

Краснодарский университет МВД России

В. И. Майоров
В. В. Денисенко
С. Г. Денисенко

**БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ:
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Краснодар
2021

УДК 342.92+351.811
ББК 39.808
М120

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

С. И. Иванова, кандидат юридических наук, доцент (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);

П. В. Молчанов, кандидат юридических наук, доцент (Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России).

Майоров В. И.

М120 Безопасность дорожного движения: современные тенденции и перспективы / В. И. Майоров, В. В. Денисенко, С. Г. Денисенко. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021. – 158 с.

ISBN 978-5-9266-1735-8

Рассматривается результат комплексного системного исследования проблематики административно-правового обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации, его теоретические основы, особенности административно-правового принуждения и профилактики в указанной сфере. Формулируются теоретические положения и предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Проанализирован международно-правовой опыт в области безопасности дорожного движения.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.92+351.811
ББК 39.808

ISBN 978-5-9266-1735-8

© Краснодарский университет
МВД России, 2021
© Майоров В. И., Денисенко В. В.,
Денисенко С. Г., 2021

Введение

В России на уровне государственной политики постоянно идет поиск эффективных механизмов правового, организационного и материального обеспечения безопасности дорожного движения. Огромный материальный, социально-экономический, демографический ущерб, который наносят дорожно-транспортные происшествия и их последствия, предопределяет необходимость разработки комплексных мер по сокращению смертности и травматизма в дорожном движении.

Деятельность государственных органов по обеспечению безопасности дорожного движения получает свое отражение в проводимой в этой области государственной политике, включающей меры по обеспечению соблюдения Правил дорожного движения, совершенствованию государственного управления, в том числе осуществления государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, развитию улично-дорожной сети, регулированию механизмов допуска к участию в дорожном движении и т. д.

Современное реформирование административного законодательства, связанное с трансформацией системы контрольно-надзорной деятельности, разработкой нового КоАП РФ, оказывает существенное влияние на правоотношения в области обеспечения безопасности дорожного движения. В связи с этим актуальной является комплексная оценка проводимых реформ, выявление недочетов и пробелов нормативного правового регулирования в области безопасности дорожного движения, анализ изменений в деятельности субъектов обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, в условиях постановки в документах стратегического планирования целей существенного сокращения смертности и травматизма в дорожном движении¹ особый интерес представляет изучение опыта зарубежных стран, являющихся мировыми лидерами в области безопасности дорожного движения.

¹ См.: Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 8 янв. 2018 г. № 1-р. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс»; Безопасные и качественные автомобильные дороги: национальный проект. Там же.

1. Государственное управление в области обеспечения безопасности дорожного движения

1.1. Безопасность дорожного движения как правовая категория

Безопасность дорожного движения активно исследуется в отечественной науке на протяжении более чем полувека: начиная с 1960–1970-х гг., когда получил распространение сам термин «дорожное движение», продолжая в переходный период построения новой государственности и на современном этапе. За это время ученым удалось выработать значительный объем концепций, теорий, подходов к содержанию категории «безопасность дорожного движения». Каждым из авторов предпринимались попытки разработать более полное, актуальное, точное, отвечающее иным поставленным исследовательским целям определение безопасности дорожного движения. В итоге в правовой науке сложилось несколько основных подходов к пониманию безопасности дорожного движения, обладающих определенными различиями. Во многом они определяются взглядами ученых на дорожное движение, которое также не имеет однозначной научной трактовки.

Советские исследователи рассматривали дорожное движение с точки зрения механического подхода, определяя его как «движение наземных механических транспортных средств по автомагистралям»¹. Позже был сформирован правовой подход, в рамках которого приоритет был отдан правовому регулированию дорожного движения. Так, В.В. Лукьянов под дорожным движением понимал «процесс движения транспортных средств по дорогам, в котором действия его участников – водителей, пешеходов и пассажиров – определяются специальными правилами»². В работах Л.Н. Игнатова и И.К. Шахриманьяна дорожное движение определялось как «регламентированное специальными пра-

¹ Жулев В.И. Обеспечение безопасности дорожного движения: лекция. М.: ВШ МВД СССР, 1973.

² Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. М., 1983. С. 12.

вовыми нормами перемещение по дорогам людей и грузов механическими транспортными средствами, а также людей вне этих транспортных средств»¹.

После распада СССР в российской административно-правовой науке получили распространение социальный, а затем и комплексный подход, рассматривающий дорожное движение как социотехническую систему².

Под дорожным движением в ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон «О безопасности дорожного движения») понимается «совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дороги»³. По нашему мнению, данное определение не отражает всех аспектов процесса, и дорожное движение с функциональной точки зрения более логично было бы рассматривать как деятельность, в результате которой удовлетворяется потребность в пространственном перемещении чего-либо (кого-либо) из точки А в точку В. Она может осуществляться как с помощью транспортных средств, так и в пешем порядке не только в пределах дорог. Поэтому под дорожным движением следует понимать процесс удовлетворения транспортной потребности общества в целом.

Дорожное движение также является социотехнической системой, включающей в себя комплекс взаимосвязанных элементов и подсистем. Структуру сферы дорожного движения можно охарактеризовать следующим образом. На ее нижнем уровне находится подсистема, функционирование которой непосредственно обеспечивает удовлетворение транспортной потребности, а именно пространственное перемещение людей и грузов.

¹ Игнатов Л.Н., Шахриманьян И.К. Дорожное движение как социальная система: лекция. М.: Академия МВД СССР, 1982. С. 145.

² Майоров В.И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997; Бахаев А.А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009; Якупов А.М. Опасность и безопасность дорожного движения // Современные проблемы транспортного комплекса России. 2015. № 1 (6). С. 56–61.

³ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Субъектом управления в этой подсистеме являются участники дорожного движения, объектом – технический комплекс «транспортные средства – улично-дорожная сеть»¹.

Существование подсистемы удовлетворения транспортной потребности и процесс ее функционирования возможны только как результат деятельности подсистемы второго уровня – подсистемы подготовки и обслуживания дорожного движения. Она включает в себя предприятия, организации, учреждения, деятельность которых связана с созданием условий дорожного движения, а значит, и с обеспечением безопасности участников дорожного движения. Результат функционирования данной подсистемы выражается в определенном состоянии улично-дорожной сети, транспортных средств, уровне подготовки участников дорожного движения.

На третьем, высшем уровне находится подсистема, образуемая органами исполнительной власти, которые реализуют функции государственного управления отраслевого и межотраслевого характера по отношению к подсистемам первого и второго уровней. Функционирование данной подсистемы обеспечивает: 1) подготовку и принятие в пределах компетенции нормативных актов; 2) разработку государственной политики в области дорожного движения; 3) конкретную организацию деятельности субъектов «обслуживающей» подсистемы. От эффективности этой работы зависит качество работы субъектов второго уровня и в конечном итоге уровень дорожно-транспортного травматизма².

Процесс удовлетворения транспортной потребности имеет свою качественную характеристику, которой является время, затраченное на перемещение людей и продуктов их деятельности. Участвуя в дорожном движении, человек не прекращает связи с теми общественными структурами, функционирование которых обусловило само это участие, поэтому он может являться носителем множества интересов, удовлетворение которых достигается,

¹ Майоров В.И. Актуальные проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф. 2015. С. 114–123.

² Майоров В.И. Дорожное движение как сфера общественных отношений / отв. ред.: В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса: материалы X Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения). 2016. С. 45–50.

в частности, и участием в дорожном движении. Интересы могут быть различными, но после включения в дорожное движение один из них объективно становится определяющим: минимизация времени, которое вынужденно тратится на перемещение. Время участия в дорожном движении – это те затраты овеществленного или живого труда, которые являются для абсолютного большинства субъектов вынужденными и потому непроизводительными. Отсюда следует практически единое для всех участников дорожного движения стремление максимально уменьшить время пребывания в этой социальной роли. Интерес к экономии времени дорожного движения может иметь различную социальную окраску, однако независимо от конкретного мотива его реализация выражается в стремлении к движению с максимальной возможной скоростью по территории наименьшей протяженности, а также при максимально полном использовании грузоподъемности и вместимости транспортных средств.

Стремление к минимизации времени пространственного перемещения обусловило создание и применение транспортной техники уже на ранних стадиях развития человечества, а также возникновение самого процесса, именуемого в настоящее время дорожным движением.

Движение механических транспортных средств потенциально опасно при любой скорости. Следовательно, вероятность наступления неблагоприятных последствий существует в любой момент времени участия в дорожном движении. На этом основании можно сделать вывод о том, что участие в дорожном движении – это деятельность в условиях постоянного риска, степень которого зависит от того, как реализуется интерес минимизации времени. Участники дорожного движения сознательно идут на это, так как по-другому у них нет возможности удовлетворить насущную потребность в пространственном перемещении. Это так называемый добровольный риск, когда люди мирятся с существованием возможных негативных последствий из-за того, что им необходимо или выгодно получить тот результат, который с этим риском связан. В дорожном движении имеет место ситуация, когда наличие постоянной угрозы, избежать которой невозможно, приводит к пренебрежению ею¹.

¹ Майоров В.И. Основное противоречие дорожного движения // Транспортное право. 2008. № 3. С. 41–43.

Действующее законодательство закрепляет за участником дорожного движения обязанность разрешать противоречие «время – безопасность» в пользу последней. Это абсолютно оправданно, поскольку жизнь и здоровье людей являются общественной ценностью. Не может быть ситуации, когда участнику дорожного движения даже по неосторожности было бы разрешено совершать действия, приводящие к происшествию, которое, как правило, прерывает процесс движения и препятствует достижению его главной цели – пространственному перемещению.

Следует отметить, что безопасность дорожного движения нормативно определена как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий. Исходя из этого, приоритетным объектом внимания и защиты государства является именно первая из выделенных нами подсистем дорожного движения, непосредственно обеспечивающая удовлетворение транспортной потребности. Более полно данное понятие может быть определено как «состояние упорядоченных в результате нормотворческого и правореализационного процессов общественных отношений, обеспечивающих степень и качество охраны и защиты участников дорожного движения от дорожно-транспортных происшествий и их последствий при осуществлении общественно необходимого перемещения людей, предметов их труда»¹.

В современной правовой науке наиболее распространенными являются исследования безопасности дорожного движения как разновидности общественной или же национальной безопасности, в которых авторы, используя метод дедукции (от общего к частному), идентифицируют характерные черты и признаки безопасности дорожного движения.

Так, по мнению Н.А. Босхамджиевой, под безопасностью дорожного движения как разновидностью общественной безопасности следует понимать «состояние, отражающее степень и качество охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, интересов общества и государства

¹ Майоров В.И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы. Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2008. С. 36.

от ДТП и их последствий, иных негативных факторов при осуществлении физическими и юридическими лицами деятельности по удовлетворению личной и общественной потребности в перемещении людей, средств и продуктов их труда, которое формируется в результате деятельности уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, в том числе при содействии граждан и их объединений, осуществляемой посредством применения правовых, организационных, педагогических, социальных, научных и иных мер по сокращению уровня аварийности на дорогах, снижению тяжести последствий ДТП, минимизации загрязнения окружающей среды и влияния других негативных факторов, связанных с дорожным движением»¹.

Безопасность дорожного движения также рассматривается как объект административно-правового регулирования (обеспечения). Например, в диссертационной работе В.Б. Россинского основным объектом исследования являлась административно-правовая деятельность органов государственного управления по обеспечению безопасности дорожного движения². Профессором было отмечено, что в 1980-е гг. начал развиваться административно-правовой (государственно-управленческий) подход к рассмотрению дорожного движения, основной посылкой которого был тезис о том, что общественные отношения в сфере дорожного движения в основном объеме возникают в процессе управления им³. Такая точка зрения представляется вполне обоснованной, так как среди всего массива правовых норм, регламентирующих правоотношения в области обеспечения безопасности дорожного движения, ключевую роль, безусловно, играют нормы административного права.

Как пишет П.В. Молчанов, эффективная реализация любых правовых, экономических, организационно-тактических вопросов безопасности дорожного движения возможна только в том случае,

¹ Босхамджиева Н.А. Административно-правовые основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 48.

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

³ См.: Россинский В.Б. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» с практическим комментарием. М., 1997. С. 7.

если она обеспечивается соответствующим механизмом административно-правового регулирования и государственного контроля¹. Административно-правовые нормы, регламентирующие основные требования в области безопасности дорожного движения в Российской Федерации, содержатся в ряде федеральных законов и подзаконных актов, среди которых базовым является Закон «О безопасности дорожного движения», устанавливающий общие требования в рассматриваемой области:

1) в отношении дорог:

проектирование, строительство и реконструкция дорог;

ремонт и содержание дорог;

обустройство дорог объектами сервиса;

2) в отношении транспортных средств:

при изготовлении и реализации транспортных средств, их составных частей, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей;

при эксплуатации транспортных средств;

при техническом обслуживании и ремонте транспортных средств;

3) в отношении участников дорожного движения:

общие права и обязанности участников движения;

получение и прекращение права на управление транспортными средствами;

медицинские противопоказания, медицинские показания и медицинские ограничения к управлению транспортными средствами².

Для российской правовой системы характерна тенденция перманентного расширения законодательного регулирования правоотношений, которая в области безопасности дорожного движения проявилась в принятии:

1) Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законо-

¹ Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. М., 2019.

² О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

дательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности»);

2) Федерального закона от 1 июля 2011 г. 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

3) Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

4) Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (далее – Закон «Об организации дорожного движения»).

В области обеспечения безопасности дорожного движения наблюдается прогрессирующий процесс расширения и усложнения правоотношений, что непосредственно влияет и на состояние нормативного правового регулирования. Так, развитие технологий, цифровизация и автоматизация, внедряемые во многих сферах общественной жизни, привели к появлению беспилотного (высокоавтоматизированного) транспорта, который в тестовом режиме используется во многих развитых государствах. В России, на основании постановления Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств», на территориях города Москвы и Республики Татарстан проводится эксперимент по опытной эксплуатации беспилотных автомобилей на автомобильных дорогах общего пользования с 1 декабря 2018 г. по 1 марта 2022 г.

Неприменимость к движению беспилотного транспорта норм, регулирующих обычный процесс перемещения транспортных средств, управляемых водителями, привела к внесению поправок в Закон «О безопасности дорожного движения», позволяющих изменять или полностью отменять действие требований

в нем в отношении участников экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций¹.

Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций является новеллой законодательства, введение которой было обусловлено развитием технологий, и предусматривает разработку специального регулирования, отличающегося от общеобязательных требований законодательства, которое является ограниченным по времени и территории действия. Проектирование, производство и эксплуатация беспилотных транспортных средств являются направлением, в рамках которого устанавливаются экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ².

С ростом количества используемых в области дорожного движения технологических новаций планируется внести изменения и в иные законы, действующие в этой сфере. Так, согласно Стратегии развития инновационной деятельности в области дорожного хозяйства на период 2021–2025 гг., направленной на обеспечение безопасности дорожного движения, создание комфортной дорожной инфраструктуры, повышение долговечности дорожных конструкций, рациональное использование ресурсов и совершенствование системы управления дорожным хозяйством на основе ее цифровизации, раздел «Цифровизация дорожной отрасли» включает подготовку изменений (дополнений) в Закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности» в части понятий и требований в отношении цифровой (инфокоммуникационной и инструментальной) инфраструктуры, предназначенной для содержания дорожного хозяйства, управления дорожным движением и движения высокоавтоматизированных транспортных средств, обеспечения комплексной безопасности транспорт-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»: федер. закон от 2 июля 2021 г. № 331-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

² Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ. Там же.

ных систем, предоставления пользовательских сервисов, создания и обеспечения деятельности испытательных полигонов¹.

Необходимо указать, что в результате развития правового регулирования в области безопасности дорожного движения из общего массива правоотношений в данной сфере была отчасти искусственно выделена группа отношений, возникающих по поводу организации дорожного движения. Данное обстоятельство было связано с принятием Закона «Об организации дорожного движения», который направлен на объединение норм и правил, регламентирующих вопросы организации дорожного движения, транспортного развития территорий, а также управления данными процессами. В нем также определяется компетенция субъектов организации дорожного движения на трех уровнях управления: федеральном, региональном и местном (муниципальном). Положения Закона призваны закрепить единую систему правового регулирования дорожного движения и единый подход к организации дорожного движения на территории России с целью создания правовых условий для эффективного осуществления данной деятельности².

Объектом регулирования в Законе «Об организации дорожного движения» является организация дорожного движения, которая определена как деятельность по упорядочению движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, при условии обеспечения безопасности дорожного движения.

