, не присущих её отдельным элементам, а также сумме элементов, не связанных особыми системообразующими связями, позволяющие добиться совместными согласованными действиями «системного эффекта».

10. Одним из важнейших компонентов системы, придающих ей целостность, является наличие структуры и иерархичности, а также ее сложность. Система обеспечения безопасности дорожного движения является многоуровневой, поскольку рассматриваемая деятельность осуществляется на международном уровне, федеральном, региональном, муниципальном уровне, районном и локальном (точечном) уровне – на конкретном участке улично-дорожной сети. Иерархическая структура предусматривает такую структуру управления, при которой нижестоящий уровень контролируется вышестоящим и подчиняется ему. Сложность системы выражается в единстве ее состава, структуры, функций, организации и уровней при их нелинейности.

11. Несмотря на свою имманентность и общую целостность системы, ее подсистемы и государственные органы обладают относительной самостоятельностью, так как выполняют, определенные нормативными правовыми актами свои особые функции и имеют в распоряжении специфические компетенции.

12. Необходимым условием адекватного и своевременного реагирования на постоянно изменяющиеся общественные отношения в области дорожного движения, выражающееся в выявлении проблемных вопросов и поиском путей их решения, является свойство рассматриваемой социальной системы, связанное со способностью к развитию и совершенствованию.

13. Система обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой субъективное понятие, ее нельзя «пощупать» и в общем виде «посмотреть», ее структура не определена и не конкретизирована отдельным нормативным правовым актом, а представляет собой совокупность научных подходов, сформированных в методологии права. Вместе с тем, некий

континуум государственных органов различных уровней, выполняющих свои специфические функции, в конечном итоге, направленных на достижение единого целостного результата на основе общих целей и задач, позволяет установить объективность существования государственных органов, их должностных лиц и социальных индивидов, задействованных в системе обеспечения безопасности дорожного движения.

14. Динамические процессы, протекающие в системе обеспечения безопасности дорожного движения, определяют открытость системы, возможность ее адаптации и появления в ней новых элементов, новых государственных органов, новых задач, показателей и индикаторов, образованных с целью более упорядоченного и результативного воздействия на объекты управления для достижения стоящих задач.

15. Существующие проблемы обеспечения безопасности дорожного движения определяют признак устойчивости существования и функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения, коррелируемой с постоянными ее целями и задачами.

Исследование характерных признаков системы обеспечения безопасности дорожного движения, позволяет точнее понять сущность и значение государственного управляющего воздействия на рассматриваемые общественные отношения, способствует действительному использованию ее потенциала в решении проблем, предупреждению причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижению тяжести их последствий.

Таким образом, говоря о системе обеспечения безопасности дорожного движения, состоящей из совокупности многоуровневых, иерархически выстроенных, не линейных органов, уместно утверждать, что многообразие функциональной структуры, рассматриваемой системы, формирует определенные типовые модели управленческой деятельности государства для различных звеньев организационной структуры государственного управления ее подсистемами.

Основу организационной структуры системы обеспечения безопасности дорожного движения, в основном составляют органы исполнительной власти, представляющие наиболее объемную часть государственного аппарата, выраженную разветвленной вертикалью органов исполнительной власти Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Организационная структура исследуемой системы представляет собой одно из ключевых понятий системы обеспечения безопасности дорожного движения, тесно связанное с целями, функциями, процессом управления, работой субъектов управляющего воздействия и распределением между ними полномочий. В рамках этой структуры протекает весь управленческий процесс, в котором участвуют должностные лица всех уровней и подсистем, категорий и профессиональной специализации. Различия в структуре организации отдельных государственных органов, проявляются в особенностях их функционирования, содержании управляющего воздействия на объекты системы и эффективность их деятельности, а в ряде случаев фактор сбалансированно организованной системы оказывает на нее деятельность определяющее влияние.

Системность государственного управления обеспечения безопасности дорожного движения как неотъемлемый признак самой системы, обеспечивает достижение поставленных задач и суммарное осуществление управленческих функций, субъектами управляющего воздействия на объекты управления за счет эффекта прямых и обратных связей, что позволяет упорядочить общественные отношения в исследуемой области.

Система обеспечения безопасности дорожного движения выражается в определенных действиях ее субъектов в которых воплощается ее содержание и направленность. Каждый субъект системы в соответствии со своей компетенцией осуществляет те или иные действия, выражающие содержание государственно-управленческих функций субъекта управляющего воздействия, обличенные в конкретную форму. В науке административного права выделяются правовые и неправовые формы управления.

Правовые формы представляют собой, в основном (исходя из субъектов управления) действия субъектов государственной власти, совершение которых влечет наступление правовых последствий. В правовых актах управления получают свое непосредственное выражение юридически властные полномочия субъектов системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Совершение неправовых форм не связано с изданием правовых актов управления, и соответственно, прямых юридических последствий не влекут, так как, в своем большинстве, представляют организационные действия, выдают официальные документы, подтверждающие субъективные права (например, право на управление транспортным средством), контролируют соответствие

поведения участников дорожного движения требованиям установленных правовыми актами и др.

Методы системы обеспечения безопасности дорожного движения выступают как способы воздействия на регулируемые общественные отношения. Методы, используемые в процессе реализации субъектами государственного управления воздействия на объекты управления разнообразны.

Применение методов управления в системе обеспечения безопасности дорожного движения зависит от целей и задач управляющего воздействия (социальных, экономических, правовых, организационных и др.), а также от результативности использованных методов. Обратная реакция объекта управления или отсутствие таковой, на управляющее воздействие субъекта управления обуславливают специфику использования методов (убеждения или принуждения, выраженных в разнообразных вариантах), то есть правильный выбор метода обеспечивает продуктивность в достижение целей и задач самой системы.

Система обеспечения безопасности дорожного движения, как и иная социальная система, обладает единством, самостоятельностью и взаимозависимостью ее элементов. Единство элементов системы, их глубинных связей и отношений между собой, законов, на основе которых осуществляется их взаимодействие, и выражаются основные черты и тенденции развития общественных отношений, явлений и процессов в области дорожного движения отражают сущность рассматриваемой системы.

Совокупность элементов системы обеспечения безопасности дорожного движения, представляют собой сложное целое, выступают как единство нескольких подсистем, связанных между собой таким образом, что общий результат зависит, как от взаимодействия друг с другом, так и от надлежащего исполнения своих функций каждым элементом системы.

Анализ научных подходов к пониманию системы обеспечения безопасности дорожного движения, характеристика структурных элементов системы, исследование ее организационной структуры и компетентного потенциала субъектов управляющего воздействия на объекты управления, их взаимных связей в единстве и взаимообусловленности, позволяет представить классификацию системы обеспечения безопасности дорожного движения состоящую из ряда подсистем, сформированных по функциональному признаку:

- организации дорожного движения, управления дорожным хозяйством и улично-дорожной сетью;
- организации перевозок пассажиров и грузов, обеспечения транспортной безопасности;
- осуществления федерального государственного надзора и специальных разрешительных функций;
- обеспечения безопасности транспортных средств;
- подготовки водителей транспортных средств и пропагандистского воздействия на участников дорожного движения;
- ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий и оказания медицинской помощи пострадавшим в них;
- нормативно-правового обеспечения, мониторинга и стратегического планирования.

С понятием государственного управления в области дорожного движения тесно взаимосвязано понятие государственной политики в рассматриваемой области.

Понятие «государственная политика» шире чем «государственное управление», так как представляет собой часть внутренней и внешней политики Российской Федерации и олицетворяет в себе совокупность скоррелированных и объединенных единым замыслом правовых, организационных, социальных, политических, экономических, информационных, специальных и иных мер, реализуемых государственными органами на основе концептуальных, стратегических и доктринальных документов.

Исходя из части 3 статьи 80 Конституции Российской Федерации, Президент Российской Федерации определяет в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами основные направления внешней и внутренней политики государства¹. Указанное, в полной мере относится и к определению основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, которые изложены в главе 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»². Отдельные направления деятельности государственных органов, связанные с реализацией государственной политики в исследуемой области,

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

находят свое выражение в иных нормативных правовых актах (в области национальной обороны¹, в сфере развития транспорта² и др.).

Анализ положений статьи 114 Основного закона Российской Федерации, свидетельствует, что Правительство Российской Федерации, в свою очередь, обеспечивает проведение в нашей стране единой внутренней и внешней политики и принимает комплексные меры, направленные на ее реализацию, то есть, не что иное, как обеспечивает государственное управление.

В данном контексте справедливо отмечает В. А. Козбаненко, утверждая, что необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства³.

Таким образом, система обеспечения безопасности дорожного движения предполагает не простое объективное существование государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, (в широком понимании, кроме того, законодательных и судебных органов), которые являются субъектами управляющего воздействия на общественные отношения в области дорожного движения, а основанную на стратегическом управлении, целенаправленную, организованную, взаимообусловленную их деятельность, по реализации имеющихся компетенции, направленную на достижение целей обеспечения безопасности дорожного движения, сводимых, в общем смысле, к предупреждению причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижению тяжести их последствий, посредством реализации единой государственной политики.

Рассмотрение системы обеспечения безопасности дорожного движения, ее элементов, анализ государственного управления общественными отношениями, явлениями и процессами системы, выделение ее характерных признаков и подсистем, позволяет понять сущностное содержание рассматриваемой системы. Вместе с тем, исследование, представляется не полным, не обозначив существующих проблем и недостатков, не позволяющих эффективно ей функционировать, в полной мере выполнять свое социальное

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О транспортной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Государственное управление: основы теории и организации: учебник. В 2 т. Т. 1 / Под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. М.: «Статут», 2002. 366 с.

предназначение. Между тем, рассматриваемая система далека от совершенства и идеала. Анализ аварийности на автодорогах, количество погибших и раненных наглядно свидетельствуют о неудовлетворительном положении дел.

Необходимость разработки принципиально новых, организационно-правовых, административных, экономических, социальных, технологических и иных подходов к государственному управлению системой обеспечения безопасности дорожного движения обусловлена современными потребностями общества и государства в безопасности.

§ 3. Основные факторы и закономерности обеспечения безопасности дорожного движения

Обширное количество областей, в которых возникают опасности, характерные различия в причинах, порождающих их, и в самом содержании опасностей, вызывают необходимость специальных исследований, позволяющих вырабатывать соответствующие меры безопасности¹.

Обеспечение безопасности дорожного движения имеет первостепенное, решающее значение для планомерного развития Российской Федерации. Сфера обеспечения безопасности дорожного движения тесно связана со всеми сторонами функционирования нашего общества, основной задачей которого выступает развитие, увеличение ресурсов человека, общества и государства в различных социальных, технических, экономических, информационных и иных сферах. Обеспечение безопасности дорожного движения имеет определяющее значение для гармонизации развития общества, сознательной регуляции жизнедеятельности, обеспечения социальных потребностей.

В целях обеспечения безопасности дорожного движения, Российской Федерацией проводится целенаправленная государственная политика, выраженная в системном государственном управлении, представленном совокупностью нормативных правовых актов, олицетворяющих основные направления и тенденции развития самого общества.

Одним из важнейших обстоятельств, подчеркивающих актуальность исследования вопросов обеспечения безопасности дорожного движения в России является факт существования реальных опасностей и угроз, связанных с возможностью гибели или причинении ранений в результате дорожно-транспортных происшествий.

Федеральный закон Российской Федерации от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» под безопасностью дорожного движения понимает состояние данного

¹ Зеленков М. Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке. М.: Юридический институт МИИТа, 2002. 209 с.

процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий¹.

То есть, безопасность необходимо рассматривать как состояние, при котором существуют, как правило, имплицитно риски возникновения опасностей и угроз, но, как полагают В. И. Ярочкин и Я. В. Бузанова и сформированы условия, обеспечивающие стабильное, прогрессирующее развитие общественных отношений, сохранение, укрепление и обогащение бытия².