В Законе сформирована новая система понятий в сфере организации дорожного движения: документация по организации дорожного движения, интенсивность дорожного движения, мониторинг дорожного движения, эффективность организации дорожного движения, пропускная способность дороги и др.

¹ Об утверждении Стратегии развития инновационной деятельности в области дорожного хозяйства на период 2021–2025 годов: распоряжение Федерального дорожного агентства от 3 марта 2021 г. № 771-р. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Майоров В.И., Денисенко В.В. Позитивная концептуальность и недоработанность отдельных положений нового законодательства в области организации дорожного движения в Российской Федерации // Общество и право. 2018. № 4 (66). С. 103–109.

Одной из важных новелл Закона «Об организации дорожного движения» стало закрепление принципов организации дорожного движения в Российской Федерации. К ним относятся:

1) соблюдение интересов граждан, общества и государства при осуществлении организации дорожного движения;

2) обеспечение социально-экономического развития территории Российской Федерации;

3) приоритет безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам) при движении транспортных средств и (или) пешеходов;

4) приоритет развития транспорта общего пользования;

5) создание условий для движения пешеходов и велосипедистов;

6) достоверность и актуальность информации о мероприятиях по организации дорожного движения, своевременность ее публичного распространения;

7) обеспечение экологической безопасности.

Среди принципов организации дорожного движения следует особо выделить принцип приоритета безопасности дорожного движения по отношению к потерям времени (задержкам) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, который фактически заложен в содержании легального определения организации дорожного движения.

Принципами являются основополагающие идеи, определяющие сущность и направления той или иной деятельности, поэтому, несмотря на разграничение правового регулирования в области безопасности и организации дорожного движения, последняя по-прежнему имеет обеспечение безопасности дорожного движения в качестве одной из своих задач. Вместе с тем соотношение деятельности по организации дорожного движения и обеспечению безопасности дорожного движения на законодательном уровне четко не определено.

В соответствии с ч. 1 ст. 21 Закона «О безопасности дорожного движения» мероприятия по организации дорожного движения осуществляются в целях повышения безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог. Данные цели отличаются от закрепленной в определении понятия организации дорожного движения: снижение потерь времени (задержек) при

движении транспортных средств и (или) пешеходов при условии обеспечения безопасности дорожного движения. Во втором случае обеспечение безопасности дорожного движения является условием осуществления деятельности, тогда как в первом – ее целью, причем не только обеспечение безопасности, но и ее повышение. Кроме того, осуществление деятельности по организации дорожного движения отнесено к направлениям обеспечения безопасности дорожного движения, а учитывая легальную дефиницию обеспечения безопасности дорожного движения, организация дорожного движения должна быть направлена прежде всего на предупреждение причин возникновения ДТП, снижение тяжести их последствий.

Само по себе разграничение на законодательном уровне отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения и организации дорожного движения является достаточно новаторским, так как в правовых системах многих зарубежных стран данные отношения регулируются одним и тем же законом¹. К тому же сфера регулирования Закона «Об организации дорожного движения» пересекается не только со сферой регулирования Закона «О безопасности дорожного движения», но и других законодательных актов, например Закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности».

На наш взгляд, такая ситуация во многом сложилась из-за отсутствия четкого понимания цели как организации дорожного движения, так и ее обособленного правового регулирования, что в дальнейшем проявилось в многочисленных корректировках проекта Закона «Об организации дорожного движения», а также внесении поправок в принятый нормативный правовой акт.

В научной литературе существуют различные подходы к определению целевого назначения организации дорожного движения: «достаточно быстрое, безопасное и удобное движение транспортных средств и пешеходов» (Г.И. Клинковштейн, М.Б. Афанасьев)²; «обеспечение скорости и безопасности» (В.В. Лукьянов)³; «достижение эффективного, свободного и быстрого движения

¹ См. Майоров В.И., Юсупов М.Ф. К вопросу о правовом регулировании организации дорожного движения в России и зарубежных странах // Право и государство: теория и практика. 2019. № 11 (179). С. 241–244.

² Клинковштейн Г.И., Афанасьев М.Б. Организация дорожного движения: учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М: Транспорт, 2001. С. 14.

³ Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. М., 1983. С. 12.

и в то же время предотвращение аварий и других происшествий на дорогах» (Т.М. Метсон)¹. В связи с этим полагаем, что нормативная дефиниция организации дорожного движения является достаточно узкой. В буквальном смысле организацию дорожного движения следует понимать как упорядочение данного процесса, т. е. придание ему правильного, налаженного состояния, которое позволяет максимально эффективно осуществлять удовлетворение транспортной потребности участниками движения. С такой точки зрения организация дорожного движения будет включать широкий круг разнообразных правоотношений, возникающих в области дорожного движения и его регулирования, в том числе отношения по обеспечению безопасности дорожного движения.

Подобный дуализм в понимании соотношения обеспечения безопасности дорожного движения и организации дорожного движения, характерный для административно-правовой науки, усложняет формирование четкой системы нормативного правового регулирования данных видов деятельности. Тем не менее на законодательном уровне данная проблема была частично разрешена ч. 1 ст. 22 Закона «О безопасности дорожного движения», в которой указано, что «деятельность по организации дорожного движения на территории РФ должна осуществляться в соответствии с Законом «Об организации дорожного движения». Это позволяет расценивать нормы Закона «Об организации дорожного движения» как имеющие больший приоритет при регулировании организации дорожного движения. Следовательно, ее функциональная цель заключается в снижении потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов.

Несмотря на наличие определенных недостатков в положениях Закона «Об организации дорожного движения», его принятие позволило решить ряд проблем, существующих в данной области², установить границы компетенции органов власти на трех уровнях управления, уточнить содержание и порядок реализации документации по организации дорожного движения, которая является основной для осуществления всех мероприятий по организации дорожного движения в конкретных муниципальных образованиях.

¹ Метсон Т.М., Смит Т.О., Хард Ф.В. Организация движения. М., 1960. С. 28.

² См.: Майоров В.И., Денисенко В.В. Указ. соч.

Таким образом, следствием развития общественных отношений в области дорожного движения является динамизм нормативного правового регулирования, многообразие разрабатываемых теоретических концепций безопасности дорожного движения, существенно различающихся по своему содержанию.

На наш взгляд, понятие «безопасность дорожного движения» имеет самостоятельное правовое значение, обладает специфическими признаками, которые свидетельствуют о самостоятельной юридической природе и позволяют выделить его в качестве отдельной правовой категории, что необходимо как для теории, так и для практики.

Признаками безопасности дорожного движения являются:

1) состояние и характер защищенности общественных отношений от угрозы, связанной с опасностью возникновения ДТП, которые могут привести к гибели людей или причинить им телесные повреждения различной тяжести, повредить транспортные средства, дороги, сооружения, грузы или нанести иной материальный ущерб;

2) место возникновения общественных отношений, т. е. экономическая сфера жизнедеятельности человека¹.

1.2. Система и субъекты обеспечения безопасности дорожного движения

Система обеспечения безопасности дорожного движения

Обеспечение любого вида безопасности связано с отношениями, возникающими в сфере осуществления государственной власти, более того, обусловлено этими отношениями. Следовательно, управленческая сущность обеспечения безопасности дорожного движения предполагает, что при ее исследовании должен быть использован аппарат общей теории управления, разрабатывающий исходные положения, которые составляют тот

¹ Головки В.В., Майоров В.И., Ортман Е.А. Административная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: учеб. пособие. Омск, 2008.

методологический фундамент, на котором строятся специальные отрасли научного знания, призванные выявлять специфику управления применительно к конкретным сферам жизнедеятельности общества.

Субъектом управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения является государство в лице органов исполнительной власти. В рамках государства общественные отношения определенным образом упорядочиваются и приобретают содержание налаженной системы, в которой соблюдается баланс интересов всех участников таких отношений. Поскольку дорожное движение является системным образованием, исследование управления этим процессом должно строиться на основе системного подхода к данному правовому явлению.

Как известно, системный подход, или метод, относится к классу общенаучных понятий и категорий. В наиболее общей форме суть системного метода исследования заключается в том, что он предполагает всесторонний анализ сложных явлений – систем – через рассмотрение составляющих их частей, находящихся между собой в органичном единстве и взаимодействии.

С философской точки зрения «система – это совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство»¹. В политехническом словаре система определяется как «объективное единство закономерно связанных друг с другом предметов, явлений, а также знаний о природе и обществе. В науке и технике система – это множество элементов, понятий, норм с отношениями и связями между ними, образующих некоторую целостность и подчиненных определенному руководящему принципу»².

Обеспечение безопасности дорожного движения в Законе «О безопасности дорожного движения» определено полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления. Деятельность этих органов, объединенная общей целью – безопасность участников дорожного движения, должна быть определена как система. Традиционно эту деятельность принято называть «обеспечение безопасности дорожного движения». Она направлена

¹ Философский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 435.

² Политехнический словарь / под ред. А.Ю. Ишинского. М., 1980. С. 478.

на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести последствий и влияния различных факторов, способствующих появлению причин их возникновения¹.

Несмотря на довольно частое использование понятия «система обеспечения безопасности дорожного движения», ни в научной литературе, ни законодателем данная категория не определена.

Как справедливо замечает Ю.Н. Калюжный, 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 направленные 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 движения².

Интересна позиция А.С. Квитчука, пришедшего в своем исследовании к выводу о существовании двух подходов к содержанию системы обеспечения безопасности дорожного движения, которая может рассматриваться в широком и узком смысле. 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.

В узком смысле система обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой комплекс государственных органов, деятельность которых направлена на совершенствование

¹ Майоров В.И. Правовой режим в сфере безопасности дорожного движения // Вестник ЧелГУ. 2008. № 22. С. 85–89.

² Калюжный Ю.Н. Система обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации: правовые подходы и характерные признаки // Российская юстиция. 2016. № 12. С. 48–51.

дорожной инфраструктуры, обеспечение безопасности транспортных средств, подготовку участников дорожного движения и нормативно-правовое регулирование сферы обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Э.В. Дингес использует схожее по смыслу понятие «система управления безопасностью дорожного движения», которая представляет собой сложную социальную систему, призванную обеспечивать эффективную организацию транспортного процесса на автомобильных дорогах в условиях постоянного роста интенсивности и скорости движения².

С нашей точки зрения, система обеспечения безопасности дорожного движения включает в себя ряд субъектов, целью деятельности которых является исключение реальных и потенциальных угроз для участников дорожного движения, обеспечение степени и качества их защищенности от ДТП и негативных последствий эксплуатации автотранспорта при осуществлении общественно необходимого объема перемещения людей, предметов их труда. Данная деятельность осуществляется по различным направлениям и регулируется большим объемом нормативных актов и документов.

Система обеспечения безопасности дорожного движения объединяет в себе деятельность государственных субъектов на трех уровнях исполнительной власти: федеральном, региональном и муниципальном. Борьба с высоким уровнем дорожной аварийности в общегосударственном масштабе требует включения в нее всех административно-территориальных образований страны. Для этого предусматривается взаимодействие органов исполнительной власти на трех вышеупомянутых уровнях, которые также можно представить как подсистемы системы обеспечения безопасности дорожного движения.

На федеральном уровне государственные органы власти осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области безопасности

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

² Дингес Э.В. Методы планирования и оценки эффективности мероприятий по повышению безопасности дорожного движения. М.: МАДИ, 2016. С. 8.

дорожного движения, разрабатывают федеральные проекты и программы, направленные на снижение аварийности.

Региональные подсистемы обеспечения безопасности дорожного движения реализуют меры в рассматриваемой области с учетом территориальных условий природного и производственного характера. Важной обязанностью региональных властей является обеспечение исполнения общегосударственных мероприятий (в том числе государственных программ) по обеспечению безопасности дорожного движения на муниципальных территориях. С этой целью региональные власти обеспечивают образование и функционирование муниципальных подсистем обеспечения безопасности дорожного движения. Без участия органов власти муниципальных образований невозможно вовлечение населения в деятельность по формированию у участников дорожного движения устойчивых стереотипов законопослушного поведения, по профилактике дорожно-транспортного травматизма.

Связь между подсистемами управления безопасности дорожного движения на трех уровнях власти выражается в наличии на всех уровнях административного управления подчиненных по вертикали одностипных властных формирований (территориальные администрации, правоохранительные органы), разработке и исполнении целевых программ по обеспечению безопасности дорожного движения.

Перед каждой из подсистем стоят свои задачи. На федеральном уровне разрабатывается общегосударственная политика по обеспечению безопасности дорожного движения и соответствующие ей мероприятия, финансируются федеральные программы и федеральные органы власти из федерального бюджета.

Региональные органы власти обязаны развивать территориальную транспортную инфраструктуру и обеспечивать ее безопасность для населения региона.

На муниципальном уровне главной целью деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения является практическая работа с проживающим на данной территории населением через меры воспитательного характера (в транспортных и дорожно-эксплуатационных предприятиях, образовательных учреждениях, с водителями, пешеходами), поддержание в безопасном состоянии улично-дорожной сети.

Таким образом, система обеспечения безопасности дорожного движения обладает всеми признаками, присущими системам как научным категориям: она включает в себя ряд субъектов, объединенных в подсистемы, взаимосвязанные и взаимодействующие между собой, обладающие единой целью обеспечения безопасности дорожного движения – предупреждения причин возникновения ДТП, снижения тяжести их последствий и влияния различных факторов, способствующих появлению причин возникновения ДТП.

Государственные субъекты обеспечения безопасности дорожного движения

На осуществление управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения уполномочены государственные органы и организации, которые могут быть обозначены как субъекты обеспечения безопасности дорожного движения. Несомненно, в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения немалую роль играют и негосударственные структуры, однако управляющее воздействие осуществляет исключительно государство в лице государственного аппарата – государственных органов, учреждений, организаций и должностных лиц.

Основные направления деятельности субъектов обеспечения безопасности дорожного движения указаны в ст. 5 Закона «О безопасности дорожного движения», согласно которой обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется посредством:

1) установления полномочий и ответственности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

2) координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в целях предупреждения ДТП и снижения тяжести их последствий;

3) регулирования деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;

4) разработки и утверждения в установленном порядке законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения: технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов;

5) осуществления деятельности по организации дорожного движения;

6) материального и финансового обеспечения мероприятий по безопасности дорожного движения;

7) организации подготовки водителей транспортных средств и обучения граждан правилам и требованиям безопасности движения;

8) проведения комплекса мероприятий по медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения;

9) осуществления обязательной сертификации или декларирования соответствия транспортных средств, а также составных частей конструкций, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей транспортных средств;

10) лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

11) проведения социально ориентированной политики в области страхования на транспорте;

12) осуществления контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Ключевые задачи по обеспечению безопасности дорожного движения возложены на МВД России. В соответствии с Положением о МВД России, утвержденным Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, данное ведомство:

¹ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

формирует государственную политику в области безопасности дорожного движения и участвует в реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации;

организует и проводит мероприятия по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий;

организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения, а также выполняет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

В составе МВД России следует выделить Государственную инспекцию безопасности дорожного движения (далее – Госавтоинспекция), наделенную специальными контрольными, надзорными и разрешительными функциями в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим правовой статус Госавтоинспекции, является Положение о Госавтоинспекции, утвержденное Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711, в котором определены задачи, цели, основные направления деятельности, а также права и обязанности Госавтоинспекции как государственной службы.

В данном Положении закреплена структура Госавтоинспекции, включающая:

а) Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России;

б) Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России;

в) подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации;

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 дек. 2016 г. № 699. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

г) специализированные подразделения Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации;

д) подразделения Госавтоинспекции управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также подразделение Госавтоинспекции Управления МВД России на комплексе «Байконур»;

е) научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы.

Федеральным органом управления Госавтоинспекции является Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения – самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата МВД России, обеспечивающее и осуществляющее в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Основной задачей Госавтоинспекции служит обеспечение соблюдения юридическими лицами независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами законодательства, иных нормативно-правовых актов в сфере дорожного движения. Кроме того, на Госавтоинспекцию возложен широкий круг обязанностей – от надзора за подготовкой водителей автотранспортных средств, их учета, регулирования дорожного движения до выработки предложений по повышению безопасности дорожного движения.

Таким образом, МВД России является основным субъектом управления в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, чья деятельность охватывает практически все направления, указанные в Законе «О безопасности дорожного движения».

Законодательной новеллой в 2017 г. стало включение в число субъектов обеспечения безопасности дорожного движения воен-

¹ Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

ной автомобильной инспекции Вооруженных сил РФ. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19 апреля 2017 г. № 466 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716» органы военной автомобильной инспекции Вооруженных сил РФ получили отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. Ранее всем объемом полномочий обладало МВД России.