В Российской Федерации состояние обеспечения безопасности дорожного движения далеко от идеала. В нашей стране транспортные риски настолько высоки, что она входит в десятку стран мира с высоким уровнем транспортных рисков³.

Применительно к безопасности дорожного движения представляется возможным указать на, некое, гомеостазное понимание безопасности, как совокупности реакций общества и государства, направленных на устранение или максимальное ограничение действия различных негативных факторов общественных отношений, связанных с дорожным движением в виде опасностей и угроз, нарушающих устойчивость системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Одним из обязательных условий обеспечения безопасности дорожного движения, своевременного управляющего воздействия на общественные отношения, процессы и явления, связанные с дорожным движением, совершенствования рассматриваемой системы и определения ее дальнейших, перспективных векторов развития, является выявление закономерностей, факторов (детерминантов) влияющих на рассматриваемые общественные отношения.

В процессе обеспечения безопасности выявляются устойчивые повторяющиеся, объективно существующие явления и процессы, которые принято считать закономерностями⁴, что в полной мере и относится к обеспечению безопасности дорожного движения.

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Ярочкин В. И., Бузанова Я. В. Теория безопасности. М., 2005. 173 с.

³ Дресвянникова Е. А. Обеспечение безопасности дорожного движения – составляющая часть национальной безопасности страны // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2014. № 6. С. 65–78.

⁴ Елагин А. Г. Безопасность (теория, обеспечение, управление) / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Капитонова. М., 2013. 328 с.

Интерес к выявлению и исследованию закономерностей, предопределяется как потребностями практики, так и сущностью научного познания. Выявление закономерностей обеспечения безопасности дорожного движения необходимо для деятельностного преобразования, упорядочения общественных отношений в рассматриваемой области.

Существование закономерностей представляет собой одну из классических категорий теории права, активно используемой учеными при исследовании многих фундаментальных юридических проблем.

На основе установления закономерностей обеспечения безопасности дорожного движения, появляется возможность выработать базовые научные положения теории безопасности, сформировать перспективные прогнозы и принять стратегические решения в области обеспечения безопасности дорожного движения.

В целом, вопросы выявления закономерностей обеспечения безопасности дорожного движения в отечественной юридической литературе становились объектом научного исследования, но при этом получали недостаточно систематизированное и полное освещение, особенно нуждаются в исследовании методологические вопросы о понятии и видах закономерностей обеспечения безопасности дорожного движения, и возможностях практического их использования для дальнейшего совершенствования системы обеспечения безопасности.

В этом отношении справедливо отмечает А. Г. Войтов, утверждая, что более завершенные и системные модели научного отражения мира предполагают глубокое понимание закономерностей их построения, сущности и функций в общественной деятельности, навыков сознательного использования диалектического мышления¹.

Обращаясь к толкованию слова «закономерность», применительно к сфере обеспечения дорожного движения, необходимо отметить, что рассматриваемая категория проявляется в социальной сфере, где его лексическое значение представлено объективно существующей, повторяющейся, существенной связью явлений общественной жизни или этапов исторического процесса (закономерность общественная)².

¹ Войтов А. Г. Философия: учебное пособие аспирантам. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003. 514 с.

² Большая Советский Энциклопедия. (В 30 томах) / Гл. ред. А. М. Прохоров. Изд. 3-е. М.: «Советская Энциклопедия», 1972. Т. 9. Евклид – Ибсен. 1972. 624 с.

Закономерности обеспечения безопасности дорожного движения представляют собой объективную, систематическую повторяемость взаимосвязанных фактов и явлений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Они выражают существенные свойства и стороны явлений, возникающих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, находят свою реализацию через поведение людей, действуют в определенном диапазоне, выявляются на основе социально повторяющейся практики.

Объективность существования закономерностей в сфере безопасности дорожного движения означает необходимое существование факторов или процессов, которые не зависят от воли и желания человека, происходящих в общественных явлениях и процессах. Несмотря на объективное существование закономерностей безопасности дорожного движения, неприемлемо утверждать о безучастном поведении человека, так как перманентная деятельность человека, выраженная в совершении тех или иных действий, направлена на изменение общественных отношений (например, с помощью правовой нормы). Закономерности обеспечения безопасности дорожного движения, обладают признаком телеологической детерминации, заключающимся в том, что деятельность субъекта обеспечения безопасности дорожного движения обусловлена не просто сочетанием объективных обстоятельств, а конкретной целью, которая ставится для достижения с учетом имеющихся условий.

Систематическая повторяемость взаимосвязанных фактов и явлений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой неоднократное, периодическое возобновление явлений и фактов, взаимосвязанных и взаимозависимых между собой, так как самостоятельные, разрозненные, но повторяющиеся явления и факты представляют собой не закономерность, а ничто другое как случайность.

Таким образом, закономерности обеспечения безопасности дорожного движения представляют собой объективную, существенную, постоянно повторяющуюся взаимосвязь явлений, фактов и процессов реальности, определяющую дальнейшие формы процесса становления, развития и совершенствования рассматриваемой деятельности.

Рассматриваемая категория активно используется представителями науки при исследовании многих фундаментальных юридических проблем.

В своей работе В. В. Лукьянов, рассматривая вопрос о выявлении закономерностей дорожного движения, подходит с позиций исследования статистической повторяющейся взаимосвязи реального мира, анализирует преемственность и обоснованность учета ДТП в Европейских странах, учитывая количественные показатели погибших и раненных в них, в зависимости от времени, прошедшего с момента возникновения дорожно-транспортного происшествия (3, 6, 7, 30 суток), указывает преимущества и недостатки, существующих систем учета¹.

Конечно же, одним из существенных, негативных явлений, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, представляющих объективную действительность выступают дорожно-транспортные происшествия.

Многие ученые, занимающиеся исследованием вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, склонны к утверждению о том, что причины, условия и обстоятельства совершения любого дорожно-транспортного происшествия являются результатом их случайного стечения. Ведь, нарушение Правил дорожного движения и требований иных нормативных правовых актов не ведет с неизбежностью к возникновению ДТП, а лишь увеличивает риск наступления такового (носит вероятностный характер), при стечении иных факторов. В. В. Лукьяновым обращалось внимание, что случайность – это не беспричинность².

Затрагивая категорию «случайность», необходимо учитывать, что она является тесно взаимосвязанной с категорией «закономерность». Случайность представляет собой такую связь между явлениями реального мира, которые в одних условиях могут осуществиться, а в других – нет. Не вызывает сомнений, что случайность отличается от закономерности. Специфической особенностью случайности является ее непредсказуемый характер поведения. Случайным в сфере обеспечения безопасности дорожного движения можно считать события, факты и явления, которые невозможно было предсказать, спрогнозировать, то, что является собой маловероятным.

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1978. 247 с.

² Там же.

Вопросы познания юридической наукой закономерностей развития и функционирования права являлись предметом исследования С. Н. Овчинникова, который рассмотрел, действующие в правовой сфере законы диалектики, социальные законы и специфические закономерности права, что позволило выделить классификацию закономерностей права состоящей из законов генезиса, законов развития и законов функционирования. Несмотря на то, что в своей работе С. Н. Овчинников выделяет специфические закономерности права, общее содержание работы и представленная классификация, позволяет установить авторскую позицию, в соответствии с которой, рассматриваемые дефиниции — закономерности и закон, являются тождественными¹.

Обращаясь к исследованию соотношения государственно-правовых закономерностей и социального закона В. В. Витютнев указывает, что рассматриваемые понятия находятся по своему смысловому содержанию достаточно близко. Вместе с тем, закон представляет собой наиболее императивную форму закономерностей, практически не терпящей исключений, а закономерность обладает более гибким, вариативным содержанием и предусматривающая более сложное, многоэтапное течение событий. К тому же, закономерность представляет собой объективно существующую повторяемость фактов, а облику закона, помимо объективных связей окружающей действительности присущи и некоторые предписания, определяющие общеобязательные действия².

Таким образом, научная позиция В. В. Витютнева, в отношении понимания закономерностей и их отличий от закона, представляется наиболее обоснованной и приемлемой к общественным отношениям в области дорожного движения, так как динамизм исследуемых социальных явлений и процессов, их непрерывное развитие, предопределяет в правовой системе отсутствие отдельных норм права, регулирующих те или иные аспекты правоотношений.

Значительный интерес в теории права принадлежит вопросу соотношения закономерностей и принципов. Представители отечественной науки, исследующие комплексные вопросы понятийного аппарата теории права, а также административного права, прослеживали взаимосвязь принципов права с

¹ Овчинников С. Н. Закономерности развития и функционирования права: дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1978. 186 с.

² Ветютнев Ю. Ю. Государственно-правовые закономерности: вопросы теории и методологии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. 26 с.

закономерностями права либо закономерностями формирования и организации государства, государственной власти. Вместе с тем, практически все ученые едины во мнении, ключевой характеристикой которого, является утверждение о том, что принципы права выражают объективные закономерности права¹.

Несмотря на существование в отечественной науке разнообразных вариантов классификации закономерностей, отражающих как правовые, так и философские аспекты, и специфические особенности развития государства, права и их систем², наиболее полно типологическая группировка представлена в исследовании В. В. Витютнева, который, исследовав государственно-правовые закономерности, как совокупность явлений, процессов и событий, присущих обществу выделяет следующие виды закономерностей: по содержанию – закономерности возникновения, развития и функционирования; по структуре – многообъектные и однообъектные; по типу связи – функциональные и причинно-следственные закономерности; по масштабу – локальные и глобальные; по степени обобщения – теоретические и эмпирические; по времени действия – временные и постоянные; по логической природе – логически необходимые и логически допустимые; по сфере действия – общие и специальные. В общем система рассматриваемых закономерностей, представляется структурированной следующими уровнями: глобальные закономерности, закономерности существования отдельных государственно-правовых явлений и закономерности их функционирования³.

Рассмотрение указанных видов государственно-правовых закономерностей с позиций гносеологии, позволяет прийти к утверждению о том, что общественные отношения в области дорожного движения, являясь социальной подсистемой государства, дабы быть упорядоченной, урегулированы нормативными правовыми актами, в силу чего, рассмотренная классификация государственно-

¹ Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 400 с.; Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. 728 с.

² Теория государства и права: учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов и др. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. 496 с.; Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972. 472 с. и др.

³ Ветютнев Ю. Ю. Государственно-правовые закономерности: вопросы теории и методологии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2004. 26 с.

правовых закономерностей, представляется вполне приемлемой к исследуемым правоотношениям. Не вызывает сомнений существование и явлений, в рассматриваемых общественных отношениях, вне рамок правового регулирования, так как не все явления и процессы, происходящие в области дорожного движения, находятся в рамках «правового поля» и конкретизированы им.

Е. А. Войтенков, исследуя вопросы обеспечения безопасности дорожного движения с позиций исторического анализа государственно-правового обеспечения безопасности дорожного движения в России, выделяет генезис правовых формаций и концептуальных подходов к ним, а также указывает, что каждый последующий не противоречит предыдущему, а логически дополняет его. Данная закономерность является свидетельством постоянного расширения, дополнения и многогранного проявления проблем обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Таким образом, рассмотрение научных позиций в отношении исследования категории «закономерность» позволяет прийти к выводу о том, что несмотря на объективный характер проявления закономерностей, наблюдается значительная вариативность в количестве, наименовании и критериях их выделения и систематизации, что является свидетельством, субъективного, авторского понимания, объективно существующей, систематически повторяющихся взаимосвязанных фактов и явлений. Более того, в исследовании вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, несмотря на использование рассматриваемого термина «закономерность», исследований системного, комплексного характера не проводилось, научная литература, относящаяся к исследованию закономерностей обеспечения безопасности дорожного движения с теоретико-правовой и методологической позиций, крайне немногочисленная.

Проведенное исследование объективно существующих, систематически повторяющихся взаимосвязанных фактов и явлений, в рассматриваемой области, позволяет выделить общие характерные закономерности обеспечения безопасности дорожного движения.

1. В современных условиях, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, исходными категориями являются риски и угрозы безопасности, последующими категориями

¹ Войтенков Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 354 с.

выступает комплекс мероприятий, направленных на их выявление, разработку и реализацию действий, по искоренению рисков и угроз либо же их минимизацию.

2. Диалектика в решении проблем обеспечения безопасности дорожного движения выражается в том, что человечество порождает проблемы обеспечения безопасности дорожного движения и само же, вынуждено решать их. С одной стороны, человечество воздействует на общественные отношения, связанные с дорожным движением, в угоду своим субъективным потребностям (например, максимально быстрое перемещение на транспорте из пункта А в пункт В), в масштабе общества – для дальнейшего совершенствования и развития общества, экономического развития государства, технического прогресса, человечество прибегает к транспортным перевозкам, тем самым, создает массу неизбежных проблем, влияющих на безопасность дорожного движения, безопасность личности и безопасности окружающего социума. С другой стороны, человечество, несмотря на созданные, собой же, проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, породившие негативные последствия, стремиться нейтрализовать их, минимизировать, принимая комплекс мер по сдерживанию негативных последствий для общества на приемлемом уровне, но, не отказавшись от негативных явлений, положительные процессы которых, обеспечивают непрерывное развитие общества и государства.

3. Под воздействием процесса глобализации, всемирной экономической, политической, культурной, правовой интеграции и унификации, рассмотрения вопросов обеспечения безопасности дорожного движения Генеральной ассамблеи Организации объединенных наций, прослеживается закономерность сближения различных государств, их взаимный обмен положительным опытом применения современных технологий, и формирования законодательных конструкций, направленных на снижение количества факторов риска возникновения ДТП и их последствий. (Например, заимствование у зарубежных коллег порядка освидетельствования водителей на состояние опьянения сотрудником

Госавтоинспекции¹, видоизменение количества категорий транспортных средств и входящих в них подкатегорий² и т. д.).

4. Развитие современного общества и государства, предопределяет происходящую смену правовых, экономических, политических и иных формаций, вместе с тем, проблемы обеспечения безопасности дорожного движения трансформируются, но не исчезают – остаются. Продвижение общества по пути развития государства и общества, их преобразований, предполагает активизацию внимания к решению социальных проблем личности, повышению уровня и качества ее жизни, совершенствованию прав и свобод. Решение этих основополагающих задач невозможно без создания соответствующего механизма (системы) обеспечения безопасности личности, как первоосновы общественного и государственного благополучия. Проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, решаемые системой обеспечения безопасности дорожного движения, интегрированы в систему обеспечения национальной безопасности и систему обеспечения безопасности Российской Федерации³.

5. С позиций развития и совершенствования системы обеспечения безопасности дорожного движения, закономерности и противоречия, характеризующие процессы преемственности и модернизации данной системы, оказывают существенное влияние на ее содержание. Спецификой ее содержания выступает то, что в различных социально-экономических условиях в ней могут появляться (исчезать) разнообразные виды угроз безопасности дорожного движения, которые не являются неизменными и модифицируют с развитием самого государства и, соответственно, развиваются направления обеспечения безопасности дорожного движения, в зависимости от степени решения отдельных показателей обеспечения безопасности дорожного движения (снятия социальной остроты проблемы). Социальная значимость того или иного

¹ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 24 июня 2007 г. № 210-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

направления обеспечения безопасности дорожного движения, может меняться, зачастую объективно, в силу изменений (правовых, экономических, духовных, социально-культурных и т. д.), происходящих в обществе. Отсюда вытекает обратная закономерность – чем менее развито государство, чем слабее его экономика, и менее обеспечены механизмом реализации правовые нормы, тем ниже уровень безопасности дорожного движения.

6. Вполне закономерным и, пожалуй, объяснимым необходимо считать формирование новых приоритетных направлений в структуре обеспечения безопасности дорожного движения и новых потенциально-перманентных угроз и рисков. Новые закономерности обеспечения безопасности дорожного движения возникают одновременно с новыми явлениями социальной жизни, которые вступают во взаимодействие с уже существующими закономерностями, воплощаются как адекватная реакция явления на внешние и внутренние условия и процессы. Кроме того, в условиях стремительного развития научно-технического прогресса, информационных технологий, автомобилестроения, совершенствования организации дорожного движения, процесса управления дорожным движением, несущих несомненную социальную ценность, появляются новые угрозы, риски для безопасности дорожного движения (например, беспилотные автомобили).

7. В ходе своего развития государство под воздействием демократических институтов гражданского общества создает комплекс правовых инструментов и режимов регулирования общественными отношениями в области дорожного движения, обеспечивающих как своду передвижения личности, так и ограничения данной свободы, что находит свое отражение в нормативных правовых актах. Продолжается постоянная работа по формированию должного поведения участников дорожного движения и совершенствования контроля за их поведением, на протяжении всего процесса дорожного движения (например, введение уголовной ответственности за управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за повторное деяние (статья 264.1 УК РФ¹), набирает активность внедрения использования систем

¹ Уголовный кодекс Рос. Федерации [Электронный ресурс]: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

автоматической фиксации нарушений правил дорожного движения и др.).

8. Современные требования демократически развивающегося государства показывают потребность общества в том, чтобы социальные, объективные нужды в обеспечении безопасности дорожного движения, безопасности индивида, участвующего в дорожном движении и его семьи, были в центре внимания государства, тем самым общество стимулирует совершенствование исполнения государством своих функций. В данном случае, прослеживается появление и развитие закономерности выраженной в возрастании роли государства в жизни общества, посредством реализации, в первую очередь, охранительной функции государства.

9. С вышеуказанной закономерностью тесно взаимосвязана обратная ей закономерность, выраженная в возрастании роли общества и институтов гражданского общества, средств массовой информации в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Путем законодательного закрепления характера и форм участия гражданского общества в обеспечении безопасности дорожного движения, развития партнерской модели взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, объединение их усилий и ресурсов в решении общих задач обеспечения безопасности, наращивания возможностей общественного контроля за деятельностью в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. (К примеру, создание общественных советов при МВД России и его территориальных органах¹).

10. Противоречия субъективного плана, вызванные несовпадением морально-психологических и правовых установок отдельных личностей, с доминирующей в обществе моралью, нормами права и общественным порядком, урегулируются либо путем убеждения объектов управляющего воздействия, осуществлять свое поведение в соответствии с правовыми нормами или путем применения мер принуждения, как административных, гражданско-правовых (решения суда) так и уголовных, для искоренения негативных явлений, в целях обеспечения безопасности дорожного

¹ Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 23 мая 2011 г. № 668. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

движения, общественной безопасности, безопасности отдельного индивида.

Система объективных знаний о закономерностях обеспечения безопасности дорожного движения может претендовать на статус относительно самостоятельной области научных знаний теории безопасности. Неразрывная связь между целями государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения и функциями субъектов обеспечения указанной деятельности, предполагает научно-теоретическое решение вопросов телеологии обеспечения безопасности личности, общества и государства, которое существенно обогащает методологию обеспечения безопасности дорожного движения, дает прочную основу для прогнозирования дальнейшего изменения общественных отношений в рассматриваемой сфере и совершенствования правовой основы.

Непрерывный процесс трансформации нашего общества находит свое отражение в проявлении многих закономерностей социально-правового характера. Необходимо обратить внимание, что одновременно с образованием новых предпосылок социального, правового, экономического, политического и нравственного развития российского государства видоизменяются закономерности обеспечения безопасности дорожного движения, что, в свою очередь, ведет к формированию тенденций обеспечения безопасности дорожного движения, совершенствования и развития законодательства в рассматриваемых вопросах.

Тенденция представляет собой направление развития какого-либо явления, мысли, идеи¹. Тенденция может воплощать в себе как объективный, так и субъективный характер происхождения, соответственно может выражаться как в направлении развития чего-либо, так и представлять собой определенные взгляды либо совокупность действий, направленных на реализацию имеющихся взглядов, мыслей.

В последние десятилетия отчетливо прослеживается формирование новых тенденций в области безопасности дорожного движения и возникающие на этой основе социальные, экономические, правовые, информационные и иные проблемы. Это прежде всего процессы глобализации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, увеличение разрыва в вопросах социально-экономического развития отдельных регионов нашей страны, проблемные вопросы

¹ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 1600 с., ил.

экологического, транспортно-эксплуатационного характера, эффективной организации дорожного движения, проблемы стимулирования законопослушного поведения участников дорожного движения и др.

Процессы глобализация общественных отношений в области дорожного движения выступают ведущим внешним фактором развития права в целом и в исследуемой сфере в частности, оказывают определяющее влияние на развитие правоотношений в области дорожного движения, всего общества и государства¹. Следует согласиться с Т. С. Глазовой, указывающей на проявляющуюся тенденцию универсализация права, выраженной в закреплении в национальной правовой системе общепризнанных правовых норм международного права².

В условиях постоянных преобразований общественных отношений в области дорожного движения наблюдается непрерывная динамика совершенствования правовых норм, оказывающих непосредственное воздействие на состояние и регулирование, рассматриваемых правоотношений, что неизбежно влечет внедрение новых технических приемов и правовых средств, формирование отдельных, принципиально новых правовых институтов, соответствующих реальным социальным условиям (например, закрепление в КоАП РФ института административного расследования в 2001 году, института административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств и видоизменение принципа презумпции невиновности в 2007 году, правовой помощи по делам об административных правонарушениях в 2011 году и т. д.).

В современной России в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения формируется тенденция, связанная с увеличением роли участия институтов гражданского общества и общественных организаций в формировании государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также проведении предметных мероприятий, в исследуемой сфере,

¹ Поправки к Конвенции о дорожном движении от 8 ноября 1968 года: приняты 28 сентября 2004 г. // Бюллетень международных договоров. 2007. № 10. С. 23–36, О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств»: Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877; О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог»: Решение Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827 и др.

² Глазатова Т. С. Современные тенденции развития права в условиях глобализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 24 с.

во взаимодействии с органами государственной власти, и профессиональных сообществ¹. Кроме того, в государственном секторе уделяется пристальное внимание выстраиванию партнерской модели взаимоотношений общественных институтов с государственной властью.

В данном случае институты гражданского общества и общественные организации выступают в качестве субъекта, осуществляющего общественный контроль над государственными органами системы обеспечения безопасности дорожного движения. Институты гражданского общества выполняют свою, характерную для них социальную функцию, связанную в общем смысле с обеспечением безопасности дорожного движения. Важнейшей их задачей является удовлетворение социальных потребностей индивида в безопасности дорожного движения, то есть тех потребностей, которые являются социально значимыми, и влияют на безопасность общества, национальную безопасность и безопасность государства в целом.

Таким образом, формируется правосубъектность указанных участников системы обеспечения безопасности дорожного движения (квазисубъектов)². Вместе с тем, необходимо отметить низкий коэффициент участия институтов гражданского общества и общественных организаций в государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения, что, несомненно, является одним из косвенных факторов, влияющих на показатели аварийности в Российской Федерации.

Несмотря на то, что одним из ведущих органов государственной власти, оказывающим непосредственное влияние на общественные отношения в области дорожного движения является Госавтоинспекция МВД России, которая осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в рассматриваемой области. Соотношение спектра функциональных обязанностей Госавтоинспекции за последнее десятилетие и компетенций иных органов государственной власти в области дорожного движения; реформирование подразделений органов внутренних дел МВД России, связанное с избавлением от

¹ Итоговая декларация шестого Международного конгресса «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.road-safety.ru/sixth/final>.

² Кротова Е. А. Тенденции развития публичного права в современной России: теоретико-методологический и технико-юридический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 24 с.

несвойственных функций; исполнение функциональных обязанностей в области дорожного движения органами местного самоуправления и привлечение к этой работе институтов гражданского общества показывает, что постепенно складывается тенденция децентрализации всего функционального объема полномочий от Госавтоинспекции к иным субъектам обеспечения безопасности дорожного движения. ГИБДД МВД России невзирая на координирующую роль деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения¹, уже не выступает тем монопольным органом государственной власти, который, фактически единолично, осуществлял выработку государственной политики в рассматриваемой сфере.