По оценкам исследователей, подобное перераспределение функций связано с тем, что высокая, постоянно растущая степень оснащенности Вооруженных сил РФ, других войск, воинских формирований и органов автомобильной техникой предопределяет необходимость уделять постоянное внимание обеспечению безопасности движения и эксплуатации этой техники. Как свидетельствует статистика, более 30% ежегодно погибающих военнослужащих, умирают в результате ДТП, в том числе с участием военной автомобильной техники¹.

Позже была образована военная автомобильная инспекция и в другом военном ведомстве – Росгвардии. В соответствии с приказом Росгвардии от 23 апреля 2019 г. № 134 «Об утверждении Положения о военной автомобильной инспекции войск национальной гвардии Российской Федерации» военная автомобильная инспекция войск национальной гвардии осуществляет не только надзор, но и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения в войсках национальной гвардии, в том числе регистрацию принадлежащих территориальным органам ведомства транспортных средств, возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, учет ДТП, пропаганду безопасности дорожного движения и т. д.²

Таким образом, в число субъектов контроля и надзора в области безопасности дорожного движения входят также военные автомобильные инспекции, однако они реализуют надзорные

¹ Корякин В.М. Военная автомобильная инспекция как орган обеспечения безопасности дорожного движения // Транспортное право и безопасность. 2017. № 1 (13). С. 15–21.

² Об утверждении Положения о военной автомобильной инспекции войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 23 апр. 2019 г. № 134. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

полномочия исключительно в Вооруженных силах РФ и войсках национальной гвардии соответственно. Поэтому именно Госавтоинспекция обладает основным объемом полномочий по реализации контрольно-надзорных и разрешительных функций в области безопасности дорожного движения.

Госавтоинспекция также разделяет отдельные контрольно-надзорные функции и с иным государственным органом – Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, подведомственной Министерству транспорта РФ.

Ространснадзор осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, предметом которого является соблюдение обязательных требований в области различных видов перевозок (пассажирских, грузовых, международных и др.), в том числе осуществляемых общественным транспортом; эксплуатации объектов дорожного сервиса; при проведении работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования федерального значения и искусственных дорожных сооружений на них в части обеспечения сохранности автомобильных дорог¹.

Функциями Минтранса России в сфере обеспечения безопасности дорожного движения также являются создание, развитие и содержание федеральной сети автомобильных дорог в безопасном состоянии, разработка нормативных документов по обеспечению безопасности при эксплуатации автомобильного транспорта (в том числе при перевозке опасных, крупногабаритных и тяжеловесных грузов), лицензирование перевозок пассажиров автобусами и международных перевозок автомобильным транспортом.

Минтранс России является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому

¹ О федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве (вместе с Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве): постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1043. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

регулированию в сфере организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах¹.

Исходя из п. 5.2.53.44. Положения о Минтрансе России, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ Минтранс России самостоятельно принимает нормативные правовые акты в области организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах, включая нормы и правила, устанавливающие требования к проектам и схемам организации дорожного движения. Так как организация дорожного движения закреплена среди основных направлений обеспечения его безопасности, между полномочиями Минтранса России и Госавтоинспекции МВД России в отдельных случаях также наблюдается пересечение.

В обеспечении безопасности дорожного движения большую роль играют правительственные комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения (далее – правительственные комиссии), которые хотя и не являются государственными органами по своему статусу, однако решают важные задачи в области профилактики аварийности, координации деятельности субъектов обеспечения безопасности дорожного движения.

Правительственные комиссии созданы с целью формирования и проведения единой государственной политики, направленной на решение проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации и для вовлечения в деятельность по обеспечению безопасности движения органов исполнительной власти всех уровней (федеральной, региональной и муниципальной). Данные комиссии создаются при администрациях субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в их составе и выполняют задачи по организации разработки и выполнения программ по предупреждению аварийности в дорожном движении на своих территориях и обеспечению координации деятельности всех предприятий и организаций по исполнению этих программ. Возглавляет деятельность правительственных комиссий

¹ Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации: постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

субъектов Российской Федерации и муниципалитетов Правительственная комиссия по обеспечению безопасности движения при Правительстве РФ¹.

Основными функциями комиссий являются:

изучение причин аварийности на автомобильном транспорте, рассмотрение состояния аварийности и деятельность по ее предупреждению на соответствующих территориях;

определение совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приоритетных направлений деятельности по предупреждению дорожно-транспортной аварийности;

организация разработки и выполнения программ по обеспечению безопасности дорожного движения, рассмотрение обоснования потребности в финансовых и материально-технических ресурсах для их реализации;

содействие федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в разработке региональных целевых и иных программ по обеспечению безопасности дорожного движения, реализации мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий;

разработка нормативных актов в области обеспечения безопасности дорожного движения для соответствующих территорий.

Правительственные комиссии координируют работу иных субъектов обеспечения безопасности дорожного движения, осуществляют комплексное рассмотрение вопросов, находящиеся в компетенции сразу нескольких ведомств. Состав комиссий формируется из представителей транспортных, дорожных структур, руководителей территориальных правоохранительных органов, руководителей образовательных и медицинских учреждений. Возглавляют данные комиссии, как правило, заместители глав соответствующих администраций.

¹ О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 25 апр. 2006 г. № 237. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Важные государственные функции в системе обеспечения безопасности дорожного движения также возложены на следующие ведомства:

Министерство здравоохранения и социального развития РФ: предоставление услуг медицинского характера при допуске граждан к управлению транспортными средствами и оказание медицинской помощи пострадавшим в ДТП;

Министерство образования и науки РФ: разработка образовательных стандартов, рабочих программ подготовки кадров для транспортной отрасли, лицензирование образовательных учреждений, работа по профилактике детского дорожного травматизма;

Министерство сельского хозяйства РФ: через подведомственные службы Ростехнадзора выполняется выдача государственных регистрационных знаков и паспортов на тихоходные машины, прием экзаменов и выдача удостоверений на право управления самоходными машинами; проведение государственных технических осмотров таких машин;

Министерство промышленности и торговли РФ: разработка технических регламентов в области безопасности транспортных средств;

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: выполнение предупредительных противопожарных мер при автомобильных перевозках и аварийно-спасательная помощь при дорожных происшествиях¹.

Таким образом, хотя основные функции по управлению обеспечением безопасности дорожного движения возложены на МВД России, в этой деятельности принимает участие большое количество государственных структур. Важным условием эффективности их работы является высокий уровень межведомственного взаимодействия и координации, поэтому закономерно выделение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления как одного из основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения.

¹ Рябоконт Ю.А. Государственное управление безопасностью дорожного движения: учеб. пособие. Омск: СибАДИ, 2013. С. 13.

1.3. Государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения

Контроль и надзор являются базовыми функциями государственного управления. В научном сообществе со времен СССР ведутся споры по поводу соотношения данных понятий, которые нельзя признать завершенными и на сегодняшний день. По справедливому замечанию С.Н. Антонова, «теоретическая неопределенность соотношения понятий “контроль” и “надзор” объясняется некоторым “внешним” сходством этих дефиниций, характеризующихся в юридической литературе как способы обеспечения законности в различных сферах общественной жизни»¹. Как пишет Д.Н. Бахрах, контроль и надзор обеспечивают охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей, и не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений².

Проведение реформы контрольно-надзорной деятельности усилило актуальность рассмотрения теоретических и практических аспектов исследуемой проблематики. Современное законодательство, по сути, стирает какую-либо грань между рассматриваемыми понятиями, оперируя универсальными категориями: «контрольно-надзорная деятельность», «контрольно-надзорный орган», «контроль (надзор)». С.М. Зырянов считает, что все большее распространение термина «контроль (надзор)» связано с реализацией идеи делегирования федеральными органами исполнительной власти государственных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления³.

Тем не менее между контролем и надзором все же имеется ряд объективных различий, получивших обоснование в работах многих отечественных ученых:

органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не

¹ Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. С. 16.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 363.

³ Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 11.

подчинены; органы контроля – в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных субъектов;

в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; а в процессе надзора – меры административного воздействия, политической ответственности;

органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил¹.

С.Н. Антонов дополняет перечень различий, отмечая, что «объектом контроля являются конкретные объекты, в то время как надзор может распространяться как на определенный (персонафицированный), так и на неопределенный круг объектов; контроль и надзор различаются по методам осуществления: для надзора характерно систематическое наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, арсенал методов государственного контроля гораздо шире; надзор напрямую не вмешивается в хозяйственную деятельность проверяемых объектов, в то время как в процессе контроля такое вмешательство имеет место»².

Вышеизложенное приводит нас к выводу о том, что с теоретических позиций сформированы достаточно прочные основания для разграничения контроля и надзора, однако современная практика законодательства размывает существующую грань между ними.

Согласно ст. 5 Закона «О безопасности дорожного движения» осуществление контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения является одним из ключевых направлений обеспечения безопасности дорожного движения. В указанном нормативном правовом акте надзору также посвящена ст. 30, в которой закреплены отдельные особенности осуществления рассматриваемого вида контрольно-надзорной деятельности.

Следует отметить, что реализация реформы контроля и надзора привела к трансформации института надзора в области

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003; Козлов Ю.М. Административное право: учеб. М.: Юристъ, 1999; и др.

² Антонов С.Н. Указ. соч. С. 20.

безопасности дорожного движения. Ранее федеральный надзор в области безопасности дорожного движения рассматривался как деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности¹.

Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ были внесены существенные изменения в законодательные акты, регулирующие осуществление различных видов контроля и надзора, в том числе федерального надзора в области безопасности дорожного движения.

Основные изменения в регламентации рассматриваемого надзора состояли в следующем.

1. Дифференциация надзора в области безопасности дорожного движения на два вида:

а) федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения (далее – федеральный надзор);

б) надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения (далее – надзор за участниками дорожного движения).

¹ О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 19 авг. 2013 г. № 716 (утратило силу) // Собр. законодательства РФ. 26.08.2013. № 34, ст. 4446.

Подобное разделение было закономерным и давно назревшим шагом.

На различных этапах функционирования Госавтоинспекции в современной России учеными предпринимались попытки исследования находящегося в ее компетенции надзора в области безопасности дорожного движения. Изначально большинство ученых подчеркивало его административную природу, рассматривая его как один из видов административного надзора.

По мнению С.М. Зырянова, административный надзор в сфере дорожного движения обладал такими специфическими признаками, как наличие особой задачи – обеспечение безопасности дорожного движения; наличие специального объекта; множественность поднадзорных объектов; многогранность общественных отношений в рассматриваемой сфере и множественность направлений надзора; наличие определенной системы государственных органов, имеющих узкую специализацию по этим направлениям; специфичность средств и методов, применяемых в процессе надзора; широкое использование надзорными органами всего комплекса административно-принудительных мер¹.

Позже, с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», стали появляться работы, посвященные контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции, которая не ограничивалась в рамках административного надзора. Хотя и до принятия данного Закона некоторые авторы давали широкую трактовку содержания данного направления деятельности Госавтоинспекции. Например, Ю.П. Луконин включал в него надведомственный контроль, надзор и контроль за соблюдением ПДД, контроль за техническим состоянием транспортных средств, контроль правомерности использования транспортных средств, дорожный надзор за организацией и безопасностью движения².

¹ Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

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

Д.Г. Домрачев отдельно исследовал дорожный надзор, состоящий из таких элементов, как проверка соответствия дорожной инфраструктуры и сооружений, технических средств организации дорожного движения, железнодорожных переездов установленным обязательным требованиям в области безопасности дорожного движения, пресечение и предупреждение нарушений этих требований, устранение их последствий¹. Поддерживая позицию данного ученого, Ю.Н. Калюжный в содержании федерального надзора в области безопасности дорожного движения включал дорожный надзор, технический надзор и надзор за участниками дорожного движения.

На основе анализа законодательства С.И. Антонов верно подметил, что в зависимости от проверяемых обязательных требований имеются различия в предмете надзора Госавтоинспекции, проводимого в отношении юридических лиц и граждан².

Таким образом, ранее федеральный надзор в области безопасности дорожного движения объединял два направления деятельности: надзор за участниками дорожного движения и контроль (надзор) за хозяйствующими субъектами, что приводило к возникновению определенных проблем в правовом регулировании и правоприменительной практике, так как данные виды деятельности являются различными по своей правовой природе и содержанию. Если первый обладает всеми признаками административного надзора, то второй относится к государственному контролю (надзору), направленному на обеспечение соблюдения обязательных требований юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Отдельные исследователи, отмечая наличие данной проблемы, предлагали собственные варианты ее решения: например, Ю.Ш. Никонова считала возможным расширить сферу действия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и на основании этого «предусмотреть

¹ Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

² Антонов С.Н. Указ. соч.

возможность осуществления государственного контроля (надзора) в отношении граждан, а также его особенности»¹.

В связи с этим следует положительно оценить проведенное на уровне федерального законодательства разграничение рассматриваемых видов деятельности Госавтоинспекции, которое пока не является завершенным, так как не сформирована подзаконная нормативная правовая база их осуществления. На данный момент принято лишь Положение о федеральном надзоре, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101; продолжают свое действие прежние регламенты осуществления Госавтоинспекцией федерального надзора, утвержденные приказами МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 (дорожный надзор), от 14 ноября 2016 г. № 727 (технический надзор). Обновление данных регламентов необходимо для приведения их в соответствие как с Положением о федеральном надзоре, так и с нормами нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (далее – Закон «О государственном контроле»).

Порядок надзора за участниками дорожного движения, принятие которого входит в компетенции МВД России, находится на стадии разработки – его проект опубликован на официальном портале для публикации проектов нормативных правовых актов². Анализ данного проекта показывает определенные отличия от действующего Административного регламента по надзору за участниками дорожного движения, утвержденного приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664.

Во-первых, понятие административных процедур надзора за дорожным движением в проекте нового документа было заменено термином «административные действия», который представляется более корректным. Административные действия, осу-

¹ Никонова Ю.Ф. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019.

² Проект порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#>

ществуемые сотрудниками Госавтоинспекции при надзоре за участниками дорожного движения, включают:

- а) надзор за дорожным движением;
- б) остановку транспортного средства;
- в) остановку пешехода;
- г) идентификацию транспортного средства, проверку документов, государственных регистрационных знаков транспортного средства, технического состояния транспортного средства, а также соблюдения режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда водителей автомобилей и норм времени управления транспортным средством;
- д) выезд на место ДТП.

При этом надзор за дорожным движением как административное действие имеет более широкое содержание, нежели ранее, в него входит: 1) визуальное или с использованием технических средств (специальных технических средств, в том числе работающих в автоматическом режиме) наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов; 2) наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений¹. Новой является вторая часть, в которой предусмотрена возможность наблюдения за эксплуатационным состоянием дорожной инфраструктуры, что весьма актуально для выявления недочетов в ее содержании и оперативном их устранении.

Во-вторых, были пересмотрены и расширены основания для проведения административных действий, в том числе остановки транспортного средства и проверки документов. Проверка технического состояния транспортного средства может быть осуществлена не только при визуальном обнаружении неисправностей, но и при обнаружении возможных конструктивных изменений транспортного средства.

В-третьих, определены и разграничены ситуации, при которых сотрудники Госавтоинспекции имеют право потребовать от водителя или пассажира покинуть транспортное средство и при которых они имеют право лишь предложить выйти из автомоби-

¹ Проект порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#>

ля. К числу последних, к примеру, относится утомленное состояние водителя.

В-четвертых, установлен порядок действия при выявлении транспортных средств, снятых с учета или с прекратившей свое действие регистрацией. Сотрудники Госавтоинспекции осуществляют остановку таких транспортных средств, изъятие государственных регистрационных знаков и свидетельства о регистрации при его наличии с дальнейшей передачей в МРЭО для утилизации. Незарегистрированный автомобиль при этом отправляется на штрафстоянку.

В-пятых, уточнен порядок действий при реализации административных действий в отношении иностранных граждан – участников дорожного движения, а также при остановке зарегистрированных за рубежом транспортных средств. Причем обязанность предоставления для проверки необходимых документов закреплена не только для водителей-иностранцев, но и пассажиров и пешеходов. Отдельно выделен блок норм, регулирующий административные действия в отношении иностранцев, пользующихся иммунитетом.