Таким образом, рассмотренная обусловленность социальных явлений способствует формированию тенденций обеспечения безопасности дорожного движения, качественному приумножению структурированности системы обеспечения безопасности дорожного движения, расширению взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, повышению значения и роли институтом права в жизни общества и обеспечении безопасности дорожного движения. Наряду с этим, указанные тенденции способствуют совершенствованию системы обеспечения безопасности дорожного движения, преобразуют совокупность юридических форм воздействия на регулируемые общественные отношения, содействуют модернизации понятийного аппарата и институционального развития комплекса отраслей права, регулирующих отношения, связанные с обеспечением социального или общегосударственного интереса в безопасности дорожного движения.

В условиях постоянно возрастающих объемов автомобильных перевозок в нашей стране, повышения интенсивности использования механических транспортных средств неизбежно возникают и оказывают непосредственное влияние на обеспечение безопасности дорожного движения определенные факторы, детерминанты.

Однозначно определить круг факторов (причин) оказывающих негативное влияние на состояние безопасности дорожного движения и предопределяющих возникновение неблагоприятных последствий,

¹ О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 октября 2004 г. №567. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

связанных с дорожно-транспортными происшествиями и их негативными последствиями и найти единственно верные решения этих проблем фактически невозможно. Но исследование причин, условий и факторов, приводящих к нарушению целостности функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения, позволяет установить причинно-следственную связь, между фактами и явлениями, определить ключевые факторы социальной деформации элементов системы, что позволит выработать на законодательной основе необходимые механизмы устранения негативных факторов и причин.

Анализ научной и специальной литературы показывает, что вопросы причинно-следственной связи аварийности с различными процессами и явлениями дорожного движения оснащены, все-таки недостаточно, единой классификации факторов не выработано. Тем не менее, в работах М. Б. Афанасьева, В. В. Головки, Р. И. Денисова, Г. И. Клиновштейн, В. И. Коноплянко, В. В. Лукьянова, В. И. Майорова, Б. В. Россинского, И. К. Шахриманьян частично рассмотрены факторы, влияющие на состояние обеспечения безопасности дорожного движения. Проведенные, указанными авторами исследования не исчерпывают проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, но показывают необходимость продолжения, столь значимой для социума и государства работы. Востребованность для дальнейшего развития общества и государства, исследования обозначенных вопросов, является закономерной тенденцией дальнейшего перехода на качественно новый уровень государственного управления обеспечением безопасности дорожного движения и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Исследуя факторы, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения В. И. Майоров, приходит к выводу о доминировании в научной литературе подходов, отдающих приоритет технико-технологическим характеристикам дорожного движения, а также вследствие неправомерного поведения участников дорожного движения, как главного детерминанта аварийности (указанный

фактор является определяющим и в современных исследованиях)¹. Вместе с тем подчеркивается, что процесс дорожного движения представляет собой сложный социотехнический характер, который не стоит сводить исключительно к нарушению, установленных правил участниками дорожного движения, а необходимо искать причины с учетом экономических и социальных факторов².

В. И. Майоров, исследуя социально-экономические детерминанты, указывает, что безопасность рассматриваемого процесса находится в прямой зависимости от состояния условий дорожного движения, которые сами представляют собой результат деятельности человека по обеспечению безопасности дорожного движения. Условия же, под влиянием которых участники дорожного движения выполняют свою деятельность, выражены значительным разнообразием. В связи с чем, в качестве критерия их классификации использовались, отношение к желанию (интересу) в перемещении из одной точки в другую. Указанный критерий позволил сгруппировать три группы условий: формирование потребности в перемещении, собственно дорожное движение, и подготовка к нему, а также позволил сделать вывод о необходимости сбалансированного сочетания всех трех групп условий для устранения диссонанса «время – безопасность»³.

Таким образом, в современной правовой науке исследованию факторов, влияющих на состояние безопасности дорожного движения, в их взаимосвязи и взаимообусловленности до сих пор не уделялось должного внимания.

Представляется необходимым на основе анализа осуществить упорядочивание факторных признаков в сравнительно однородные группы, по видам, взяв за основу разграничения предметное проявление этих детерминант.

¹ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1978. С. 13, Кликовштейн Г. И., Афанасьев М. Б. Организация дорожного движения: учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Транспорт, 2001. 247 с., Квитчук А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 36, Бахаев А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 4 и др.

² Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 291–292.

³ Майоров В. И. Указ. соч. С. 292.

Анализ данных государственного учета основных показателей состояния безопасности дорожного движения показывает, что ведущим детерминантом следует считать психофизиологический фактор¹. Так как, более 80 % всех дорожно-транспортных происшествий, совершаемых в Российской Федерации, происходит из-за нарушений правил дорожного движения водителями транспортных средств.

В. В. Лукьянов, исследуя механизм возникновения дорожно-транспортных происшествий, как следствие негативных последствий нарушений правил дорожного движения, приходит к выводу о выявлении закономерности, согласно которой причинение ущерба стало возможным не водителем, осуществляющим управление транспортным средством и допустившим нарушение установленных правил, а самим транспортным средством, которое вышло из-под контроля человека и стала подчиняться законам физики². Да, конечно же, вполне возможна ситуация, указанная В. В. Лукьяновым. Не вызывает сомнений и то, что любой сложный механизм и техническое устройство, в том числе и транспортное средство, благодаря действиям человека, может выйти из-под его сознательного контроля, но именно разум человека выступает той самой гранью, которая позволяет осуществлять контролируемое, сознательное управление технически сложными механизмами, которыми являются автомобили, выступающими источником повышенной опасности (статья 1079 ГК РФ³).

Наиболее часто встречающимся нарушениям правил дорожного движения являются: превышение допустимой скорости движения, нарушение правил обгона и проезда перекрестков, нарушение правил перевозки людей, управление транспортным средством в состоянии опьянения и др. Помимо указанных нарушений, аварийности способствуют такие психофизиологические детерминанты как невнимательность, неумение правильно ориентироваться в сложной дорожно-транспортной обстановке, неопытность водителя, то есть

¹ По данным статистики Госавтоинспекции МВД России в 2015 году было зафиксировано 184000 дорожно-транспортных происшествий, из которых 157943 составили ДТП и пострадавшие в них из-за нарушения ПДД водителями транспортных средств [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/2015>.

² Лукьянов В. В. Дорожно-транспортные преступления и административные правонарушения. Проблемы и решения. М., 2005. С. 13.

³ См.: Гражданский кодекс Рос. Федерации. Часть вторая [Электронный ресурс]: от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

слабая профессиональная подготовка водителя транспортного средства.

Таким образом, наиболее деструктивным фактором, влияющим на состояние безопасности дорожного движения, является игнорирование, а порой и умышленное нарушение участниками дорожного движения правил дорожного движения. Источником формирования негативных последствий в области дорожного движения может выступать сам человек, как сложный и непосредственный элемент системы обеспечения безопасности дорожного движения. В связи с чем, обоснованно утверждать о значительном влиянии на состояние обеспечения безопасности дорожного движения психофизиологических качеств личности.

Системное ранжирование факторов, влияющих на состояние аварийности в Российской Федерации, количество погибших и раненных в ДТП, показывает, что существенное влияние на исследуемые общественные отношения оказывает экономический фактор. Изучение статистических данных показывает, что каждому третьему дорожно-транспортному происшествию сопутствовали неудовлетворительные условия содержания и обустройства улично-дорожной сети, которые не могли не отразиться на отрицательной динамике количества погибших и раненных. Экономический фактор является тем самым индикатором, который касается изменений как внутренней, так и внешней среды в системе обеспечения безопасности дорожного движения. На способность государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения эффективно внедрять продуктивные элементы устранения проблемных вопросов, особое влияние оказывает состояние экономики в нашей стране и отдельных ее регионах. Естественно, что плохие экономические условия будут снижать возможность улучшения основных показателей состояния безопасности дорожного движения.

Наибольшую сложность в получении объективных оценок представляет выявление правовых факторов, оказывающих влияние на состояние безопасности дорожного движения. Степень соответствия действий граждан-участников дорожного движения, юридических лиц, вовлеченных в исследуемые правоотношения и общественных организаций требованиям нормативных правовых актов, показывает уровень правовой культуры и развитости общества и государства, в целом. Например, на производителя транспортных средств будут влиять изменения в технический регламент

безопасности колесных транспортных средств¹, изменения в требованиях, к типам выпускаемых в обращение транспортных средств, изменения в налоговой политике государства, и т. п.

В указанных общественных отношениях, неукоснительное следование требованиям нормативных правовых актов позволяет обеспечить надлежащий управленческий процесс деятельностью субъектов системы обеспечения безопасности дорожного движения. За счет постоянного совершенствования правовой конструкции норм права и их влияния на общественные отношения в области дорожного движения, законодательство необходимо отнести к динамичным факторам, существенно влияющим на исследуемые общественные отношения. Вместе с тем, противоречия отдельных нормативных правовых актов, отсутствие правовой регламентации ряда действий и процессов, связанных с дорожным движением, а также существующие пробелы порядка реализации правоприменительных процедур негативно сказываются на эффективности функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения и ее показателях.

Немаловажное значение в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения принадлежит социальным детерминантам. Состояние аварийности имеет прямую зависимость от негативных процессов, происходящих в обществе. Негативные процессы затрагивают представителей разных уровней общества: конкретного индивида, отдельной социальной группы, общественной организации, либо всего общества. Любой индивид становится личностью в процессе усвоения элементов социальной культуры, соответствующих ценностей и норм поведения². Общественные ценности достаточно разнообразны – моральные, этические, правовые, экономические и т. д. Важнейшей особенностью социальных ценностей является всеобщее признание практически всеми членами общества, и поддерживаются, воспроизводятся в общественно значимых поступках людей, социальных стереотипов. Вместе с тем, некоторые индивиды, представители социальных групп пренебрежительно относятся к отдельным социально-значимым правилам поведения либо даже игнорируют их, что способствует

¹ О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» [Электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Социология. Основы общей теории: учебник для вузов / Отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, действительный член РАЕН Л. Н. Москвичев. М.: Норма, 2003. С. 477.

формированию дополнительных рисков возникновения дорожно-транспортных происшествий (например, управление транспортным средством в состоянии опьянения; действия лица, предпринимаемые с целью скрыться с места дорожно-транспортного происшествия и др.).

Кроме того, отдельные источники социальной опасности связаны с неблагоприятными социально-экономическими процессами, обусловленными развитием соответствующего общества – низким уровнем жизни, низким уровнем образования и правовой культуры, которые напрямую не способствуют возникновению дорожно-транспортных происшествий, но влияют на отдельные элементы слаженного функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения.

То есть, негативные детерминации в области социальной психологии, проявляющиеся в искаженных интересах, целях, потребностях, взглядах, нравственных ценностях и правосознании лиц, способствуют совершению правонарушений¹. Так, несоблюдение водителем транспортного средства требований обязательного страхования автогражданской ответственности приводит к некорректной работе механизма возмещения ущерба участникам ДТП либо фактически его исключает.

Обстановку с безопасностью дорожного движения необходимо рассматривать в непрерывной взаимосвязи с экономическими, социальными и демографическими факторами, об этом нам наглядно свидетельствует Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года², предусматривающая создание благоприятных условий для развития личности, улучшение качества жизни граждан и социальной среды, совершенствования механизмов развития экономики. В данном случае, при планировании социального и экономического развития, необходимо учитывать ту или иную форму экстраполяции, то есть усилий, имеющих целью спрогнозировать развитие какой-либо устойчивой тенденции из прошлого в ближайшее будущее³.

¹ Костенников М. В., Куракин А. В., Мышляев Н. П. Причины административных правонарушений // ВВ: Административное право и практика администрирования. 2015. № 3. С. 44–62.

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Перевод с английского. Изд. 2-ое, испр. и доп. М.: Academia, 2004. CLXX. 788 с.

Конечно же, уровень экономического и социального развития каждого региона Российской Федерации различен, некоторые из них являются дотационными и, соответственно, степень участия органов государственной власти и органов местного самоуправления в вопросах финансирования мероприятий, направленных на обеспечения безопасности дорожного движения, различна. Вместе с тем, необходимо учитывать, что каждый субъект Российской Федерации в лице его органов, должностных лиц и граждан, принимает непосредственное участие в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения, на всех его уровнях, в целях снижения дорожно-транспортных происшествий, количества погибших и раненных в них.

Существенное влияние на систему обеспечения безопасности дорожного движения оказывают организационные факторы. Государство через совокупность своих механизмов создает и поддерживает необходимые организационные условия для решения сложившихся проблемных вопросов с обеспечением безопасности дорожного движения, на которые, посредством управляющего воздействия направляются усилия всего общества. В первую очередь, на решение национальных интересов социума, предпринимая все необходимое для их практического осуществления. Принятие управленческих решений и их претворение в жизнь, есть факторы, которые обеспечивают достижение целей деятельности системы обеспечения безопасности дорожного движения.

В общем виде к организационным факторам функционирования системы обеспечения безопасности дорожного движения необходимо отнести: целевое назначение и принципы обеспечения безопасности дорожного движения; организационно-правовая форма закрепления компетенции субъектов государственного управления общественными отношениями в области дорожного движения; организационная, иерархическая структура органов государственной власти, обеспечивающих управляющее воздействие на объекты, рассматриваемой системы; коммуникативная составляющая взаимодействия элементов системы обеспечения безопасности дорожного движения, механизм управленческого воздействия и контроля, социально-психологический климат взаимоотношений между должностными лицами, как в отдельных государственных органах, так и при взаимодействии между подчиненными либо линейными органами; комплекс стратегического планирования;

способность к развитию и совершенствованию системы обеспечения безопасности дорожного движения и т. д.

Большое значение в исследовании факторов, оказывающих негативное влияние на безопасности дорожного движения происшествий, принадлежит технико-технологическим факторам. Несмотря на то, что в последние годы обращается внимание на недостатки в содержании улично-дорожной сети и их непосредственному или опосредованному влиянию на возникновение ДТП, в данных официальной статистики, указанные детерминанты не всегда находят свое объективное отражение, о чем утверждал еще в конце XX века В. Ф. Бабков¹.

Несоответствие дорожных условий интенсивности движения транспорта, тем более, в условиях постоянного увеличения количества автотранспорта, отсутствие дорожных знаков и разметки, отсутствие искусственного освещения или его несоответствие предъявляемым требованиям на отдельных участках дороги, и другие недостатки, в первую очередь влияют на выбор режимов движения водителей транспортных средств, что в сочетании с иными факторами сопутствуют дорожно-транспортной аварийности. Не стоит забывать и о неудовлетворительном техническом состоянии отдельных транспортных средств. Передача функций проведения государственного технического осмотра транспортных средств и прицепов к ним от Госавтоинспекции к юридическим лицам с 1 января 2014 года² способствовала увеличению доли участия в дорожном движении транспортных средств с техническими неисправностями.

Таким образом, необходимо обратить внимание, что классификация факторов, условий, влияющих на обеспечение безопасности дорожного движения, позволяет систематизировать знания о явлениях процессах, влияющих на исследуемые общественные отношения, и имеет существенное значение для методологии, понятийного аппарата. Каждая совокупность факторов образует относительно самостоятельный кластер, характеризующий определенную совокупность общественных отношений в области дорожного движения, отличающихся от иных проявлений социальной жизни, особенностью правовых средств обеспечения безопасности

¹ Бабков В. Ф. Дорожные условия и безопасность движения: учебник для вузов. М.: Транспорт, 1993. С. 20.

² См.: О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дорожного движения. Для правильного понимания причин дорожно-транспортных происшествий необходимо иметь четкое представление обо всей совокупности факторов, которые могут быть постоянными, переменными, случайными. Факторы, влияющие на ситуацию с аварийностью, могут изменяться, взаимодействуя с иными социальными факторами, в ряде случаев исчезать, затем вновь проявляться. Также приходится подчеркнуть, что факторы, причины и условия, влияющие на обеспечение безопасности дорожного движения, несмотря на свою разносторонность, прежде всего, прослеживаются в общественных отношениях и их элиминация (исключение) необходима обществу и государству, следовательно, основной акцент смещен в сторону социальных процессов, при этом не исключая иные.

ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В РОССИИ

§ 1. Госавтоинспекция МВД России в государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» вполне однозначно определяет приоритеты деятельности Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения. Исходя из правоохранительной направленности деятельности Госавтоинспекции, к таковым относится комплекс определенных мер, которые направлены на сохранение жизни, здоровья и имущества участников дорожного движения, защита прав и законных их интересов. Кроме того Госавтоинспекция, как правоохранительный орган, выполняющий государственные функции обеспечивает защиту интересов общества и государства, выявление и пресечение незаконных посягательств на установленный порядок дорожного движения и организации дорожного движения, путем предупреждения автотранспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

Общественные отношения в области дорожного движения, их регулирование специальной совокупностью правовых норм, регулирующих процесс дорожного движения, порядок его организации и обеспечения, порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере, их особое правоохранительное значение, позволяет утверждать о наличии в структуре государственной управления специального государственно-правового механизма обеспечения безопасности дорожного движения. Для обеспечения безопасности дорожного движения, претворения в действительность основных направлений государственной политики в рассматриваемом направлении функционирует система государственных органов, в которой значительная часть полномочий, в том числе и стратегического характера, связанного с выработкой и формированием государственной политики в области безопасности дорожного движения возлагается на Госавтоинспекцию.

Государственно-правовая система обеспечения безопасности дорожного движения предусматривают комплексное использование

возможностей государственных органов, министерств, ведомств, общественных организаций и граждан.

В 2016 году число погибших на дорогах сократилось более чем на 12 %. И это снижение дает основание полагать, что меры, которые были предприняты, действительно необходимые, обоснованные, эффективные и дают положительные результаты. Вместе с тем, положительную динамику необходимо не только сохранить, но и наращивать. Это очень кропотливая работа¹.

На общественные отношения, возникающие в ходе функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения оказывают влияние многие органы исполнительной власти, к числу которых относятся: МВД России, МЧС России, Минздрав России, Минобрнауки России, Минпромторг России, Минтранс России, и другие.

Помимо органов исполнительной власти на общественные отношения, возникающие в процессе обеспечения безопасности дорожного движения (БДД) влияют государственные и негосударственные организации по обеспечению безопасности дорожного движения, к которым относятся: Российский союз автостраховщиков, Ассоциация международных автомобильных перевозчиков, Росавтодор, Общероссийское общественное движение «Народный фронт «за Россию» и др.

Но действующее законодательство не всегда позволяет четко разграничить обязанности и сферу ответственности субъектов системы обеспечения безопасности дорожного движения, а также установить порядок концентрации имеющихся у них ресурсов на осуществление первоочередных комплексных мероприятий как на федеральном, так и на региональном уровнях.

В целях формирования и проведения единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения постановлением Правительства Российской Федерации от 19 октября 2004 г. № 567 «О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения» возложено на Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществление координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов

¹ Виктор Нилов принял участие в «деловом завтраке» в редакции «Российской газеты» [Электронный ресурс]. URL: http://www.gibdd.ru/news/federal/3033082/?sphrase_id=12859161.

Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Госавтоинспекция осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения.

Госавтоинспекция в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным Законом Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции», Кодексом РФ об административных правонарушениях, Федеральным законом от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», другими федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Госавтоинспекция осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации, с военной автомобильной инспекцией, юридическими лицами и иными организациями, со средствами массовой информации, а также сотрудничает с правоохранительными органами иностранных государств.

Исключительное многообразие и большая трудоемкость задач, стоящих в сфере обеспечения дорожного движения приводят к необходимости создания иерархической структуры Государственной инспекции безопасности дорожного движения в рамках которой, создаются функциональные подразделения, непосредственно реализующие весь комплекс основных направлений деятельности.

Органы управления и подразделения Государственной инспекции образуют систему Государственной инспекции безопасности дорожного движения, в которую входят:

- федеральный орган управления Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения (ГУ ОБДД МВД России) с подчиненными подразделениями;

¹ О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 октября 2004 г. № 567. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации;

- территориальные органы управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации (на региональном уровне);

- подразделения Госавтоинспекции по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, в том числе и на комплексе «Байконур»;

- специализированные и иные подразделения Госавтоинспекции (строевые подразделения ДПС, подразделения сопровождения, быстрого реагирования);

- научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы¹.

Следует отметить, что названные органы образующие систему Государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеют свою внутреннюю структуру и соответствующие полномочия в области безопасности дорожного движения. Структура и пределы полномочий, каждого органа системы Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, устанавливается ведомственными нормативными документами.

Возглавляет систему Госавтоинспекции – Федеральный орган управления Госавтоинспекции (Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации), которое вправе осуществлять в пределах своей компетенции функции государственного заказчика, возлагаемые на Министерство внутренних дел Российской Федерации, в том числе по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении, перечень которой утверждается Правительством Российской Федерации, а также по изготовлению оперативно-технических средств Госавтоинспекции, перечень которых определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации.

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 15 июня 1998 г. № 711. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУОБДД МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации. ГУОБДД МВД России обеспечивает и осуществляет функции Министерства по выработке предложений по формированию и реализации основных направлений государственной политики, нормативному правовому регулированию в области обеспечения безопасности дорожного движения. Главное управление выполняет функции федерального органа управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, возглавляющего систему Госавтоинспекции, и иные функции в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, МВД России¹.

Основными задачами ГУОБДД МВД России являются:

- подготовка предложений по формированию основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- совершенствование государственного контроля и надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- организационно-методическое обеспечение деятельности органов управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации, а также иных подразделений и учреждений, входящих в систему Госавтоинспекции².

Численность, структура и штатное расписание ГУОБДД МВД России утверждаются Министром внутренних дел Российской

¹ Об утверждении положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федерации. Структура Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России представлена следующим образом:

- Организационно-аналитическое управление (отдел разработки основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения; отдел подготовки информации, анализа и прогноза в сфере безопасности дорожного движения; отдел планирования и контроля).

- Управление правового регулирования и пропаганды безопасности дорожного движения (отдел нормативно-правового регулирования и международного сотрудничества; отдел пропаганды безопасности дорожного движения и взаимодействия со СМИ; отдел развития информационных технологий и технических средств в сфере безопасности дорожного движения).

- Управление надзорной деятельности (отдел организации экзаменационной работы и контроля за перевозками пассажиров и грузов; отдел технического надзора и регистрации транспортных средств; отдел надзора в сфере дорожной деятельности).

- Управление дорожно-патрульной службы, специальных мероприятий и правоприменительной деятельности (отдел дорожно-патрульной службы; отдел по обеспечению безопасности специальных и массовых мероприятий, взаимодействия с правоохранительными органами; отдел обеспечения правоприменительной деятельности).

- Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации.

- Федеральное казенное учреждение «Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Главное управление возглавляет начальник, который является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации, а его заместители - заместителями главного государственного инспектора безопасности дорожного движения Российской Федерации. Указанные руководители Госавтоинспекции назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра внутренних дел Российской Федерации.

Территориальные органы управления Госавтоинспекции субъектов Российской Федерации являются структурными подразделениями министерств (главных управлений, управлений)

внутренних дел субъектов Российской Федерации и руководят деятельностью подчиненных им специализированных и иных подразделений Госавтоинспекции.

Подразделения Госавтоинспекции в районах, городах, округах и районах в городах являются структурными подразделениями соответствующих органов внутренних дел, обеспечивают выполнение возложенных на Госавтоинспекцию функций, руководят деятельностью подчиненных им специализированных и иных подразделений Госавтоинспекции.

Руководители органов управления Госавтоинспекции по субъектам Российской Федерации являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации, а их заместители – заместителями главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации.