Таким образом, законодательное разграничение надзора в области безопасности дорожного движения на два направления (вида) позволило уточнить предметы каждого из них, а также отчасти опровергнуть распространенную точку зрения, согласно которой в законодательстве не разграничиваются понятия контроля и надзора¹. Это справедливо в отношении контрольно-надзорной деятельности, направленной на деятельность хозяйствующих субъектов. Вместе с тем правоохранительными органами по отношению к гражданам реализуется именно надзор, например административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Поэтому, несмотря на наличие в правовой науке противоречивых представлений о сущности и соотношении контроля и надзора, законодатель в отдельных случаях все же их разграничивает, точнее, выделяет надзор как особую форму деятельности органов исполнительной власти.

¹ Зырянов С.М. Административный надзор. М.: Издат. дом «Юриспруденция», 2010.

2. Расширение предмета федерального надзора Госавтоинспекции, осуществляемого в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, появление новых контрольно-надзорных мероприятий.

Ранее в качестве поднадзорных субъектов выступали зарегистрированные в установленном порядке юридические лица и индивидуальные предприниматели:

- 1) осуществляющие эксплуатацию автомобильных дорог;
- 2) выполняющие работы и предоставляющие услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств;
- 3) осуществляющие эксплуатацию транспортных средств.

Реформирование законодательства привело к расширению числа поднадзорных субъектов, которое произошло в результате включения в федеральный надзор ранее существовавших обособленно государственного контроля (надзора) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств и государственного контроля (надзора) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств. Осуществление данных видов контроля (надзора) также было включено в компетенцию Госавтоинспекции. Однако они не предполагали проведения плановых проверок, лишь внеплановых – по законодательно закрепленным основаниям. Поэтому достаточно обоснованной является произошедшая оптимизация контрольно-надзорных функций Госавтоинспекции и объединение в объекте федерального надзора различных видов деятельности, имеющих отношение к обеспечению безопасности дорожного движения.

Новыми категориями поднадзорных субъектов в рамках рассматриваемого надзора стали:

- а) специализированные организации, участвующие в государственной регистрации транспортных средств;
- б) изготовители государственных регистрационных знаков транспортных средств;
- в) операторы технического осмотра.

Для уточнения нового содержания федерального надзора остановимся более подробно на специфике деятельности и некоторых особенностях правового статуса перечисленных субъектов.

Появление специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, было связано с принятием Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «О регистрации транспортных средств»), привнесшего существенные изменения в организационно-правовую основу регистрации транспортных средств. Следует отметить, что до принятия данного закона вопросы регистрации транспортных средств были урегулированы на уровне подзаконных нормативных правовых актов, однако важность и многоплановость возникающих в области владения транспортными средствами и совершения регистрационных действий с ними общественных отношений обусловили потребность в их законодательной регламентации.

Содержание регистрации транспортных средств нормативно определено как совокупность регистрационных и иных действий. Данное определение является излишне обобщенным и для его уточнения требуется обращение к ст. 10 Закона «О регистрации транспортных средств», в которой, во-первых, указан перечень возможных регистрационных действий; во-вторых, дана дефиниция регистрационного действия – «действие регистрационного подразделения по установлению или изменению регистрационных данных транспортного средства, замене документов, идентифицирующих транспортное средство»¹. Из этого следует, что регистрационные подразделения Госавтоинспекции продолжают играть роль ключевого субъекта регистрации транспортных средств, вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 4 Закона «О регистрации транспортных средств», регистрационные подразделения могут действовать как самостоятельно, «так и во взаимодействии со специализированными организациями, участвующими в государственной регистрации транспортных средств»². Таким образом, в процесс регистрации транспортных средств был включен новый

¹ О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 3 авг. 2018 г. № 283-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

участник – специализированные организации, к которым относятся изготовители транспортных средств и их представители (дилерские центры).

Регистрация транспортных средств с помощью специализированной организации избавляет собственника транспортных средств от необходимости посещения Госавтоинспекции, так как всю цепочку необходимых действий от его имени осуществляет специализированная организация. Данная новелла направлена на упрощение регистрационного процесса для владельцев автомобилей, однако воспользоваться услугами дилерского центра по регистрации транспортных средств возможно лишь в случае приобретения нового автомобиля – при регистрации транспортных средств, ранее участвовавшего в дорожном движении, его собственник по-прежнему должен обращаться в Госавтоинспекцию.

Помимо специализированных организаций, Закон «О регистрации транспортных средств» вводит еще одного участника процесса регистрации транспортных средств – изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств. Статус изготовителя государственных регистрационных знаков присваивается путем включения в специальный реестр, его могут получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, соответствующие требованиям, указанным в ст. 23 Закона «О регистрации транспортных средств». На изготовителей государственных регистрационных знаков возложены прежде находившиеся в ведении Госавтоинспекции полномочия по выдаче данных знаков собственнику транспортных средств, в то время как за Госавтоинспекцией остается обязанность присвоения автомобилю государственного регистрационного номера.

Разграничение понятий «государственный регистрационный номер транспортного средства» и «государственный регистрационный знак транспортного средства» является одним из нововведений в области регистрации транспортных средств. Под первым в Законе «О регистрации транспортных средств» понимается «индивидуальное буквенно-цифровое обозначение, присваиваемое транспортному средству регистрационным подразделением», под вторым – «изделие, изготовленное в соответствии с требованиями национального стандарта и содержащее государственный регистрационный номер транспортного средства». Разделение

указанных понятий, а также функций по присвоению регистрационного номера транспортным средствам и выдаче регистрационного знака соответствует тенденциям современного развития законодательства в области дорожного движения. Например, в Республике Казахстан еще с 2014 г. были разграничены термины «идентификационный номер транспортного средства» и «государственный регистрационный номерной знак»¹. Вместе с тем выдачу номерных знаков транспортных средств в Казахстане осуществляют не частные организации, а специализированные центры обслуживания населения Государственной корпорации «Правительство для граждан», которые осуществляют свою деятельность по принципу российских многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Подобный подход обеспечивает унификацию процесса выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств, исключает недобросовестные коммерческие практики, применяемые изготовителями знаков с целью повышения прибыли (навязывание дополнительных услуг, использование низкосортных материалов и др.).

Представляется, что данная модель процесса регистрации транспортных средств является более эффективной, нежели введенная в России, поскольку сам факт вовлечения в этот процесс юридических лиц и индивидуальных предпринимателей уже не позволяет рассматривать государственную регистрацию транспортных средств исключительно как государственную.

В целом, за исключением передачи функции по выдаче номерных знаков транспортных средств изготовителям государственных регистрационных знаков, полномочия регистрационных подразделений Госавтоинспекции не претерпели существенных изменений, однако введение новых негосударственных субъектов в процесс регистрации транспортных средств обусловило необходимость осуществления контроля за их деятельностью. В связи с этим были расширены контрольно-надзорные полномочия МВД России, введен новый вид государственного контроля (надзора) – государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государствен-

¹ О дорожном движении: закон Республики Казахстан от 17 апр. 2014 г. № 194-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31536713#pos=3;-108

ных регистрационных знаков транспортных средств (далее – контроль в области регистрации транспортных средств).

Функционально рассматриваемый контроль подразделялся на два направления в зависимости от направлений деятельности подконтрольных субъектов: а) специализированные организации; б) изготовители государственных регистрационных знаков транспортных средств.

Соответственно был разграничен и предмет контроля. Общей для указанных субъектов является обязанность соблюдения требований Закона «О регистрации транспортных средств», при этом специализированные организации также должны выполнять требования Правил государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Госавтоинспекции МВД России¹, а изготовители государственных регистрационных знаков транспортных средств – требования Порядка изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств² и Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств³.

Хотя Положение о контроле в области государственной регистрации транспортных средств было принято в конце 2020 г. (постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2167⁴), по причине отсутствия плановых проверок среди предусмотренных в рамках рассматриваемого вида контроля мероприятий он фактически не осуществлялся, а с июля 2021 г. стал частью федерального надзора в области безопасности дорожного движения.

¹ О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 дек. 2019 г. № 1764. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² О порядке изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств: постановление Правительства РФ от 26 дек. 2019 г. № 1842. Там же.

³ Об установлении Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств: приказ МВД России от 18 дек. 2019 г. № 948. Там же.

⁴ Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств: постановление Правительства РФ от 18 дек. 2020 г. № 2167 (утратило силу). Там же.

Последний из выделенных нами субъектов – операторы техосмотра появились в результате проведения реформы техосмотра в первой половине 2010-х гг. как коммерческие организации, которым были переданы функции в области проведения техосмотра, ранее находившиеся в ведении Госавтоинспекции. Практика показала неэффективность ослабления государственного контроля в области проведения техосмотра¹, поэтому результатом новых реформ стало появление института контроля (надзора) за организацией и проведением техосмотра, полномочиями по осуществлению которого была наделена Госавтоинспекция. Аналогично контролю в области регистрации транспортных средств контроль (надзор) за организацией и проведением техосмотра после принятия Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Закона «О государственном контроле» утратил самостоятельный статус и вошел в федеральный надзор в области безопасности дорожного движения.

Новым Законом «О государственном контроле» было закреплено значительное количество новых мероприятий, осуществляемых контрольно-надзорными органами. Среди них в рамках федерального надзора в области безопасности дорожного движения был введен специальный режим федерального контроля (надзора) – постоянный рейд, который заключается в возможности постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещения инспекторов по определенной территории в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Осуществление сотрудниками Госавтоинспекции постоянного рейда направлено на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области безопасности дорожного движения при осуществлении деятельности по эксплуатации транспортных средств.

В рамках постоянного рейда могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия: а) осмотр; б) досмотр; в) опрос; г) истребование документов, которые в соответствии с обяза-

¹ См. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о расширении полномочий Госавтоинспекции в области контроля и надзора за техническим состоянием транспортных средств // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 2 (25). С. 24–27.

тельными требованиями должны находиться в транспортном средстве, на ином производственном объекте или у контролируемого лица; д) инструментальное обследование¹.

По своему содержанию рассматриваемый режим имеет сходство с проведением Госавтоинспекцией мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий, в рамках которых сотрудники ведомства имеют право осуществлять остановку транспортного средства, проверку документов, проверку технического состояния транспортного средства и иные действия. В связи с этим при разработке новых административных регламентов осуществления Федерального Государственного контроля в области безопасности дорожного движения между постоянным рейдом и мероприятиями по предупреждению ДТП должно быть проведено четкое разграничение.

В Законе «О государственном контроле» также предусмотрен широкий круг профилактических мероприятий, из которых в Положении о федеральном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения были закреплены: а) информирование; б) обобщение правоприменительной практики; в) объявление предостережения; г) консультирование; д) профилактический визит.

Профилактический визит является одним из новых видов профилактических мероприятий, а его осуществление урегулировано ст. 52 Закона «О государственном контроле». Согласно ч. 1 данной статьи «профилактический визит проводится инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференц-связи. В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных

¹ Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

(надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска»¹.

Обязательные профилактические визиты в рамках федерального надзора проводятся в отношении: а) объектов федерального надзора, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска; б) объектов федерального надзора, категория риска которых изменилась на более высокую; в) контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности, являющейся объектом федерального надзора, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности и при наличии у уполномоченного органа федерального надзора информации о начале такой деятельности². Однако обязательность данных визитов не отменяет права контролируемых лиц отказаться от их проведения, поскольку рассматриваемая мера является профилактической, не носит принудительный характер и осуществляется с согласия контролируемых лиц.

Кроме того, следует отметить, что для рассматриваемого вида контроля (надзора) были определены ключевые показатели в виде социального и транспортного риска, которые представляют собой количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения и 10 тыс. транспортных средств соответственно. Данные показатели традиционно устанавливаются в документах стратегического планирования (программах, проектах), действующих в области безопасности дорожного движения, однако адекватность их использования в качестве ключевых показателей федерального надзора представляется весьма спорной. Деятельность юридических лиц, безусловно, оказывает влияние на состояние дорожно-транспортной аварийности и смертности, однако оно зачастую является опосредованным и к тому же существенно различается в зависимости от сферы деятельности юридического лица (индиви-

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101. Там же.

дуального предпринимателя). Некоторые категории поднадзорных субъектов, например организации, занимающиеся изготовлением государственных регистрационных знаков, в принципе не способны повлиять на динамику социального и транспортного рисков; следовательно, установление данных целевых показателей для оценки эффективности федерального надзора не отвечает критериям релевантности и достижимости.

На наш взгляд, показатели в рассматриваемой сфере должны в первую очередь учитывать специфику этого направления деятельности Госавтоинспекции и отражать вклад хозяйствующих субъектов в снижение или повышение аварийности и смертности, например: доля ДТП произошедших по причине наличия технических неисправностей технических средств, ДТП по вине перевозчиков и др.

3. Обособление контроля за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения органами государственной власти и местного самоуправления.

В ч. 13 новой редакции ст. 30 Закона «О безопасности дорожного движения» определено следующее: «Государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, осуществляется уполномоченным Президентом РФ федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон «Об организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации».

На основании данной нормы можно утверждать о выделении самостоятельного вида государственного контроля (надзора): государственный контроль (надзор) за реализацией органами

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области безопасности дорожного движения (далее – контроль за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения). Однако ч. 1 рассматриваемой статьи не включает данный вид контроля (надзора) в содержание контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения. В этом имеется определенное противоречие, не позволяющее идентифицировать правовую природу контроля за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения.

К тому же, в соответствии со ст. 2 Закона «О государственном контроле», положения данного Закона не применяются к контролю за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, направленной на реализацию закрепленных за ними полномочий.

В связи с этим возникает вопрос: в чем же состоит нормативная правовая основа контроля за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения? Статья 29.2. Закона «Об организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации» носит название «Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; в ней закреплены некоторые особенности организации и осуществления такого контроля, причем ключевым субъектом его реализации являются органы прокуратуры. Однако уточняется, что уполномоченные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти также являются субъектами контроля.

Согласно ч. 7.1 рассматриваемой статьи «порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, в том числе в рамках проведения предусмотренных настоящей статьей плановых и внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уста-

навливается в соответствии с настоящей статьей и федеральными законами»¹, определяющими полномочия, порядок функционирования и финансирования контролируемых органов.

При осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора).

Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют органы прокуратуры.

Министерством внутренних дел РФ был разработан проект постановления Правительства РФ, которым предполагается утвердить положение о контроле за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения².

В соответствии с законопроектом предметом контроля за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения является:

а) реализация органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе по соблюдению обязательных требований в области безопасности дорожного движения, установленных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения и

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: проект постановления Правительства РФ. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=Об%20утверждении%20положения%20о%20государственном%20контроле%20&departments=7&npa=121716>

актами, составляющими право Евразийского экономического союза, и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

б) реализация органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе по соблюдению обязательных требований в области безопасности дорожного движения, установленных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения, и актами, составляющими право Евразийского экономического союза, и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В проекте положения установлено, что контроль за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения осуществляется посредством:

1) организации и проведения плановых и внеплановых проверок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения;

2) постоянного государственного контроля (надзора) на объектах контроля без взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также реализации полномочий, возложенных на орган государственного контроля (надзора) для осуществления специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с законодательством Российской Федерации при исполнении полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения;

3) принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

В рамках нового вида контроля предполагается закрепить особую методику учета объектов контроля, согласно которой для каждого подконтрольного органа власти формируются контрольно-наблюдательные дела, содержащие сведения об объектах

транспортной инфраструктуры, идентификационные номера налогоплательщиков, копии распоряжений о проведении проверок, акты проверок со всеми приложениями, предписания об устранении выявленных нарушений в области безопасности дорожного движения, предостережений о недопустимости нарушений в области безопасности дорожного движения и возражений на них, оригиналы или копии других документов по вопросам безопасности дорожного движения за последние пять лет.

В условиях фрагментарности регулирования на законодательном уровне осуществления контроля за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения и исключения его из сферы действия Закона «О государственном контроле» именно положение о данном виде контроля будет являться ключевым нормативным правовым актом, регламентирующим порядок его реализации.

Таким образом, реформирование контрольно-надзорной деятельности привело к трансформации института контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения. Реализованные при этом законодательные новеллы были направлены на совершенствование деятельности Госавтоинспекции по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований в области безопасности дорожного движения юридическими лицами и участниками дорожного движения, за реализацией полномочий в области безопасности дорожного движения органами государственной власти и местного самоуправления, устранение имевшихся в этой области проблем, развитие новых форм и методов контрольно-надзорной деятельности.