В современных условиях Госавтоинспекция помимо традиционных правоохранительных функций должна обеспечивать надзор за оптимальными параметрами дорожного движения, а ключевым направлением деятельности должна выступать профилактика правонарушений. Заложенная в Федеральном законе «О полиции» новая социальная модель взаимодействия полиции с обществом основывается на выполнении профессиональных полицейских функций на основе «партнерской модели», превентивном характере взаимоотношений, а не карательном уклоне. Первостепенной является безопасность личности, защита её прав и законных интересов от противоправных посягательств. А основным направлением деятельности становится предупреждение и профилактика преступлений и административных правонарушений. При этом особое внимание должно уделяться повышению публичности, прозрачности и открытости в работе Госавтоинспекции по защите прав и законных интересов участников дорожного движения.

Госавтоинспекция наделена довольно обширными властными полномочиями в отношении участников дорожного движения, в связи с чем, большое значение приобретает наличие определенных гарантий прав граждан и организаций.

Одним из важнейших постулатов современного общества и правового государства является требование об установлении взаимной ответственности государства и личности, повышении ответственности органов государственной власти перед гражданами.

Данный принцип закреплён в статье 53 Конституции РФ, которая провозглашает: «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц».

Федеральный Закон РФ от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» в п. 19 статьи 12 предписывает Государственной инспекции безопасности дорожного движения «осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; регулировать дорожное движение; оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии; осуществлять государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения; принимать экзамены на право управления автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдавать водительские удостоверения; регистрировать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, автотранспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов; осуществлять по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Правительством Российской Федерации, сопровождение транспортных средств; согласовывать маршруты транспортных средств, осуществляющих перевозку крупногабаритных грузов, а в установленных законодательством Российской Федерации случаях – тяжеловесных грузов». Всего Закон предоставил Госавтоинспекции более тридцати полномочий, среди которых главное – обеспечение правопорядка в том числе в области обеспечения безопасности дорожного движения, как неотъемлемой составляющей.

Несмотря на достаточно широкий круг полномочий структурных подразделений ГИБДД, выполнение возложенных на них задач и функций происходит в строгом соответствии с принципом законности и построением в нашей стране демократического государства.

Широкий спектр государственных органов, муниципальных образований, общественных организаций и граждан, вовлеченных в общественные отношения в области обеспечения безопасности дорожного движения, затрагивающие процесс дорожного движения и его организацию, эксплуатационное состояние автомобильных дорог, техническое состояние транспортных средств, регистрационно-

экзаменационную деятельность в рассматриваемой сфере, подготовку и обучение участников дорожного движения, осуществление контрольно-надзорных полномочий, осуществление административно-юрисдикционных полномочий, показывают огромные границы общественных отношений, в регламентируемые нормативными правовыми актами, порядок выполнения и реализации которых напрямую влияет на состояние аварийности и на негативные ее последствия. Вместе с тем, несмотря на большое количество субъектов, задействованных в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, ведущая роль в выработке и реализации государственной политики в области дорожного движения выполняет Госавтоинспекция МВД России.

Проанализировав широкий спектр научной и специальной литературы, нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Госавтоинспекции, необходимо отметить, что, основное содержание ее деятельности включает осуществление комплекса основанных на законе, выработанных наукой и практикой управленческих функций, направленных на обеспечение эффективной деятельности по защите жизни и здоровья, прав и свобод граждан, интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

§ 2. Общая характеристика субъектов обеспечения безопасности дорожного движения в России

Вопросы обеспечения транспортной безопасности традиционно занимают одно из ведущих направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Отдельное место среди них отведено вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. В данном контексте, особую значимость и актуальность приобретают вопросы реализации государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, функционирования системы обеспечения безопасности рассматриваемых правоотношений, которые являются немыслимыми без субъектов обеспечения безопасности дорожного движения.

Образованная на основе Конституции Российской Федерации, Федеральных Конституционных законов РФ, Федеральных законов РФ, нормативных правовых актов, издаваемых Президентом Российской Федерации и Правительством РФ, государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения реализуется за счет взаимных, взаимосвязанных, управленческих действий государственных органов, институтов гражданского общества, общественных организаций и граждан. Необходимо обратить внимание, что в условиях международной интеграции отдельных правовых институтов, происходит образование организационных структур, деятельность которых направлена на обеспечение безопасности дорожного движения (Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций¹, Евразийская экономическая комиссия²).

Обеспечение безопасности дорожного движения достигается проведением единой государственной политики в исследуемой области и совокупностью мер политического, социально-экономического, организационного, правового, информационного, технологического и иного характера.

¹ Повышение безопасности дорожного движения во всем мире [Электронный ресурс]: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 марта 2010 г. 64/255. URL: <http://www.un.org/ru/roadsafety>.

² Об утверждении Порядка функционирования систем электронных паспортов транспортных средств (электронных паспортов шасси транспортных средств) и электронных паспортов самоходных машин и других видов техники [Электронный ресурс]: Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 22 сентября 2015 г. № 122. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В целях обеспечения безопасности дорожного движения поддержания приемлемого уровня негативных последствий дорожно-транспортных происшествий в Российской Федерации разрабатывается совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой области, определяются основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, формируются органы государственной власти, институты гражданского общества реализующие государственную политику в вопросах обеспечения безопасности и сформирован механизм федерального государственного надзора за соблюдением положений законодательства в исследуемой сфере¹.

Совокупность управленческих отношений, с помощью которых притворяется государственная политика обеспечения безопасности дорожного движения, предполагает наличие значительного количества субъектов, задействованных в рассматриваемой области.

Анализ правового регулирования системы обеспечения безопасности дорожного движения позволяет конкретизировать специфику субъектов рассматриваемой системы.

В теории права нет единого понимания соотношения понятий «государственный орган» и «орган государственной власти» и существует полемика в отношении критериев разграничения данных понятий.

К. В. Черкасов в качестве выделения одного из существенных критериев разграничения, рассматриваемых категорий выделяет отношение того или иного органа к сложившейся концепции разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную и указывает, что теория права, в качестве критерия разграничения государственных органов от органов государственной власти и признания последними, определяет отношение органа к одной из ветвей власти – законодательной, исполнительной или судебной². Однако, правовые положения Конституции РФ не исключают возможность наличия отдельных, относительно самостоятельных правовых институтов, не относящихся к установленным содержательной конструкции статьей 10 Конституции РФ

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Черкасов К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84–85.

разделением государственной власти на законодательную, исполнительную, судебную ветви власти¹. Что, наглядно прослеживается из положений статьи 11 Основного закона РФ, устанавливающей осуществление государственной власти Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ и судами Российской Федерации.

Таким образом, следует согласиться с К. В. Черкасовым в отношении того, что Президент РФ осуществляет государственную власть, при этом не относясь ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебным ветвям власти и, соответственно, являет собой как орган государственной власти, так и орган государства, в том числе представляет должностное лицо, наделенное совокупной компетенцией, обозначенных ветвей власти².

В тоже время, несмотря на существующие дискуссии в праве о сходстве и различиях понятий «государственный орган» и «орган государственной власти», законодатель, в нормативных правовых актах, как правило, не проводит разграничение между рассматриваемыми категориями и использует их как синонимичные понятия. В частности, в тексте Конституции Российской Федерации употребляется оба рассматриваемых понятия.

Вопросам понятийного аппарата в теории права уделяется значительное внимание, в том числе и исследованию категории «государственный орган».

Несмотря на множественность исследований и вариативность в подходах к определению понятия «государственный орган», подавляющее большинство исследователей, едины во мнении, что государственный орган представляет собой организационно-правовую структуру (образование), в системе государственного управления, имеющую специфические задачи и цели, наделенную нормативными правовыми актами специальными функциями и компетенцией³.

Анализ научных положений теории права, а также нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Черкасов К. В. Указ. соч. С. 84–85.

³ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2005. С. 243; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. 400 с.; Чепунов О. И. Способы формирования государственных органов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2008. № 3. С. 50–52.

деятельность государственных органов по обеспечению безопасности дорожного движения, позволяет выделить основные признаки, характерные для них:

- каждый из государственных органов единой системы обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой ее неотъемлемую часть, без которого не в полной мере будут реализовываться цели и задачи системы, либо их реализация будет существенно затруднена;

- выполняют свои компетенции и функции от имени государства, что подкреплено императивным характером специальных норм права и наличием государственно-властных полномочий, действие которых обеспечено государственным принуждением;

- деятельность государственного органа осуществляется на основании нормативного правового акта, определяющего его задачи, полномочия, компетенцию, содержит общие положения о структуре и взаимоотношениях с иными органами, общественными организациями и гражданами;

- обладают относительно самостоятельной организованной структурой в системе государственных органов и наделены материально-финансовыми ресурсами для осуществления своей деятельности;

- реализуют возложенные на них функции и предоставленную им компетенция в соответствии с общими принципами государственной службы в Российской Федерации.

В рассматриваемом контексте необходимо отметить, что в государственную систему обеспечения безопасности дорожного движения вовлечены все звенья государственной власти, представленные Президентом РФ, Федеральным Собранием РФ, Правительством РФ и судами РФ, причем данные государственные органы представляют собой органы общей компетенции государства, а министерства, ведомства, в силу распространения компетенции на определенную сферу социальной деятельности, являются органами специальной компетенции.

Кроме того, определенная ниша в государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения принадлежит таким органам, которые, реализуя важные государственные функции, при этом не входят ни в одну из существующих ветвей власти (Государственный Совет РФ, Прокуратура РФ, Государственная компания «Автодор»).

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения на территории нашего государства.

Государственная компания «Российские автомобильные дороги» («Автодор») представляет собой некоммерческую организацию, созданную для оказания государственных услуг и иных полномочий в сфере дорожного хозяйства на основе доверительного управления федеральным имуществом¹, осуществляющая за счет применения механизмов государственно-частного партнерства проектированием, строительством и эксплуатацией автомагистралей скоростных автомобильных дорог и придорожной инфраструктуры.

Не относясь по формальным признакам к законодательной, исполнительной или же судебной ветви власти, указанные органы зачастую обладают внушительной компетенцией и фактически участвуют в системе сдержек и противовесов, хотя и в специфических формах².

При всем своем различии, единство субъектов обеспечения безопасности дорожного движения выражается в достижении общих целей и функциональной направленности получения необходимого результата, связанного с предупреждением причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижением тяжести их последствий.

Обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется государственными органами в рамках проведения единой государственной политики в рассматриваемой области, выстроенной на основе взаимодействия субъектов всех звеньев в их структурной и функциональной самостоятельности и независимости, относительном равенстве и соподчиненности.

Анализ функционального потенциала субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, несмотря на чрезвычайную сложность структуры исследуемой системы, позволяет выделить следующие уровни субъектов системы обеспечения безопасности дорожного движения.

¹ О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Соколов В. М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 29 с.

1. Стратегический уровень, выраженный в деятельности Президента РФ, определяющего основные векторы дальнейшего проведения государственной внутренней и внешней политики и перспективного планирования в вопросах обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, транспортной безопасности и ее составляющей – безопасности дорожного движения. Общие концептуальные направления выработки государственной политики в области безопасности дорожного движения могут формироваться Президентом РФ как в издаваемых непосредственно правовых актах, так и выработанных коллегиальным образом в рамках работы Совета Безопасности РФ, Государственного Совета Российской Федерации, не входящих ни в один орган государственной власти.

2. Законодательный уровень выражен в деятельности Федерального Собрания РФ и связан с формированием нормативно-правовой основы обеспечения национальной безопасности нашего государства, транспортной безопасности и безопасности дорожного движения. На данном уровне также, определяется правовой статус не только субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, но и участников общественных отношений, связанных с дорожным движением. Кроме того, определяется общая структура системы государственных органов и их полномочия в исследуемой сфере.

3. Функциональный уровень позволяет притворить в окружающую действительность задачи, стоящие перед субъектами обеспечения безопасности дорожного движения и выражается в реализации направлений государственной политики и нормативному правовому регулированию в области обеспечения безопасности дорожного движения, в пределах предоставленных полномочий.