2. Административная деликтность в области дорожного движения: содержание и меры противодействия

2.1. Административные правонарушения в области дорожного движения: понятие, признаки, состав

Правонарушения в области дорожного движения являются наиболее массовым видом административных правонарушений. Только за 2020 г. было выявлено 167,2 млн административных правонарушений, учет которых осуществляется подразделениями Госавтоинспекции, что составило 95% от общего количества выявленных административных правонарушений, относящихся к компетенции органов внутренних дел¹. Столь высокий уровень деликтности в области дорожного движения обусловлен рядом факторов: постоянная динамика роста уровня автомобилизации; низкая правовая культура участников дорожного движения (в особенности водителей транспортных средств); особый способ фиксации нарушений – с помощью работающих в автоматическом режиме комплексов фотовидеофиксации; несовершенство нормативной правовой базы; организация дорожного движения, не соответствующая реальным условиям движения и т. д.

Понятие «административное правонарушение» впервые появилось в советском законодательстве в 1980 г. В ст. 10 «Основ законодательства СССР об административных правонарушениях» было установлено, что «административным правонарушением признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность»².

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты ВС СССР 23 окт. 1980 г. № 3145-Х. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

В 1984 г. был разработан и принят КоАП РСФСР, положивший начало процессу кодификации административного законодательства в Российской Федерации. Многие его положения, в том числе имеющие отношение к административным правонарушениям, вошли в принятый в 2001 г. КоАП РФ. В последнем получили регламентацию основные положения, принципы и нормативные основы законодательства об административных правонарушениях, порядок производства по делам об административных правонарушениях, конкретные виды административных наказаний и порядок их применения.

Между понятиями «административная ответственность» и «административное правонарушение» существует тесная взаимосвязь. Нормы административно-деликтного права содержат исчерпывающие перечни административных правонарушений, видов административных наказаний и субъектов, правомочных их налагать, детально регулируют этот процесс и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности¹. Г.А. Прокопович отмечает, что факт совершения правонарушения является главным основанием наступления ответственности².

Важно отметить, что содержание административной ответственности складывается из трех оснований:

- а) нормативное (система норм, устанавливающих ответственность);
- б) фактическое (совершение противоправного деяния, образующего состав правонарушения);
- в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм)³.

Таким образом, административное правонарушение выступает в качестве фактического основания административной ответственности.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2001. С. 281.

² Прокопович Г.А. Юридическая ответственность в российском праве: теоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

³ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 1999. С. 25; Позднышов А.Н., Кваша А.А., Тимошенко И.В. Административная ответственность: учеб. пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2010. С. 11.

Структура административного правонарушения включает совокупность взаимосвязанных элементов: понятие, признаки и состав. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность¹. Данное определение носит формальный характер, так как включает только юридические признаки противоправного деяния. В нем отсутствует такой материальный признак, как общественная опасность.

В юридической науке существует широкий спектр мнений о том, свойственен ли административным правонарушениям признак общественной опасности, которые можно разделить на три основные группы.

Согласно первой точке зрения, именно критерий общественной опасности позволяет разделить уголовные и административные противоправные деяния. Преступления обладают признаком общественной опасности, а административные деликты – лишь признаком общественной вредности; тем самым проявляется качественная разница между ними.

Ученые, разделяющие вторую точку зрения, полагают, что административный деликт также представляет собой общественно опасное деяние. Отличие заключается в том, что у преступлений степень общественной опасности является более высокой. Так, И.А. Галаган отмечает, что у административных правонарушений степень общественной опасности существенно меньше, чем у преступлений².

Сторонники третьего подхода занимают компромиссную позицию, считая, что административные правонарушения могут как обладать признаком общественной опасности, так и не обладать им³.

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1.

² Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: ВГУ, 1970. С. 158.

³ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.

На наш взгляд, общественная опасность административных правонарушений является доказанной как на основе аргументов многих известных ученых-административистов, так и в позиции Конституционного Суда РФ¹. Профессор Ю.П. Соловей еще в 2004 г. на основе сравнительного анализа задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) и задач УК РФ (ч. 1 ст. 2) сделал вывод о том, что административные деликты являются общественно опасными². Данная точка зрения обоснована и в труде П.П. Серкова³, а также в работах большого числа авторитетных деятелей науки.

Таким образом, ключевые признаки, присущие административным правонарушениям, следующие.

1. Противоправность, заключающаяся в том, что совершенное деяние вступает в противоречие или прямо нарушает нормы и предписания Особенной части КоАП РФ или законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Деяние, не являющееся противоправным, не может образовать состав административного правонарушения и повлечь за собой административную ответственность.

2. Виновность, т. е. сознательное, волевое действие или бездействие одного лица или группы лиц, совершенное в одной из двух форм: умышленно или по неосторожности. Именно наличие вины, а не формальная противоправность дает основание признать совершенное деяние административным правонарушением.

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова: постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П // Собр. законодательства РФ. 2009. № 27, ст. 3382.

² Соловей Ю.П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омский юридический институт, 2004.

³ Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010.

3. Наказуемость, определяемая санкцией правовой нормы, следствием которой является наложение административного наказания.

4. Общественная опасность, которая проявляется в посягательстве, в причинении или создании реальной угрозы причинения ущерба охраняемым нормами права общественным отношениям.

Административные правонарушения в области дорожного движения обладают всеми признаками, присущими административным правонарушениям.

Общественная опасность нарушений в области дорожного движения проявляется в том, что они могут послужить причиной ДТП, способных привести к травмам и гибели людей, нанесению материального ущерба.

Противоправность состоит в нарушении установленных законодательством требований в области безопасности дорожного движения.

Такой признак, как наказуемость, заключается в наличии санкций за противоправные деяния, установленных гл. 12 Особенной части КоАП РФ.

Виновность нарушений в области дорожного движения также имеет свою специфику. В случае фиксации данных нарушений средствами фотовидеофиксации, работающими в автоматическом режиме, виновным признается собственник транспортного средства, вне зависимости от того, управлял ли он автомобилем в момент совершения правонарушения. В то же время собственник может быть освобожден от ответственности в случае предоставления достоверных данных, свидетельствующих, что в момент фиксации правонарушения транспортного средства находилось в пользовании иного лица или же к тому моменту выбыло из его пользования из-за использования противоправных действий других лиц (ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ). Кроме того, при указанном способе фиксации нарушений ПДД фактически отменяет свое действие презумпция невиновности, установленная ст. 1.5. КоАП РФ, так как обязанность доказывания своей невиновности в совершенном нарушении возлагается на собственника транспортного средства.

В случае выявления нарушения ПДД непосредственно сотрудниками ГИБДД и иными уполномоченными лицами действуют общие принципы определения виновности, установленные КоАП РФ.

Таким образом, под административными правонарушениями в области дорожного движения следует понимать действия участников дорожного движения, должностных и юридических лиц, выраженные в нарушении ПДД, иных нормативно установленных требований к эксплуатации транспортных средств, автомобильных дорог и дорожных сооружений, за которые гл. 12 КоАП РФ установлена ответственность.

Не каждое деяние, включающее в себя признаки административного правонарушения, является таковым с точки зрения закона. Необходимо, чтобы в нем присутствовали все элементы состава определенного административного правонарушения. Состав включает в себя совокупность признаков, необходимых и достаточных для того, чтобы признать совершенное деяние административным правонарушением. Схожие признаки складываются в определенную совокупность элементов: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, выступают общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения безопасности дорожного движения, которым в результате совершения правонарушения причиняется вред или создается угроза причинения вреда. Данный объект является родовым, включающим определенную часть однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель.

Выделяется также видовой объект административных правонарушений – совокупность тождественных общественных отношений, на которые посягают правонарушения определенного вида.

Административные правонарушения в области дорожного движения имеют следующие видовые объекты:

- 1) порядок регистрации транспортных средств;
- 2) порядок эксплуатации транспортных средств;
- 3) порядок дорожного движения;
- 4) порядок проведения дорожных работ;

5) порядок допуска к управлению транспортными средствами¹.

Непосредственным объектом административных правонарушений в области дорожного движения являются конкретные общественные отношения, являющиеся объектом посягательства при совершении нарушения, регламентированного гл. 12 КоАП РФ. Например, объектом нарушения по ст. 12.31.1 КоАП РФ является обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Объективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения – это система предусмотренных законом признаков, характеризующих внешне проявление конкретного противоправного деяния, посягающего на область дорожного движения, которая включает в себя само противоправное действие или бездействие, а также наступившие при этом вредные последствия.

Совершение противоправного действия характерно для таких нарушений, как проезд на запрещающий сигнал светофора (ст. 12.12 КоАП РФ), управление транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), нарушение правил пользования телефоном водителем транспортного средства (ст. 12.36.1 КоАП РФ) и т. д. Бездействие проявляется в невыполнении обязанностей в связи с ДТП (ст. 12.27 КоАП РФ), невыполнении требования об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП РФ) и др.

При этом важную роль в определении содержания объективной стороны проступка играют такие признаки, как наступившие негативные последствия, наличие причинной связи между ними и нарушением, а также место, время и способ его совершения.

Некоторые виды административных деликтов в области дорожного движения имеют формальные составы, поэтому считаются оконченными в момент совершения предусмотренного в законе действия (бездействия) безотносительно к наступившим вредным последствиям (ст. 12.1 КоАП РФ «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра», ст. 12.4 КоАП РФ «Нарушение правил

¹ Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2015. С. 33.

установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб», ст. 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения»). Другие же в качестве обязательного признака объективной стороны содержат указание на наступление вредных последствий (ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»).

Дополнительными признаками объективной стороны правонарушения, имеющими значение для квалификации правонарушений в области дорожного движения, являются способ, средство и место.

Способ совершения административного правонарушения играет важную роль для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств регулирования дорожного движения, а равно умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия).

Средствами совершения нарушений в области дорожного движения могут быть: заведомо подложные или нечитаемые государственные регистрационные знаки транспортного средства (ст. 12.2, 12.3 КоАП РФ); световые приборы, световозвращающие приспособления красного цвета (ч. 1 ст. 12.4 КоАП РФ); звуковые сигналы аварийной сигнализации, знаки аварийной остановки (ст. 12.20 КоАП РФ) и т. д.

Место как квалифицирующий признак составов нарушений, совершаемых в области дорожного движения, указывает на места движения транспортного средства: тротуар (ч. 3 ст. 12.19); тоннель (ч. 4 ст. 12.19); место совершения ДТП (ч. 2 ст. 12.27); жилые зоны (ст. 12.28); железнодорожный переезд (ст. 12.10); велосипедные и пешеходные дорожки, обочины и тротуары (ч. 1 ст. 12.15); проезжую часть дороги, предназначенную для встречного движения (ч. 2 ст. 12.15); места, отведенные для остановки

и стоянки транспортного средства инвалидов (ч. 2 ст. 12.19); автомагистрали вне специальных площадок для стоянки (ч. 1 ст. 12.11) и др.

Субъектами административных правонарушений в области дорожного движения являются вменяемые физические лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (участники дорожного движения), а также должностные и юридические лица.

Правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ, по большей части совершаются в процессе управления транспортными средствами, т. е. могут быть совершены лицами, достигшими 18-летнего возраста, за исключением водителей транспортных средств категории «А» или подкатегории «А1», возраст которых может быть от 16 лет.

Следует отметить, что ПДД допускают к участию в дорожном движении в качестве велосипедиста (имеющего право движения по полосе для велосипедистов), погонщика, возчика лиц в возрасте от 14 лет, однако до достижения шестнадцатилетнего возраста данные лица не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушения ПДД.

Физические лица, являющиеся субъектами административных правонарушений в области дорожного движения, в зависимости от специфики совершаемых нарушений и механизма привлечения к ответственности могут быть разделены на группы:

- водители и собственники транспортного средства;
- пешеходы, пассажиры транспортных средств, велосипедисты, возчики, а также иные участники дорожного движения;
- должностные лица.

Распределение количества выявленных административных правонарушений в зависимости от субъекта административной ответственности показывает, что подавляющее большинство составляют нарушения, выявленные в ходе эксплуатации комплексов фотовидеофиксации, когда субъектом административной ответственности является собственник транспортного средства.

По данным Госавтоинспекции, в 2020 г. собственники транспортных средств составили 87,6% (145,6 млн) от общего числа субъектов, привлеченных к административной ответственности за совершение нарушений в области дорожного движения.

При выявлении нарушений сотрудниками полиции в 9 из 10 случаев привлечения к ответственности субъектами привлечения к административной ответственности являлись водители транспортных средств (18,6 млн)¹.

Водители транспортного средства при выявлении нарушений должностными лицами в процессе надзора за дорожным движением выступают субъектами правонарушений в области дорожного движения вне зависимости от того, чьей собственностью является транспортное средство, а также от времени и места работы водителей.

Определенные категории граждан (военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов) несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. Однако за нарушения ПДД эти лица несут административную ответственность на общих основаниях.

Должностные лица как субъекты административных правонарушений в области дорожного движения могут быть ответственны за следующие аспекты деятельности: техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств; перевозку; состояние дороги, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений и др.

Субъектами некоторых административных правонарушений в области дорожного движения могут быть юридические лица. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ факт привлечения их к административной ответственности не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо – также верна и обратная ситуация.

Особым субъектом административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения являются иностранные граждане. Несмотря на то что они подлежат административной ответственности на общих основаниях (за исключением случаев наличия дипломатического иммунитета), в случае

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021.

фиксации нарушений ПДД, совершенных водителями транспортного средства, зарегистрированных в иных государствах, с помощью средств фотовидеофиксации, возникает проблема идентификации собственника транспортного средства, так как в распоряжении ГИБДД отсутствуют данные об иностранных транспортных средствах и их владельцах.

Граждане стран СНГ, ратифицировавших Конвенцию о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (Москва, 28 марта 1997 г.), могут быть привлечены к ответственности за нарушения ПДД на основании положений данного документа, однако в нем прописан лишь ограниченный перечень нарушений и отсутствует регулирование вопросов привлечения к ответственности за нарушения ПДД, зафиксированные с помощью дорожных камер.

Исходя из этого, государством для привлечения к ответственности водителей-иностранцев за правонарушения в области дорожного движения разрабатываются специальные меры, а в их отношении применяются особые способы воздействия, например принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации и последующая депортация, а также решения о запрете въезда на территорию Российской Федерации (на основании ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Субъективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения определяется психическим отношением субъекта правонарушения – участника дорожного движения, должностного или юридического лица – к совершенному противоправному деянию.

Ключевым признаком, характеризующим субъективную сторону правонарушения, является вина субъекта, которая может быть выражена в форме умысла или неосторожности. Умысел применительно к составам правонарушений в области дорожного движения, как правило, находит выражение в осознании правонарушителем противоправного характера своих действий при безразличном отношении к самим действиям и их возможным последствиям. Поскольку в большинстве этих составов последствий правонарушения не предусмотрено, то понятие вины, по сути, выражается в наличии прямого или косвенного умысла.

Неосторожность по отношению к неблагоприятным последствиям названа в ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ, где речь идет о причинении легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего в результате нарушения ПДД¹. Исходя из содержания нормативных формулировок гл. 12 КоАП РФ, можно сделать вывод о преобладании умысла при совершении рассматриваемых административных правонарушений.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что совершение административных правонарушений в области дорожного движения является основной причиной дорожных аварий, вследствие чего их следует рассматривать как одну из ключевых угроз безопасности участников дорожного движения. В целях снижения данной угрозы государство проводит административно-деликтную политику, направленную на профилактику и предупреждение нарушений ПДД, в том числе путем усиления предупредительного воздействия административной ответственности на участников дорожного движения, преимущественно на водителей транспортных средств.

2.2. Административные правонарушения в области дорожного движения и нарушения Правил дорожного движения: соотношение понятий

Нарушение ПДД влечет за собой применение к нарушителю разнообразных мер юридической ответственности, прежде всего административной. Поэтому из всех нормативных правовых актов в области дорожного движения ПДД наиболее тесно связаны с КоАП РФ. Глава 12 КоАП РФ содержит совокупность статей, каждая из которых регламентирует условия и основания правовой ответственности участников дорожного движения за отдельно взятые нарушения ПДД, а также устанавливает санкцию правовой нормы.

¹ Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения». 2013. Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс».

Однако не все нарушения ПДД указаны в составах соответствующих административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, и влекут за собой наступление административной ответственности. Не всем регулятивным нормам ПДД соответствуют охранительные нормы КоАП РФ, в результате чего складывается ситуация, при которой нарушение ПДД не приводит к применению мер административного принуждения к нарушителю. Возникает своеобразный правовой нонсенс, когда «ряд положений ПДД, обладая признаками противоправности, являются ненаказуемыми»¹, поскольку они не обеспечены соответствующими санкциями.

Указанная проблема неоднократно становилась предметом научных исследований². Авторами предлагаются различные пути ее решения, например:

1) дополнение гл. 12 КоАП РФ статьей «Прочие нарушения ПДД» с установлением в качестве санкции административного штрафа в значительном размере³;

2) введение ответственности за отдельные нарушения ПДД: создание аварийной обстановки⁴, групповое передвижение, создающее помехи, причинение ущерба в результате ДТП⁵;

3) введение ответственности за систематические нарушения ПДД (так называемой балльной системы)⁶.

Важность установления ответственности за создание аварийной обстановки определяется тем фактом, что вред, причиняемый в результате ДТП жизни и здоровью людей, обществу, имуществу, природе, как правило, является следствием аварийной ситуации (обстановки). Создание аварийной обстановки предшествует совершению ДТП и является признаком объектив-

¹ Мукабенов М.В. Указ. соч. С. 51.

² Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о систематизации норм, регулирующих административную ответственность за правонарушения в области дорожного движения // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 4. С. 82.

³ Кошелкин С.Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // Юридический мир. 2008. № 2. С. 29–32.

⁴ Королев М.А. Административно-правовое регулирование и ответственность за нарушение Правил дорожного движения // Закон и право. 2009. № 12. С. 68.

⁵ Головкин В.В. Учебник инспектора ГИБДД. М., 2007. С. 170.

⁶ Майоров В.И., Горюнов С.В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6. С. 292–296.

ной стороны правонарушения, определяющим его общественную опасность и раскрывающим связь между нарушением требований, установленных ПДД и другими нормативными правовыми актами в области безопасности дорожного движения, и причинением вреда¹.

Ответственность за создание аварийной обстановки существовала в законодательстве СССР и была сохранена в административных кодексах многих бывших советских республик (Казахстан, Беларусь, Украина). Однако в России такая ответственность отсутствует и учет аварийных ситуаций не ведется, что не позволяет сформировать полноценное представление о составе административных правонарушений в области дорожного движения в полной взаимосвязи их объективных и субъективных признаков.

Несмотря на отсутствие санкций за создание аварийных ситуаций в дорожном движении, с 2016 г. в ПДД тем не менее появился запрет на опасное вождение. Опасное вождение – это совокупность определенных действий (маневров), которые совершались водителем более одного раза. Они подпадают под термин «опасное вождение» и влекут за собой наступление общественной опасности в случае:

- 1) когда они совершены неоднократно;
- 2) когда такие действия влекут за собой реальную угрозу ДТП, в том числе с гибелью или ранениями людей.

Исходя из этого, опасное вождение можно рассматривать как одну из причин создания аварийных ситуаций. В пояснительной записке к проекту закона «Об установлении административной ответственности за опасное вождение» отмечалось, что именно совершение водителем совокупности указанных действий в течение относительно короткого периода времени вызывает повышенную опасность для движения. «В ряде случаев это лишает других участников дорожного движения возможности спрогнозировать дальнейшее поведение такого водителя и адекватно среагировать на него во избежание создания аварийной ситуации»².

¹ Майоров В.И. Создание аварийной ситуации – угроза безопасности участников дорожного движения // Сб. науч.-практ. трудов Московской академии Следственного комитета РФ. 2017. № 1. С. 130–138.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за опасное вождение: проект закона. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=50436>

Введение балльной системы учета нарушений в области дорожного движения также способно оказать существенное предупредительное воздействие на участников дорожного движения и тем самым повысить уровень его безопасности. В проекте нового КоАП РФ предусмотрена ответственность за систематические (более трех раз) нарушения отдельных требований ПДД, например: превышение скорости более чем на 60 км/ч; проезд на запрещающий сигнал светофора; невыполнение требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения; выезд на полосу встречного движения; непредоставление преимущества в движении пешеходам и др.

Сравнительно-правовой анализ норм ПДД и гл. 12 КоАП РФ позволяет выделить три основных типа их взаимодействия:

- отсутствие соответствия между нормами ПДД и КоАП РФ;
- фрагментарная связь между нормами ПДД и КоАП РФ;
- соответствие регулятивных норм ПДД охранительным нормам КоАП РФ.

Далее рассмотрим содержание каждого из выделенных типов взаимодействия более подробно.

Отсутствие соответствия между нормами ПДД и КоАП РФ

1. Несоответствие скорости конкретным условиям движения. Согласно п. 10.1 ПДД РФ, водитель должен вести автомобиль с такой скоростью, которая бы обеспечивала ему постоянный контроль за движением транспортного средства. Он также должен не только соблюдать действующие ограничения скорости на дорогах, но и учитывать интенсивность движения другого транспорта. Тем не менее в КоАП РФ ответственность установлена только за превышение скорости движения.

2. Неправильный выбор дистанции. Согласно п. 9.10 ПДД водитель должен соблюдать такую дистанцию до движущегося впереди транспортного средства, которая позволила бы избежать столкновения. Однако данная норма не содержит в себе конкретных требований к величине безопасной дистанции, определение которой остается на усмотрение водителей. Соответственно, привлечение к ответственности за несоблюдение безопасной дистан-

ции до движущегося впереди транспортного средства возможно лишь в случае совершения ДТП (по ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ).

3. Запрет опасного вождения был закреплен в ПДД постановлением Правительства РФ от 30 мая 2016 г. № 477, однако ответственность за его нарушение, введение которой изначально было намечено на 2017 г., отсутствует до сих пор. Следует отметить, что такая ответственность предусмотрена в проекте нового КоАП РФ в виде штрафа в размере 5 тыс. рублей.

4. В соответствии с п. 14.2 ПДД водитель обязан при приближении к пешеходному переходу снизить скорость или остановиться. Однако административное наказание предусмотрено, только если водитель не уступил дорогу пешеходу. Если водитель не снизил скорость перед пешеходным переходом, несмотря на то, что другие транспортные средства остановились или снизили свою скорость, за такое нарушение ПДД водителя нельзя привлечь к ответственности.

5. Ответственность также отсутствует за нарушение следующих требований ПДД: п. 10.5 (запрет резкого торможения транспортного средства, если этого не требуется для предотвращения ДТП), п. 8.12 (обязанность водителя осуществлять движение транспортного средства задним ходом только при условии, что этот маневр будет безопасен и не создаст помех другим участникам движения), п. 10.1 (обязанность водителя при возникновении опасности принять все возможные меры к снижению скорости, вплоть до полной остановки транспортного средства) и т. д.

Фрагментарная связь между нормами ПДД и КоАП РФ

1. Выезд на полосу встречного движения в местах, где это разрешено, подпадает под действие п. 11.1 ПДД, который предусматривает, что, прежде чем начать обгон, водитель обязан убедиться в том, что полоса движения, на которую он собирается выехать, свободна на достаточном расстоянии для обгона и он не создаст опасности для движения и помех другим участникам дорожного движения. Таким образом, ПДД отдают на откуп субъективного усмотрения водителей возможность совершения безопасного маневра. Однако самые тяжкие ДТП происходят при

выезде на полосу встречного движения, когда водитель неверно рассчитал интервал и скорость транспортных средств, что приводит к встречному столкновению. При этом в настоящее время отсутствует норма, предусматривающая ответственность за создание помех и опасности для других участников движения при выезде на полосу встречного движения в местах, где это разрешено. Административная ответственность устанавливается лишь за выезд в нарушение ПДД на полосу, предназначенную для встречного движения, либо на трамвайные пути встречного направления (ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ).

2. В ПДД установлены универсальные ограничения скорости движения транспортного средства: для населенных пунктов – не более 60 км/ч, жилых и велосипедных зон, дворовых территорий – не более 20 км/ч. По решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может разрешаться повышение допустимой скорости (с установкой соответствующих знаков) на участках дорог или полосах движения для отдельных видов транспортного средства, если дорожные условия обеспечивают безопасное движение с большей скоростью. В этом случае величина разрешенной скорости не должна превышать значения, установленные для соответствующих видов транспортных средств на автомагистралях¹. На автомагистралях допустимая скорость движения зависит от типа и функционального назначения транспортного средства. Для легковых автомобилей установлено ограничение в 110 км/ч, которое может быть повышено до 130 км/ч в случае наличия дорожных условий, обеспечивающих безопасное движение с большей скоростью.

Вместе с тем в КоАП РФ закреплена ответственность только за превышение скорости на величину свыше 20 км/ч (ч. 2 ст. 12.9), что приводит к частым нарушениям ПДД в виде превышения скорости движения на 10–20 км/ч, совершаемым водителями транспортного средства, которые являются ненаказуемыми и поэтому не образуют состава административного правонарушения.

¹ О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23 окт. 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47, ст. 4531.

Соответствие регулятивных норм ПДД охранительным нормам КоАП РФ

Сравнительный анализ положений ПДД и КоАП РФ позволяет сделать вывод, что административная ответственность устанавливается за любые нарушения ПДД, совершенные пешеходом, пассажиром и иным участником дорожного движения (кроме водителя), хотя и в небольшом размере. Ответственность также регламентирована за широкий круг нарушений ПДД, совершаемых водителями транспортного средства. Несмотря на то что не все такие нарушения нашли отражение в регулятивных нормах КоАП РФ, законодатель предусмотрел ответственность за наиболее распространенные и несущие опасность для участников дорожного движения нарушения ПДД.

Вместе с тем исторический опыт показывает, что во времена СССР все нарушения ПДД обладали свойством наказуемости. До присоединения к Международной конвенции о дорожном движении ПДД в СССР имели республиканское деление и непосредственно в их тексте устанавливалась ответственность за нарушение установленных норм в виде штрафа в едином размере для каждой из категорий участников дорожного движения. Дифференциация ответственности за различные нарушения ПДД была введена Указом Президиума ВС СССР от 15 марта 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения». В российском законодательстве этот процесс был продолжен, однако развитие техники и общественных отношений в сфере дорожного движения обуславливают появление все новых требований в рассматриваемой области. В связи с этим подкрепление всех норм ПДД соответствующими нормами КоАП РФ путем механического увеличения количества составов правонарушений не является эффективным способом установления административной ответственности в области дорожного движения, что подтверждается положениями Концепции нового КоАП РФ, в которой рекомендовано отказаться от произвольного увеличения числа новых и дробления первоначальных составов административных правонарушений¹.

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

2.3. Административные наказания за правонарушения в области дорожного движения

Правовой запрет является самым жестким способом правового регулирования в отличие от дозволительного и разрешительного¹. Основное средство реализации административной ответственности образует наказание за нарушение правового запрета.

Доктрина, законодательство и юрисдикционная практика выработали различные подходы к пониманию сущности, направленности воздействия наказания, принципов его применения. В современных демократических правовых государствах, признающих доминанту прав и свобод человека и гражданина, наказание рассматривается как средство предупреждения правонарушений. В отличие от произвола оно должно быть справедливым, что находит закрепление в российском и зарубежном законодательстве (например, ст. 43 УК РФ «Понятие и цели наказания»). Важной предпосылкой справедливости признается соразмерность правоограничений, составляющих содержание наказания, характеру и степени общественной опасности совершенного противоправного деяния.

Соразмерность не без оснований рассматривается как общеправовая категория всего деликтного законодательства, в том числе и административно-деликтного². Принцип соразмерности должен учитываться, во-первых, при установлении обоснованных видов и размеров наказаний и, во-вторых, при их назначении правоприменителем. Эти положения в полной мере применимы и к административным наказаниям за правонарушения в области дорожного движения.

Следует учесть, что административными наказаниями являются лишь те меры административного принуждения, которые предусмотрены в ст. 3.2 КоАП РФ. Зафиксированные в других разделах Кодекса иные меры административного принуждения,

¹ См.: Методы правового регулирования / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018. С. 70–88.

² См., например: Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2003. С. 51.

применяемые в связи с административным правонарушением, административными наказаниями не являются.

Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных). Ответственность объективируется в наказании, и она не может быть беспредельной. Мера как признак административного наказания закреплена в ст. 3.1 КоАП РФ «Цели административного наказания» и находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид административного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение.

Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности и индивидуализации в административно-юрисдикционной деятельности. Этому способствуют относительно-определенные и альтернативные конструкции санкций статей Особенной части КоАП РФ, позволяющие осуществлять выбор конкретного вида и размера административного наказания с учетом требований ст. 4.1 КоАП РФ. Вместе с тем нормотворческая практика последних лет свидетельствует о расширении абсолютно-определенных санкций за административные правонарушения. В них закреплена возможность назначения административного наказания исключительно в размере, определенном в санкции нарушенной нормы. Такая модель установления санкций получила широкое распространение, в том числе при определении мер ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

В настоящее время гл. 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» содержит составы административных правонарушений, за совершение которых предусмотрены различные по своему содержанию, направленности, порядку применения виды административных наказаний:

предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест, обязательные работы¹.

В соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ все административные наказания подразделяются на основные и дополнительные. Такие виды административных наказаний, как предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством соответствующего вида, административный арест и обязательные работы, относятся к основным, а конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания.

Предупреждение представляет собой меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физического или юридического лица, которая выносится в письменной форме (ч. 1 ст. 3.4 КоАП РФ),

Нарушения ПДД, санкцией за которые является предупреждение, характеризуются незначительностью, например: управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления; нарушение правил пользования внешними световыми приборами, звуковыми сигналами, аварийной сигнализацией или знаком аварийной остановки и др. Предупреждение также может выступать как альтернативная по отношению к назначению административного штрафа санкция в соответствии с ч. 1 ст. 12.2, ч. 1 и 2 ст. 12.3, ч. 1 ст. 12.5 КоАП РФ.

Специфика предупреждения как вида административного наказания состоит в том, что оно применяется за те административные правонарушения, которые совершены впервые, и в условиях отсутствия реальной или потенциальной угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, а также иным охраняемым законом ценностям. В этом имеется определенное противоречие при

¹ Майоров В.И., Полякова С.В. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения в Российской Федерации // Sciences of Europe. 2016. № 5-3.

назначении наказания в виде предупреждения за нарушения ПДД, так как в условиях дорожного движения данные нарушения в большинстве случаев несут потенциальную угрозу совершения ДТП.

Предупреждение является наиболее легкой формой воздействия при административном наказании. Однако юридические последствия его применения аналогичны другим мерам административного воздействия при совершении правонарушений в области дорожного движения: субъект предупреждения в течение года считается лицом, привлеченным к ответственности, что при совершении повторного правонарушения может повлиять на определение размера санкций.

Постановление о назначении предупреждения как административного наказания исполняется, прежде всего, органом или должностным лицом, который вынес постановление, или же судьей. Постановление о предупреждении вручается физическому лицу, в отношении которого было вынесено. Если постановление вынесено в отношении юридического лица, то направляется его законному представителю.

На практике предупреждение является достаточно распространенным видом административного наказания в рассматриваемой области: в 2020 г. в ходе правоприменительной деятельности сотрудников Госавтоинспекции предупреждение за нарушения ПДД было назначено 650 286 раз. Более половины предупреждений (57,41% или 373 328) было вынесено в отношении пешеходов; более одной трети (35,36% или 229 907) занимают предупреждения водителям¹.

Основным административным наказанием, назначаемым по итогам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, является *административный штраф*. В 2020 г. данный вид наказания составил 99% (164,6 млн) от всех принятых решений о назначении наказания по делам об административных правонарушениях в сфере безопасности дорожного движения. Необходимо отметить, что в среднем 9 из 10 административных штрафов наложены за совершение нарушений

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021.

в области дорожного движения, выявленных в автоматическом режиме комплексами фотовидеофиксации.

Административный штраф за нарушение ПДД – мера административного наказания, которая в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ определена как денежное взыскание. Оно заключается в том, что компетентные органы (должностные лица) возлагают на виновного обязанность уплатить определенную сумму денег. Как отмечал профессор А.П. Корнев, «штраф – материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный поступок»¹.

По общим правилам размер административного штрафа не должен превышать: для граждан – 5 тыс. рублей, для должностных лиц – 50 тыс. рублей, для юридических лиц – 1 млн рублей. Вместе с тем по большому количеству статей КоАП РФ устанавливаются специальные ограничения в сумме штрафа.

В связи с этим за совершение административных правонарушений в области дорожного движения действуют следующие размеры административных штрафов:

а) для граждан – до 5 тыс. рублей, за исключением ст. 12.33 – до 10 тыс. рублей; ч. 2 ст. 12.24 – до 25 тыс. рублей; ст. 12.7, 12.8, 12.26, ч. 3 ст. 12.27 – до 30 тыс. рублей; ст. 12.21.1 – до 500 тыс. рублей;

б) для должностных лиц – до 50 тыс. рублей, за исключением ч. 2 ст. 12.34 – до 100 тыс. рублей.