Функциональный уровень состоит из трех подуровней: организационно-управленческого, обеспечительного и локального. Организационно-управленческий подуровень, сформирован из федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данный подуровень включает самое многочисленное количество субъектов обеспечения безопасности дорожного движения и представлен министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами¹. В соответствии с ч. 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации система органов, в том числе и

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

исполнительной власти, устанавливается самостоятельно субъектами Российской Федерации¹.

Обеспечительный подуровень включает негосударственные субъекты обеспечения безопасности дорожного движения, которые осуществляют исполнение отдельных услуг в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Локальный подуровень, представлен деятельностью органов местного самоуправления в рассматриваемой области.

4. Судебный уровень представлен системой судебных органов. В общественные отношения в области дорожного движения в основном вовлечены мировые судьи, а также судьи районных судов. В соответствии с ч. 2 статьи 118 Основного закона РФ судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства².

Специфика общественных отношений в области дорожного движения такова, что все указанные в Конституции РФ виды судопроизводства могут возникнуть в результате нарушения норм, регламентирующих надлежащие правоотношения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Проведенный анализ позволяет утверждать, что преимущественно превалирует административное и гражданское судопроизводство, более малочисленным является уголовное судопроизводство, а конституционное судопроизводство, применительно к области обеспечения безопасности дорожного движения, выступает исключительным видом судопроизводства. Вместе с тем, для защиты основных прав и свобод человека и гражданина осуществляет правосудие Конституционный Суд Российской Федерации³. Судебный уровень представлен не только судами, но и судебными органами, так Пленум Верховного Суда РФ правосудие не осуществляет, но дает разъяснения и толкования норм права, чем обеспечивает единообразное применение законов судами.

¹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы [Электронный ресурс]: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 22 апреля 2014 г. № 13-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Институциональный уровень представлен государственными институтами (социальными образованиями, связанными с осуществлением государственной власти) обеспечивающими безопасность дорожного движения в России посредством выработанной системы мер, к которым, представляется возможным отнести: лицензирование определенных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте¹, таможенное оформление импорта транспортных средств, сертификация средств регулирования дорожного движения и автотранспортных средств, осуществление принудительного исполнения судебных актов и актов органов, предусмотренных законодательством об исполнительном производстве. Примеры реализации институциональных систем правовых норм в сфере обеспечения безопасности дорожного движения выражаются в деятельности таких органов государства как Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)², Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, деятельности Федеральной таможенной службы, Федеральной службы судебных приставов и др.

Достижение приемлемого состояния безопасности дорожного движения, представляет собой показатель слаженной, скоординированной деятельности субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, значительная роль в выполнении которого принадлежит непосредственной деятельности именно государственных органов.

Вместе с тем, организационная деятельность государства все более отчетливо проявляется в привлечении негосударственных организаций и граждан к работе органов государственной власти³. Что является совершенно очевидным, в связи с многогранностью вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, государственная система вынуждена, в целях оптимизации

¹ Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 апреля 2012 г. № 280. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об организации лицензирования отдельных видов деятельности [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 ноября 2011 г. № 957. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Общая теория права и государства: учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 520 с.

функционирования, формировать множественность субъектов для достижения положительного результата.

Нормативно-правовая основа деятельности негосударственных субъектов обеспечения безопасности дорожного движения была заложена законодателем в статье 8 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», определяющей отдельные организационно-правовые формы участия общественных объединений в реализации действий по обеспечению безопасности дорожного движения¹.

В последнее десятилетие, прослеживается положительная динамика взаимодействия негосударственных организаций параллельно с государственными органами в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения.

Анализ нормативных правовых актов, научной и специальной литературы, позволяет к числу наиболее распространенных организационно-правовых форм выражения деятельности негосударственных организаций, принимающих активное участие в обеспечении безопасности дорожного движения отнести:

- оказание административно-правовых услуг физическим и юридическим лицам (технический осмотр транспортных средств, осуществление автошколами профессиональной подготовки (переподготовки) водителей транспортных средств соответствующих категорий и др.);

- создание различного рода союзов, профессиональных объединений, действующих в целях координации деятельности общественных объединений, представления и защиты социальных интересов организаций и граждан (к примеру, Российский союз автостраховщиков, Всероссийское общество автомобилистов, экспертный центр «Движение без опасности» и др.);

- осуществление деятельности негосударственными учреждениями здравоохранения направленной на выполнение программ государственных гарантий по медицинскому обслуживанию населения;

- деятельность органов по сертификации механических транспортных средств и прицепов к ним²;

¹ О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О совершенствовании сертификации механических транспортных средств и прицепов [Электронный ресурс]: Постановление Госстандарта Рос. Федерации от 1 апреля 1998 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- деятельность органов, осуществляющих организацию дорожного движения (проектирование, установка, замена, демонтаж и содержание технических средств организации дорожного движения на автомобильных дорогах);

- функционирование Третейских судов, основной задачей которых является разрешение споров, вытекающих из гражданско-правовых отношений, связанных с защитой нарушенных и (или) оспариваемых прав и законных интересов организаций (например, Третейский суд при Российском Союзе Автостраховщиков).

Одной из форм взаимодействия государства с негосударственными организациями в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения является государственно-частное партнерство, под которым понимается уравновешенное сочетание государственных механизмов с их, регулирующей и охранительной функциями и частного сектора, обладающего инвестициями, управленческими навыками и технологиями.

Уже сегодня механизм указанного взаимодействия активно применяется при ремонте, строительстве и эксплуатации автомобильных дорог, создании транспортно-логистических центров и в иных государственных и социальных проектах¹.

Помимо общественных организаций к обеспечению безопасности дорожного движения привлекаются и граждане. В рамках функционирования партнерской модели взаимодействия полиции и общества, подразделениями Госавтоинспекции проводится совместная работа с общественностью, направленная на информирование подразделений ГИБДД о фактах нарушения участниками дорожного движения требований нормативных правовых актов в области дорожного движения. Так, Госавтоинспекцией проводится работа с гражданами, направленная на информировании полиции о фактах грубого нарушения ПДД, эксплуатации технически неисправных или находящихся в розыске транспортных средств, иных нарушениях, создающих угрозу

¹ Мироненко Н. В., Коханик М. С. Развитие государственно-частного партнерства в транспортной сфере на примере Орловской области // Ученые записки Орловского государственного университета. 2014. № 1 (57). С. 73–78.

безопасности дорожного движения¹, профилактические акции «Патруль-такси»², «Сообщи о пьяном водителе»³ и др.

Таким образом, необходимо подчеркнуть, что государственно-правовая система обеспечения безопасности дорожного движения представлена достаточно широким, многоаспектным, зачастую, находящимся не в подчинении, перечнем субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, представленным пятиуровневой системой, состоящей из стратегического, законодательного, функционального, судебного и институционального уровней. В настоящее время сформирован механизм государственного управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения, представленный всеми звеньями системы государственной власти, совокупностью государственных органов, негосударственных организаций и граждан.

¹ Жители Вологодской области активно участвуют в обеспечении безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. URL: http://www.gibdd.ru/news/35/2835172/?sphrase_id=10167150.

² На Ставрополье начинает работу «патруль-такси» по борьбе с нетрезвым вождением [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gibdd.ru/news/federal/2864735/>.

³ Костромская Госавтоинспекция продолжает проведение областной акции «Сообщи о пьяном водителе» [Электронный ресурс]. URL: http://www.gibdd.ru/news/44/2764506/?sphrase_id=101671.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения входят в предмет исследования многих отраслей права, но наиболее полно представляется возможным их рассмотрение с позиций государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами, а также посредством изучения деятельности общественных организаций и граждан, вовлеченных в процесс дорожного движения и обеспечения его безопасности.

За последние 10 лет количество зарегистрированных автотранспортных средств в России увеличилось более чем на 65%, в 2006 году этот показатель составлял 34 млн. машин¹.

В стране ежегодно идет увеличение автопарка, осуществляется строительство новых автомобильных дорог и реконструируются существующие. Автомобилизация идет возрастающими темпами, экономические условия транспортной системы способствуют созданию благоприятных условий, для увеличения объема грузовых и пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

Несмотря на положительный эффект автомобилизации для нашего общества, не стоит недооценивать той опасности, которую таит в себе автомобиль, и те негативные последствия для общества к которым приводит аварийность.

В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы признаются наивысшей ценностью государства. Поэтому, в современном обществе приобретает особое значение деятельность государства, направленная на предупреждение дорожно-транспортных происшествий и их негативных последствий в виде гибели и ранения людей, причинения имущественного ущерба, как гражданам, так и в целом экономике страны.

В этой связи возникает особая роль научно обоснованных методов управления государственной системой обеспечения безопасности дорожного движения и проведения единой предметно ориентированной государственной политике направленной на реализацию эффективных действий субъектов, вовлеченных в

¹ ГИБДД подсчитала количество автомобилей всех типов на дорогах России [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gazeta.ru/auto/news/2016/02/21/n8280005.shtml>.

общественные отношения, связанные с обеспечением дорожной безопасности и всего транспортного комплекса.

Только единая слаженная работа на федеральном и региональном уровне, позволит добиться существенных результатов в деле снижения смертности на дорогах России. Кроме того, очевидно, что работа по обеспечению безопасности дорожного движения должна быть непрерывным, последовательным процессом, включающим в себя два основных направления: а) развитие и расширение уже существующих программ и мер, нацеленных на снижение дорожного травматизма; б) предложение, анализ и внедрение новых инициатив.

Необходимо особенно подчеркнуть, что только совместная деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, государственных и общественных организаций, профессиональных объединений и граждан, позволит снизить количество ДТП и тяжесть их последствий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и акты официального толкования

Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конвенция о дорожном движении : [заключена в г. Вене 8 ноября 1968 г.].

Поправки к Конвенции о дорожном движении от 8 ноября 1968 года : [приняты 28 сентября 2004 г.] // Бюллетень международных договоров. – 2007. – № 10. – С. 23–36.

Конвенция о дорожном движении вместе с Протоколом о дорожных знаках и сигналах : [заключена в г. Женева 19 сентября 1949 г.].

Повышение безопасности дорожного движения во всем мире [Электронный ресурс] : резолюция Генеральной Ассамблеи ООН : [от 2 марта 2010 г. 64/255]. – URL: <http://www.un.org/ru/roadsafety>.

Об утверждении Порядка функционирования систем электронных паспортов транспортных средств (электронных паспортов шасси транспортных средств) и электронных паспортов самоходных машин и других видов техники [Электронный ресурс] : решение Коллегии Евразийской экономической комиссии : [от 22 сентября 2015 г. № 122]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» [Электронный ресурс] : решение Комиссии Таможенного союза : [от 9 декабря 2011 г. № 877]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая [Электронный ресурс] : [федер. закон : от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : [федер. закон : от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : [федер. закон : от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О лицензировании отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О полиции [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О транспортной безопасности [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : федер. закон : [от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

По делу о проверке конституционности частей 5 и 7 статьи 12.16, части 1.2 статьи 12.17, частей 5 и 6 статьи 12.19 и части 2 статьи 12.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы [Электронный ресурс] : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации : [от 22 апреля 2014 г. № 13-П]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 3 октября 2013 г. № 864]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 2 апреля 2012 г. № 280]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об организации лицензирования отдельных видов деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 21 ноября 2011 г. № 957]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 25 апреля 2006 г. № 237]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 20 февраля 2006 г. № 100]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 19 октября 2004 г. № 567]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 8 сентября 1997 г. № 1143]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О порядке государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Рос. Федерации : [от 30 апреля 1997 г. № 508] – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в России на 1996–1998 годы» : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 7 июня 1996 г. № 653] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 3017.

Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в сфере дорожного движения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 20 ноября 1995 г. № 1130]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 24 мая 1994 г. № 546]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Правилах дорожного движения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от 23 октября 1993 г. № 1090]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации : [от

28 мая 1992 г. № 354]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции : постановление Совета Министров СССР : [от 10 августа 1978 г. № 685] // СП СССР. – 1978. – №20.

Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР : постановление СНК СССР : [от 3 июля 1936 г. № 1182] // СЗ СССР. – 1936. – № 36.

О реорганизации Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта : постановление СНК СССР : [от 3 марта 1936 г. № 424] // СЗ СССР. – 1936. – № 14.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Рос. Федерации : [от 17 ноября 2008 г. № 1662-р]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 21 декабря 2016 г. № 699]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 31 декабря 2015 г. № 683]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О структуре федеральных органов исполнительной власти [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 21 мая 2012 г. № 636]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 23 мая 2011 г. № 668]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 11 декабря 2010 г. № 1535]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения [Электронный ресурс] : указ Президента Рос. Федерации : [от 15 июня 1998 г. № 711] – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения [Электронный ресурс] : указ Президиума ВС СССР :

[от 15 марта 1983 г. № 8918-X]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О совершенствовании сертификации механических транспортных средств и прицепов [Электронный ресурс] : постановление Госстандарта Рос. Федерации : [от 1 апреля 1998 г. № 19]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 1 июня 1998 г. № 329]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Концепции развития и совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации на период 1998–2005 гг. [Электронный ресурс] : приказ МВД России : [от 30 марта 1998 г. № 194]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О мерах по совершенствованию деятельности дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции МВД СССР [Электронный ресурс] : приказ МВД СССР : [от 3 марта 1987 года]. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Литература

Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002.

Алехин, А. П. Административное право России : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – М. : Зерцало, 2006.

Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М., 1997.

Бабков, В. Ф. Дорожные условия и безопасность движения : учебник для вузов / В. Ф. Бабков. – М. : Транспорт, 1993.

Бахаев, А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Бахаев. – Челябинск, 2009.

Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007.

Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 2-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2005.

Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Эксмо, 2010. – 608 с. – (Российское юридическое образование.)

Белл, Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Д. Белл; перевод с английского. Изд. 2-ое, испр. и доп. – М. : Academia, 2004. CLXX.

Большая Советская Энциклопедия. (В 30 томах) / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 3-е. – М. : «Советская Энциклопедия», 1972. – Т. 9. Евклид–Ибсен. – 1972.

Босхамджиева, Н. А. Общая характеристика безопасности дорожного движения / Н. А. Босхамджиева // Административное право и процесс. – 2013. – № 9.

Великанов, Д. П. Пути развития автомобильного транспорта / Д. П. Великанов. – М., 1958.

Ветютнев, Ю. Ю. Государственно-правовые закономерности: вопросы теории и методологии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ю. Ветютнев. – Волгоград, 2004.

Винер, Н. Кибернетика и общество / Н. Винер; пер. с англ. Е. Г. Панфилова; общ. ред. и предисловие Э. Я. Кольмана. – М. : Издательство иностранной литературы, 1958.

Войтенков, Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России: исторический опыт и перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук / Е. А. Войтенков. – М., 2014.

Войтов, А. Г. Философия : учебное пособие аспирантам / А. Г. Войтов. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2003.

Глазатова, Т. С. Современные тенденции развития права в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. С. Глазатова. – М., 2015.

Головко, В. В. Административная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения : учебное пособие / В. В. Головко, В. И. Майоров, Е. А. Ортман. – Омск, 2008.

Головко, В. В. К вопросу о понятии безопасности дорожного движения / В. В. Головко // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – № 1 (4).

Государственное управление: основы теории и организации : учебник. В 2 т. Т. 1 / под ред. В. А. Козбаненко. – Изд. 2-е, с изм. и доп. – М. : «Статут», 2002.

Денисов, Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р. И. Денисов. – М., 1982.

Дресвянникова, Е. А. Обеспечение безопасности дорожного движения – составляющая часть национальной безопасности страны / Е. А. Дресвянникова // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2014. – № 6.

Елагин, А. Г. Безопасность (теория, обеспечение, управление) / А. Г. Елагин; под ред. д-ра юрид. наук, проф. С. А. Капитонова. – М., 2013.

Елагин, А. Г. Управление деятельностью по обеспечению безопасности : научное издание / А. Г. Елагин, А. Я. Казаков. – М. : Академия управления МВД России, 2010.

Елагин, А. Г. Управление комплексной безопасностью: «человек – руководитель – сотрудник надзорных органов» / А. Г. Елагин // Труды Академии управления МВД России. – 2012. – № 1.

Зеленков, М. Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке / М. Ю. Зеленков. – М. : Юридический институт МИИТа, 2002.

История ГАИ: К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М. Б. Афанасьев, Л. А. Кочетов, Б. В. Россинский [и др.] / под ред. В. А. Федорова. – М., 1996.

Квитчук, А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Квитчук. – СПб., 2006.

Квитчук, А. С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России (историко-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук / А. С. Квитчук. – СПб., 2006.

Керимов, Д. А. Философские проблемы права / Д. А. Керимов. – М., 1972.

Клинковштейн, Г. И. Организация дорожного движения / Г. И. Клинковштейн. – М., 1975.

Клинковштейн, Г. И. Организация дорожного движения : учеб. для вузов / Г. И. Клинковштейн, М. Б. Афанасьев. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Транспорт, 2001.

Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – М. : Юрист, 1999.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – 2-е издание, пересмотр (статьи 5, 11, 66, 71–73, 83, 84, 90, 136, 137). – М. : Норма: Инфра-М, 2011.

Коноплянко, В. И. Организация и безопасность дорожного движения / В. И. Коноплянко. – М., 1991.

Коренев, А. П. Административное право России : учебник. В 3 частях. Часть I / А. П. Коренев. – М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999.

Костенников, М. В. Причины административных правонарушений / М. В. Костенников, А. В. Куракин, Н. П. Мышляев // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2015. – № 3.

Кротова, Е. А. Тенденции развития публичного права в современной России: теоретико-методологический и технико-юридический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Кротова. – Нижний Новгород, 2007.

Кудрявцев, А. С. Очерки истории дорожного строительства в СССР (Послеоктябрьский период) / А. С. Кудрявцев. – М., 1957.

Луконин, Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. П. Луконин. – Екатеринбург, 1999.

Лукьянов, В. В. Безопасность дорожного движения / В. В. Лукьянов. – М., 1974.

Лукьянов, В. В. Безопасность дорожного движения / В. В. Лукьянов. – М., Транспорт, 1978.

Лукьянов, В. В. Дорожно-транспортные преступления и административные правонарушения. Проблемы и решения / В. В. Лукьянов. – М., 2005.

Майоров, В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения : дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Майоров. – Екатеринбург, 1997.

Майоров, В. И. Дорожное движение и безопасность / В. И. Майоров. – Челябинск, 1997.

Майоров, В. И. К вопросу о безопасности в сфере дорожного движения // Транспортное право / В. И. Майоров. – 2009. – № 4.

Майоров, В. И. Организационные и правовые основы межотраслевого управления обеспечением безопасности дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. И. Майоров. – М., 1994.

Маркова, А. Н. Развитие единой транспортной системы СССР (1917–1977 гг.) / А. Н. Маркова. – М., 1979.

Маслоу, А. Психология бытия. Пер. с англ / А. Маслоу. – М. : «Рефл-бук», К. : «Ваклер», 1997.

Мироненко, Н. В. Развитие государственно-частного партнерства в транспортной сфере на примере Орловской области / Н. В. Мироненко, М. С. Коханик // Ученые записки Орловского государственного университета. – 2014. – № 1 (57).

Низамов, В. Т. Деятельность милиции РСФСР по обеспечению безопасности дорожного движения (1917 – июнь 1941 г.) : учебное пособие / В. Т. Низамов, Г. П. Рифицкий. – Орел : ОССШМ МВД СССР, 1989.

Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001.

Овчинников, С. Н. Закономерности развития и функционирования права : дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Овчинников. – Л., 1978.

Осинцев, Д. В. Методы административно-правового воздействия : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д. В. Осинцев. – Екатеринбург, 2013.

Попов, Л. Л. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 2002.

Радько, Т. Н. Теория государства и права / Т. Н. Радько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. – М. : Издательство «Проспект», 2012.

Российское законодательство X–XX вв. В 9 т. Т. 1: Акты Земских соборов. – М., 1984.

Россинский, Б. В. Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2009.

Россинский, Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы и перспективы развития) : дис. ... д-ра юрид. наук / Б. В. Россинский. – М., 1993.

Рубец, А. Д. История автомобильного транспорта России : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / А. Д. Рубец. – М. : Издательский центр «Академия», 2003.

Савостин, А. А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Савостин. – М., 2006.

Саидов, З. А. Методы административно-правового регулирования экономических отношений / З. А. Саидов // Административное право и процесс. – 2015. – № 10.

Сборник законодательных документов по вопросам организации и деятельности советской милиции (1917–1934 гг.). – М., 1967.

Словарь русского языка : ок. 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1989.

Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 2-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1983.

Соколов, В. М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Соколов. – М., 2011.

Социология. Основы общей теории : учебник для вузов / отв. ред. академик РАН Г. В. Осипов, действительный член РАЕН Л. Н. Москвичев. – М. : Норма, 2003.

Станкевич, В. А. Основные этапы развития дорожного хозяйства РСФСР (1917–1967 гг.) / В. А. Станкевич. – М., 1967.

Старилов, Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Старилов. — М., 2002.

Теория государства и права : учебник / под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Городец, 2003.

Теория государства и права : учебник / С. С. Алексеев, С. И. Архипов [и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2005.

Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001.

Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / РАН Институт русского языка им. В. В. Виноградова; отв. ред. Н. Ю. Шведова. – М. : Издательский центр «Азбуковник», 2008.

Фролов, К. В. Безопасность России. Анализ риска и проблем безопасности. Часть 3. Прикладные вопросы анализа рисков критически важных объектов / К. В. Фролов, Ю. Л. Воробьев, Н. П. Лаверов. – М. : Знание, 2007.

Чепунов, О. И. Способы формирования государственных органов / О. И. Чепунов // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2008. – № 3.

Черкасов, К. В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «государственный орган» / К. В. Черкасов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 2.

Шахриманьян, И. К. Безопасность дорожного движения / И. К. Шахриманьян. – М., 1979.

Юсупов, В. А. Теория административного права / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985.

Ярочкин, В. И. Теория безопасности / В. И. Ярочкин, Я. В. Бузанова. – М., 2005.

Электронные ресурсы

Дворкович: Российская Федерация стремится представить к 2018 году беспилотную машину [Электронный ресурс]. – URL: <http://gia.ru/economy/20151004/1296400446.html>.

Сведения о показателях безопасности дорожного движения за январь-декабрь 2014 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://stat.gibdd.ru>.

Жители Вологодской области активно участвуют в обеспечении безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gibdd.ru/news/35/2835172/?sphrase_id=10167150.

Костромская Госавтоинспекция продолжает проведение областной акции «Сообщи о пьяном водителе» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.gibdd.ru/news/44/2764506/?sphrase_id=101671.

На Ставрополье начинает работу «патруль-такси» по борьбе с нетрезвым вождением [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gibdd.ru/news/federal/2864735>.

О состоянии дел в сфере организации и безопасности дорожного движения в регионах России [Электронный ресурс] : общественный доклад. – Москва, 2014. – С. 6. – URL: http://www.oprf.ru/files/2014dok/doklad_BDD_kucheren26022014.doc.

Когда руль не нужен. Машины с автопилотом выходят на дороги [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2014/05/29/google-auto.html>.

Беспилотное авто Google впервые попало в ДТП с пострадавшими [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2015/07/17/car-site.html>.

Итоговая декларация шестого Международного конгресса «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.road-safety.ru/sixth/final>.

Монография

кандидат юридических наук
Калюжный Юрий Николаевич

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017 г.

Подписано в печать 05.12.2017 г. Формат 60х90¹/₁₆.
Усл. печ. л. 11,13. Тираж 650 экз.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.