Для юридических лиц дополнительная возможность превышения максимального размера административного штрафа за правонарушения в области дорожного движения не предусмотрена: анализ гл. 12. КоАП РФ показывает, что максимальные размеры штрафов для юридических лиц составляют от 400 тыс. до 500 тыс. рублей.

Срок уплаты административного штрафа составляет 60 дней со дня вступления постановления в законную силу. Он может быть уплачен до истечения срока отсрочки или срока рассрочки. Лицо, привлеченное к ответственности, может оплатить административный штраф путем перечисления денежных средств в банк

¹ Корнев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. 1965. Вып. 11. С. 33.

или иную кредитную организацию. Возможно получение постановления о назначении штрафа и его оплата на месте совершения нарушения.

В научной литературе обосновывается несоответствие размеров штрафов по ряду составов гл. 12 КоАП РФ общественной опасности совершаемых правонарушений, например: превышение скорости движения транспортного средства, выезд транспортного средства на встречную полосу и др. Поэтому в ряде документов стратегического планирования, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, предусмотрены меры повышения административной ответственности (Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»; Стратегия безопасности дорожного движения на 2018–2024 гг.; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). Повышение ответственности за отдельные нарушения ПДД было предусмотрено и в проекте нового КоАП РФ, однако после большого количества критических замечаний разработчики законопроекта приняли решение оставить административные штрафы в прежних размерах.

Вместе с тем, учитывая ежегодную инфляцию, и без того низкие размеры штрафов за некоторые нарушения ПДД, практически полностью утрачивают свой профилактический потенциал. Поэтому более прогрессивным является опыт зарубежных стран в этой области, в котором наибольший интерес представляют два подхода:

1) назначение штрафов в зависимости от дохода нарушителя, которое практикуется во многих странах Европы (Финляндия, Великобритания, Швеция и др.);

2) установление штрафов не в денежной валюте, а в определенных условных величинах (ряд стран СНГ). Так, в Республике Беларусь установлена модель расчета административных штрафов по размеру базовой величины, денежное значение которой ежегодно повышается Правительством РБ. Подобная «индексация» штрафов позволяет сохранять их профилактический и карательный потенциал, несмотря на высокие темпы инфляции. В России ранее также существовала аналогичная белорусской модель расчета административных штрафов в относительно-

определенном размере – штрафы устанавливались в МРОТ (минимальных размерах оплаты труда), однако в 2007 г. такой способ исчисления был заменен на конкретные денежные суммы.

Несоразмерность штрафа общественной опасности нарушения выражается и в излишне высоких размерах санкций, налагаемых за отдельные правонарушения в области дорожного движения. Так, согласно ст. 12.21.1 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, в случае фиксации нарушения работающими в автоматическом режиме средствами фотовидеофиксации на собственника транспортного средства налагается административный штраф в размере от 150 тыс. рублей (ч. 1 ст. 12.21.1) до 500 тыс. рублей (ч. 6 ст. 12.21.1).

Частичное несоответствие ч. 1, 2, 3 и 6 рассматриваемой статьи Конституции РФ было признано в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 2019 г. № 5-П, которым определено следующее:

1) за совершение правонарушений по данным составам, выявленных с помощью средств фотовидеофиксации, на собственников транспортного средства налагается штраф, который «должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для юридического лица, установленного соответствующей частью той же статьи»;

2) в случае если собственником транспортного средства, не являющимся индивидуальным предпринимателем, будет доказано, что им перевозился груз для личных нужд, штраф, «назначаемый данному гражданину за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1, 2, 3 и 6 ст. 12.21.1 КоАП РФ, должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для водителя, установленного соответствующей частью той же статьи»¹.

Фиксированный размер большинства штрафов не позволяет обеспечить индивидуализацию наказания с учетом обстоятельств его совершения и материального положения лица, привлекаемого к ответственности, что, в конечном счете, может привести к утра-

¹ По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 янв. 2019 г. № 5-П. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

те понятия справедливости и соразмерности данного вида наказания. Наибольшие сложности в реализации принципа индивидуализации наказания имеются при назначении наказаний за административные правонарушения в области дорожного движения, зафиксированные с помощью средств фотовидеофиксации. Как отметил Конституционный Суд РФ, «при оценке размера санкций, предусмотренных ч. 1, 2, 3 и 6 ст. 12.21.1 КоАП РФ для собственника (владельца) транспортного средства с точки зрения их соответствия критериям справедливости и соразмерности нельзя не учитывать, что предписание ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ в значительной степени обусловлено особенностями распределения бремени доказывания в делах об административных правонарушениях, выявляемых работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, а также невозможностью применения в этом случае всех тех правил индивидуализации наказания, которые применяются при привлечении виновных к ответственности за те же правонарушения в общем порядке»¹.

Такой вид административного наказания, как *конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения*, может устанавливаться и применяться в качестве основного и дополнительного наказания. Так, согласно ч. 2 ст. 12.4 КоАП РФ, незаконная установка опознавательного фонаря легкового такси влечет за собой наложение штрафа на граждан в размере 5 тыс. рублей и конфискацию предмета административного правонарушения. В данном случае штраф будет являться основным административным наказанием, а конфискация – дополнительным.

К дополнительному наказанию, предполагающему конфискацию предмета совершения административного правонарушения, также относится предусмотренная санкциями ч. 1, 2 ст. 12.4 и ч. 3, 4, 4.1, 5 ст. 12.5 КоАП РФ конфискация устройств, приборов и приспособлений, цвет огней и режим работы которых не соответствуют требованиям Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации, и устройств для подачи

¹ По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова: постановление Конституционного Суда РФ от 18 янв. 2019 г. № 5-П. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

специальных световых или звуковых сигналов, установленных без соответствующего разрешения.

Под конфискацией орудия или предмета совершения административного правонарушения понимается принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. При этом в проекте нового КоАП РФ планируется закрепить возможность конфискации имущества, которое не является орудием совершения или предметом административного правонарушения, у собственника. Следует отметить, что в проекте данного кодекса, опубликованном в 2020 г., было предусмотрено административное наказание в виде конфискации транспортного средства, в случае если его собственник допускает повторное совершение нарушения в виде управления транспортным средством (автомобилем, мотоциклом) в состоянии опьянения. Однако спорный характер нормы, скорее всего, приведет к ее исключению из финальной редакции законопроекта.

Одним из наиболее серьезных видов административного наказания для водителей транспортного средства является *лишение права управления транспортными средствами*. Первоначально лишение специального права применялось только как основное административное наказание. В настоящее время оно установлено в ряде статей КоАП РФ в качестве дополнительного¹, в частности, за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1, 2 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права применяется за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. Лишение специального права на управление транспортным средством относится только к физическому лицу. Оно должно получить данное право ранее, не быть лишено его, также право не должно быть утрачено при других обстоятельствах.

¹ Майорова Е.Н. Об изменении санкций за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 2. С. 25.

В гл. 12 КоАП РФ определен перечень правонарушений в области дорожного движения, за которые предусмотрен данный вид наказания. К ним относятся: управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения; пересечение железнодорожного пути вне переезда; движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением; оставление водителем в нарушение ПДД места ДТП, участником которого он является. Срок административного наказания в виде лишения специального права составляет не менее одного месяца и не более трех лет с момента вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания. На данный период времени документы у физического лица изымаются и возвращаются только после окончания срока действия административного наказания.

При этом в законодательстве указано, что данное наказание не может применяться к лицу, пользующемуся транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение существующих правил места ДТП, участником которого он являлся. Следует отметить, что законодатель предусматривает возможность лишения права управления лица, уже лишённого этого права, поэтому течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, ранее подвергнутому аналогичному наказанию, начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее (ст. 32.7 КоАП РФ).

Динамика количества лишений права управления транспортными средствами, назначаемых в качестве наказания за совершение правонарушений в области дорожного движения, демонстрирует тенденцию к снижению: если в 2017 г. было вынесено 466,5 тыс. решений о лишении права управления транспортным средством, то в 2020 г. их количество составило 347,7 тыс. (0,2% от всех административных наказаний, назначенных за

совершение административных правонарушений в области дорожного движения в этот период)¹.

В 2020 г. более чем в трех четвертях случаев (81%) наказание в виде лишения права управления транспортным средством применялось за совершение административных правонарушений, связанных с управлением транспортным средством водителем, имеющим признаки опьянения. В 4% случаев лишение права управления транспортным средством назначалось за выезд в нарушение ПДД на полосу встречного движения (трамвайные пути встречного направления), т. е. совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 4 и 5 ст. 12.15 КоАП РФ². При этом отдельные виды правонарушений, за которые предусмотрено лишение права управления транспортным средством, выявляются в автоматическом режиме комплексами фотовидеофиксации, когда возможно назначение наказания исключительно в виде административного штрафа, что не позволяет реализовать в отношении нарушителей более серьезную меру административно-правового воздействия.

Как правило, лишение права управления транспортным средством при наличии альтернативы в виде административного штрафа назначается чаще при нарушении ПДД, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью, т. е. в случаях, когда уже наступили общественно вредные последствия другого нарушения, ставшего причиной ДТП.

Лишение водительских прав как административное наказание имеет свои положительные и отрицательные стороны. К первым можно отнести:

1) исключение нарушителя из процесса дорожного движения, которое не дает ему возможность совершать новые правонарушения;

2) более высокую эффективность наказания по сравнению со штрафом – для обеспеченных водителей уплата штрафа не является проблемой;

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021.

² Там же.

3) применение при особо грубых нарушениях ПДД в качестве крайней меры, что обеспечивает соблюдение требований режима дорожного движения.

Существуют также и отрицательные моменты, возникающие в ходе исполнения анализируемого наказания. Во-первых, лишившись водительских прав, нарушитель постепенно теряет квалификацию и навыки вождения, что может негативно сказаться на безопасности дорожного движения при возвращении ему прав. Поэтому для водителей, лишенных прав управления транспортным средством на срок более одного года, предусмотрена проверка знаний ПДД и навыков вождения. Если же они не управляли транспортными средствами более двух лет, то обязаны пройти медицинское переосвидетельствование. Во-вторых, не все водители считают подобное наказание в отношении себя справедливым и по тем или иным причинам продолжают управлять транспортным средством даже без водительских прав, совершая новое нарушение по ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ.

Одной из самых строгих мер административного наказания за совершение правонарушений в области дорожного движения является *административный арест*, представляющий собой временную изоляцию нарушителя от общества и содержание его в специальных приемниках, подведомственных органам внутренних дел. Глава 12 КоАП РФ предусматривает несколько составов правонарушений, за которые может быть назначен административный арест, например ч. 2 ст. 12.26, ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ.

Важной особенностью данной меры наказания является запрет на ее применение к большому кругу лиц, включая военнослужащих, лиц, имеющих специальные звания, сотрудников Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы РФ, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. При этом данные категории лиц за совершение правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, административную ответственность несут на общих основаниях. В результате может сложиться ситуация, когда при наличии факта правонарушения и установлении совершившего его лица,

привлечь правонарушителя к административной ответственности не представляется возможным¹.

Административный арест в 2020 г. назначался в качестве административного наказания за совершение административных правонарушений в области дорожного движения 155,9 тыс. раз. Следует отметить, что при сохраняющейся на протяжении нескольких лет тенденции к снижению количества назначенных административных арестов в 2020 г. произошло увеличение данного показателя на 7,6%².

Новым видом административного наказания за правонарушения в области дорожного движения, введенным в действие Федеральным законом от 08 июня 2012 г. № 65-ФЗ, являются *обязательные работы* (п. 10 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ). Осуществление обязательных работ урегулировано ст. 3.13 КоАП РФ.

Обязательные работы относятся к основному виду административных наказаний и заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. В соответствии со ст. 12.7 КоАП РФ, если водитель, уже лишенный права управления транспортным средством, управляет транспортным средством, то ему могут быть назначены обязательные работы на срок от ста до двухсот часов.

Таким образом, административные наказания являются как мерой реагирования, так и мерой предупреждения правонарушений в области дорожного движения. Их можно охарактеризовать как средства побуждения участников дорожного движения к соблюдению установленных правил. Размеры административно-правовых санкций должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом, необходимым для защиты посредством реализации административного законодательства соответствующих общественных отношений. В противном случае

¹ Сычева В.А. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Новый юридический вестник. 2019. № 1 (8). С. 7–9.

² Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021.

применение административной ответственности не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое должно заключаться главным образом в превентивном использовании соответствующих юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина.

3. Обеспечение безопасности дорожного движения на международном уровне

3.1. Обеспечение безопасности дорожного движения как глобальная проблема

В последние десятилетия в мире все более интенсивное развитие получают процессы расширения сети дорог, совершенствования конструктивных особенностей транспортных средств, сопровождаемые ростом их количества, увеличиваются скорость и интенсивность движения, объемы грузовых и пассажирских перевозок. Следствием стремительной автомобилизации, которая не сопровождается совершенствованием стратегий обеспечения дорожной безопасности, является прогрессирующий рост дорожно-транспортного травматизма¹.

В этих условиях проблема обеспечения безопасности и эффективности дорожного движения становится одной из наиболее острых и актуальных проблем не только в России, но и в других странах современного мира. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения хотя формально и не включена в перечень официально признанных глобальных проблем, но по своему масштабу и значимости потенциально способна войти в их число.

В отечественной научной литературе отсутствуют комплексные исследования обеспечения безопасности дорожного движения в контексте процессов глобализации как одной из глобальных проблем современности. В качестве примеров публикаций, близких к данной тематике, можно привести работы В.В. Тимаковой, где автор анализирует международный опыт в обеспечении безопасности дорожного движения², и Е.А Вишневого, который в своей статье проводит анализ содержания и эволюции основных международно-правовых актов в области

¹ Глобальный план осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения 2011–2020 гг. / Всемирная организация здравоохранения. URL: http://who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/ru

² Тимакова В.В. Некоторые аспекты международного опыта в обеспечении безопасности дорожного движения // Центр «Нормативного регулирования». М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. № 2(12). С. 40–46.

обеспечения безопасности дорожного движения¹. В публикации Е.М. Олещенко и Е.А. Сватковой предпринята попытка системного исследования имеющегося зарубежного опыта обеспечения безопасности дорожного движения и возможности его применения в российских условиях². Особо необходимо отметить монографию М.Я. Блинкина и Е.М. Решетовой, в которой представлена модель, определяющая мировой тренд транспортных рисков различных групп стран в зависимости от уровня развития автомобилизации, и выявлена корреляция между уровнем институциональной зрелости и социально-экономического развития стран современного мира и качеством обеспечения безопасности дорожного движения³.

Таким образом, в работах российских ученых рассматриваются преимущественно международно-правовые аспекты проблемы безопасности дорожного движения или же вопросы международного сотрудничества в данной сфере и лишь косвенно затрагиваются вопросы влияния процессов глобализации на трансформацию обеспечения безопасности дорожного движения в проблему мирового масштаба.

В настоящее время процесс глобализации является одной из ведущих тенденций развития человеческого общества. Отличительными признаками глобализации являются масштабность, универсальность и общепланетарный (интернациональный) характер, затрагивающий все стороны современной цивилизации. Известный американский социолог Р. Робертсон, который в 1985 г. ввел в научный оборот термин «глобализация», определял его как явление исключительно современное и «международное», т. е. активно проявляющееся в международной жизни: коммуникациях, экономике, политике⁴. Исходя из этого, создание единого

¹ Вишневецкий Е.А. Анализ основных международно-правовых основ и современных инициатив в области обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. № 2 (78). 2018. С. 54–57.

² Олещенко Е.М., Сваткова Е.А. Мировой опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения: малозатратные и быстрореализуемые мероприятия // Транспорт Российской Федерации. 2012. № 4. С. 36–41.

³ Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения. История вопроса, международный опыт, базовые институты. М.: Издат. дом Высшей школы экономики, 2013.

⁴ Robertson R., Khondker H. Discourses of globalization: preliminary considerations // International Sociology. L., 1998. Vol. 13. № 1. P. 25.

пространства – политико-правового, экономического, информационного, транспортного – можно считать одним из проявлений процесса глобализации.

Последствия глобализации отличаются амбивалентностью и носят весьма противоречивый характер. Одним из таких последствий является возникновение целого комплекса проблем, которые в современной социально-философской мысли объединены под общим понятием «глобальные проблемы человечества»¹. Они затрагивают жизненные интересы всего человечества и требуют для своего решения согласованных действий международного сообщества. В связи с вышесказанным возникает закономерный вопрос: возможно ли проблему обеспечения безопасности дорожного движения отнести к числу глобальных проблем? Для ответа на этот вопрос необходимо определить содержание и классификацию глобальных проблем, а также сформулировать их основные признаки (критерии).

В современной науке не существует единой общепринятой системы классификации глобальных проблем. На мировом уровне сформирован комплекс проблем, которые по своим признакам могут быть причислены к категории глобальных. В общем виде они делятся:

- 1) на социально-политические проблемы;
- 2) на социально-экономические проблемы;
- 3) на социально-экологические проблемы;
- 4) на проблемы человека (включая человеческое измерение общественного прогресса)².

Данное разделение весьма условно, поскольку нарастающий процесс глобализации охватывает самые разнообразные сферы жизнедеятельности. Можно говорить о наличии целостной системы

¹ См.: Глобальные проблемы, их суть и поиск путей разрешения: материал для дискуссий по теме: «Глобальные проблемы и принципы устойчивого развития» / сост.: А.А. Черепанов, А.Г. Литвиненко. Новосибирск: СО РАН, 1998; Карапетян Л.М. О понятиях «глобализм» и «глобализация» // Философские науки. 2003. № 3. С. 47–60; Бауман З. Глобализация. Последствия для человека и общества / пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2004; Чумаков А.Н. Объективные и субъективные аспекты глобализации // Философия и будущее цивилизации: матер. IV Рос. филос. конгресса. Т. 3. М., 2005. С. 333–334.

² Пигарев Е.С. Будущее России за...? // Средний класс в России: прошлое, настоящее, будущее: матер. науч.-практ. конф. / отв. ред. Г.Н. Крупнин. Серия: Symposium. Вып. 2. СПб., 2000. С. 72.

«глобальных проблем (пространство глобальной проблемной области) с многоуровневой структурой»¹. По нашему мнению, наиболее удачный вариант классификации глобальных проблем предложен А.Н. Чумаковым.

В зависимости от содержания, а также степени актуальности и первоочередности решения автор подразделяет глобальные проблемы на три большие группы:

1) интерсоциальные, складывающиеся из отношений между различными государствами, социально-экономическими системами, союзами;

2) антропосоциальные, связанные с системой «человек – общество»;

3) природосоциальные, возникающие в результате взаимодействия общества и природы².

Многие проблемы возникают на границах данных групп. Так, проблемы, обусловленные результатами научно-технического прогресса, в том числе ускоренная автомобилизация, по своим признакам входят в число как антропосоциальных, так и интерсоциальных проблем. К их элементам, по нашему мнению, относится проблема обеспечения безопасности дорожного движения, связанная с растущим в масштабах планеты уровнем аварийности, смертности и травматизма в ДТП, которая уже в течение нескольких десятилетий признается международным сообществом в качестве актуальной и требующей принятия незамедлительных мер для ее решения.

Очевидно, что проблема обеспечения безопасности дорожного движения носит комплексный характер. Однако в резолюциях ООН, начиная с 2000-х гг., данная проблема рассматривается в первую очередь как медико-социальная. Отчасти поэтому для ее решения активно привлекается Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), с 2004 г. являющаяся координатором глобальных вопросов безопасности дорожного движения. Содержание данной проблемы в документах ООН определяется как

¹ Бобков. П.М. Глобализация и проблемы человечества // Вестник ЧелГУ. 2007. № 16. С. 25.

² Глобалистика: энциклопедия / под ред. И.И. Мазура, А.Н. Чумакова. М.: ОАО Изд-во «Радуга», 2003; Иоселиани А.Д., Чумаков А.Н. Философские проблемы глобализации. М.: Логос, 2015. С. 9–19.

«глобальный кризис в области общественного здравоохранения, для преодоления которого необходимо принять срочные меры на национальном и международном уровнях»¹.

Международная важность проблемы обеспечения безопасности дорожного движения не вызывает сомнений, однако для причисления к категории глобальных необходимо определить ее соответствие общепринятым признакам глобальных проблем, сформировавшимся в научно-исследовательском дискурсе.

К основным признакам глобальных проблем относятся:

- 1) планетарный, общечеловеческий характер;
- 2) необходимость объединения усилий всего человечества для успешного решения глобальных проблем;
- 3) наличие потенциальной угрозы выживанию человечества либо его стабильному и устойчивому развитию;
- 4) взаимосвязь между всеми видами глобальных проблем.

Далее рассмотрим соответствие проблемы обеспечения безопасности дорожного движения указанным критериям.

1. О признании общечеловеческого характера проблемы обеспечения безопасности дорожного движения свидетельствуют следующие факты.

Во-первых, начиная со второй половины XX в., в связи со стремительным ростом автомобилизации, ООН и другими международными организациями стали активно разрабатываться и приниматься международно-правовые документы, направленные на повышение безопасности дорожного движения, в том числе путем унификации правового регулирования.

К числу правовых актов в области дорожного движения, принятых по инициативе ООН с целью содействия обеспечению его безопасности на глобальном, региональном и национальном уровнях, можно отнести Конвенцию 1949 г. о дорожном движении, Венские конвенции 1968 г. о дорожном движении и о дорожных знаках и сигналах², соглашения 1958 и 1998 гг. о введе-

¹ Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: доклад Генерального секретаря ООН от 1 авг. 2005 г. A/60/181. URL: <https://daccess-ods.un.org/TMP/8798297.04761505.html> (дата обращения: 10.10.2021).

² Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 8 нояб. 1968 г.; Конвенция о дорожных знаках и сигналах: заключена в г. Вене 8 нояб. 1968 г. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

нии технических правил для транспортных средств, соглашение 1997 г. о периодических технических осмотрах транспортных средств и др.

Во-вторых, в 1980–1990-х гг. в развитых странах начинает формироваться системный подход к обеспечению безопасности дорожного движения, разрабатываются различные стратегии и программы (в том числе известная стратегия «нулевой смертности»), применение которых позволяет добиться существенного снижения уровня смертности в ДТП. Однако общая (мировая) ситуация в сфере безопасности дорожного движения продолжила ухудшаться за счет роста уровня автомобилизации и вместе с ним аварийности и смертности в развивающихся странах.

В связи с этим международные документы, принятые в конце XX – начале XXI в., подчеркивают глобальный характер проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, а дорожно-транспортный травматизм рассматривается как явление, породившее глобальный кризис в области общественного здравоохранения. На конференциях ООН, проходивших в данный период, были приняты резолюции, призывающие международное сообщество и государства-члены включить безопасность дорожного движения в число наиболее важных приоритетов глобальной политики и содержащие конкретные рекомендации к действиям.

В 2003 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН было отмечено «резкое увеличение по всему миру числа людей, погибших или получивших травмы или увечья в результате ДТП». Как вывод констатировалось, что «кризис в области безопасности дорожного движения носит многоаспектный характер»¹ и в той или иной степени затрагивает все страны мира.

Острота проблем в области обеспечения безопасности дорожного движения и отсутствие ощутимого прогресса в их решении побудили Генерального секретаря ООН в 2003 и 2005 гг. выступить со специальными докладами на тему «Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения». В первом из них отмечалось, что «проблема травматизма в результате дорожных аварий является глобальной и затрагивает все слои

¹ Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 57/309. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NO2/561/93/PDF/NO256193.pdf?OpenElement>

общества»¹. В докладе 2005 г. подчеркивалось, что, несмотря на остроту и масштаб данной проблемы, она «является одной из игнорируемых и приобретающих все большую остроту проблем здравоохранения и развития»².

В-третьих, признание в первом десятилетии XXI в. проблемы безопасности дорожного движения в качестве глобальной повлекло за собой выдвижение ряда инициатив, обращенных к странам – членам мирового сообщества, и проведение важных международных форумов для выработки наиболее оптимальных путей ее решения. В июне 2009 г. ВОЗ был опубликован документ, содержащий первую масштабную оценку проблем в области безопасности дорожного движения, полученную по результатам стандартизованного обследования, – Доклад о положении в области безопасности дорожного движения во всем мире. Он содержал вывод о том, что «во многих странах необходимо придать более широкомасштабный характер законодательству о безопасности дорожного движения, укрепить деятельность по обеспечению его соблюдения и усовершенствовать системы сбора и передачи данных»³.

2 марта 2010 г. на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН было принято историческое решение об объявлении периода 2011–2020 гг. «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения», направленное на формирование основы для трансформации глобальной тенденции роста аварийности и смертности в ДТП.

В-четвертых, в реализации планов, определенных в программе «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения», наряду с ВОЗ как координатором по вопросам безопасности дорожного движения приняли участие такие авторитетные международные структуры, как Глобальный форум

¹ Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: доклад Генерального секретаря ООН от 7 авг. 2003 г. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/roadsafe/docs/SG_report_r.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

² Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: доклад Генерального секретаря ООН от 1 авг. 2005 г. A/60/181. URL: <https://daccess-ods.un.org/TMP/8798297.04761505.html> (дата обращения: 10.10.2021).

³ Доклад о положении в области безопасности дорожного движения во всем мире. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44122/2/9789244563847_rus.pdf (дата обращения: 10.10.2021).

по безопасности дорожного движения, Всемирный форум, Европейская конференция министров транспорта, Европейская экономическая комиссия. Всемирный банк и региональные банки развития выразили готовность финансировать реализацию проектов и программ в области безопасности дорожного движения, в том числе в развивающихся странах, где эта проблема имеет наибольшую остроту.

Таким образом, оценка проблемы обеспечения безопасности дорожного движения как глобальной и предложения по ее разрешению в последние десятилетия нашли свое отражение в международных правовых актах ООН и действующих под его эгидой специализированных организаций, а также разработке и реализации международных проектов и программ, наиболее масштабным из которых стало решение ООН об объявлении периода 2011–2020 гг. «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения».

2. Признание глобального характера проблемы дорожно-транспортного травматизма обусловило необходимость применения участниками мирового сообщества комплексного подхода к обеспечению безопасности дорожного движения, связанного с выдвиганием концепции «нулевой смертности» на дорогах, расширением межсекторального сотрудничества в решении проблемы безопасности дорожного движения, включая взаимодействие государственных органов со структурами гражданского общества, научными и деловыми кругами. Поэтому предложения и конкретные шаги, предпринимаемые мировым сообществом с целью объединения усилий государств – членов ООН для разрешения мирового кризиса в сфере безопасности дорожного движения, также могут служить аргументом в пользу признания обеспечения безопасности дорожного движения в качестве глобальной проблемы.

Рост числа увечий, травм и смертей в результате дорожно-транспортных происшествий к началу 2000-х гг. стал одним из главных факторов обострения глобального кризиса в области здравоохранения. В зарубежных научных исследованиях уже к середине XX в. была выявлена корреляция между уровнем автомобилизации и уровнем смертности в ДТП.

Мировое сообщество начало осознавать серьезность проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, когда в 1951 г. в США в результате ДТП погиб миллионный по счету человек. Данная проблема становится центром внимания исследователей в различных областях науки. Выявляются связи между процессом автомобилизации и уровнем экономического развития, количеством населения, количеством ДТП и т. д. Вводятся понятия «социальный риск» и «транспортный риск», которые обозначают число погибших в ДТП в расчете на 100 тыс. населения и число погибших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств соответственно. Международные организации рекомендуют использовать оценку данных рисков при анализе аварийности¹.

К концу XX в. во многих странах Европы удается достичь значительных успехов в области обеспечения безопасности дорожного движения, однако в этот же период стремительный рост автомобилизации наблюдается в развивающихся странах, а также бывших советских республиках, что негативно влияет на мировую статистику смертности и аварийности.

Аналізу накопившихся проблем в области дорожного движения и поиску путей выхода из сложившейся ситуации был посвящен доклад Генерального секретаря ООН в 2003 г. «Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения», в котором подчеркивалось, что проблема дорожно-транспортного травматизма затрагивает все страны мира и требует согласованных усилий для ее разрешения. По итогам обсуждения доклада Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, в которой была определена «необходимость международного сотрудничества в деле обеспечения безопасности дорожного движения»².

Важным событием на пути объединения усилий мирового сообщества в разрешении данной проблемы стало создание в 2004 г. Сотрудничества Организации Объединенных Наций по безопасности дорожного движения (СБД ООН), ведущая роль в

¹ См. Майоров В.И., Горовенко С.В., Костылев А.К. и др. Создание системы управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Челябинск: Цицero, 2018.

² Повышение безопасности дорожного движения во всем мире: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 марта 2010 г. A/RES/64/255. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/477/15/PDF/N0947715.pdf?OpenElement> (дата обращения: 14.10.2021).

котором отведена ВОЗ, а ее заместителями поочередно становятся региональные комиссии ООН. С 2009 г. ВОЗ начинает публиковать доклады о положении в области безопасности дорожного движения во всем мире, в которых дается оценка мер и результатов по сокращению смертности в ДТП в различных странах.

Необходимость дальнейшего укрепления взаимодействия стран в сфере обеспечения безопасности дорожного движения также нашла свое выражение в организации и проведении глобальных министерских конференций по вопросам безопасности дорожного движения. Их результатом стало принятие в 2009 г. Московской, в 2015 г. Бразильской и в 2020 г. Стокгольмской деклараций.

Первая всемирная министерская конференция по безопасности дорожного движения прошла в Москве в 2009 г. В ней приняли участие более 1,5 тыс. делегатов из 150 стран. Основным вопросом повестки дня стала координация усилий стран современного мира по реализации мероприятий в рамках «Десятилетия действий по повышению безопасности дорожного движения». Эта инициатива была впервые предложена в ходе кампании «Сделаем дороги безопаснее», инициатором которой стала Международная автомобильная федерация. Председатель кампании, бывший генеральный секретарь НАТО Дж. Робертсон, на церемонии открытия конференции заявил: «На конференции в Москве необходимо скорректировать направление политики в области обеспечения безопасности дорожного движения в глобальном масштабе»¹. Принятие Московской декларации по итогам конференции продемонстрировало готовность мировой общественности к необходимым изменениям в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Прошедшее десятилетие 2011–2020 гг. было объявлено ООН «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения» с глобальной целью стабилизировать, а затем сократить прогнозируемый уровень смертности в результате ДТП во всем мире путем расширения соответствующей деятельности,

¹ Московская декларация: принята по итогам Первой всемирной министерской конференции по безопасности дорожного движения (Москва, 20 нояб. 2009 г.). URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/moscow_declaration.shtml (дата обращения: 14.10.2021).

осуществляемой на национальном, региональном и глобальном уровнях. Для реализации поставленных целей в данный период были проведены различные международные мероприятия в целях развития партнерства и обмена передовым опытом в области повышения безопасности дорожного движения, включая Международную конференцию по безопасности дорожного движения, прошедшую в Лондоне 3 и 4 сентября 2019 г.

В соответствии с программой «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения» на ВОЗ как координатора вопросов в области обеспечения безопасности дорожного движения была возложена обязанность по глобальной оценке ситуации в рассматриваемой области и подготовке докладов о состоянии безопасности дорожного движения в мире. Доклады ВОЗ, публикуемые каждые несколько лет, стали ключевым инструментом мониторинга для разработки и реализации мер в рамках «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения».

Последние два доклада были опубликованы в 2015 и 2018 гг. Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире, подготовленный ВОЗ в 2015 г., содержал оценку мер, предпринимаемым международным сообществом с целью «остановить и обратить вспять глобальную тенденцию к росту смертности в результате дорожно-транспортных происшествий путем признания дорожно-транспортного травматизма одной из важнейших проблем охраны здоровья и развития и усиления поддержки мер его предупреждения»¹. Данные, приведенные в докладе, продемонстрировали умеренный оптимизм, связанный с некоторым снижением мировых показателей смертности и аварийности в результате ДТП.

Доклад, представленный ВОЗ в 2018 г., носил более сдержанный характер. В нем отмечалось, что, несмотря на все усилия, предпринимаемые на национальном, региональном и международном уровнях для решения проблем в области обеспечения безопасности дорожного движения, налицо явно «недостаточный прогресс в области обеспечения безопасности дорожного движения в мире». В документе внимание акцентировалось на том, что

¹ Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015 г. / Всемирная организация здравоохранения. URL: <https://www.un.org/ru/roadsafety/documents.shtml>

меры по обеспечению безопасности дорожного движения имели положительный результат в 48 странах со средним и высоким уровнем дохода, где произошло существенное сокращение смертности в результате ДТП. В то же время «ни в одной стране с низким уровнем дохода общая смертность не снизилась, что в значительной мере объясняется отсутствием таких мер»¹.

Своеобразным подведением итогов «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения» стала резолюция «Повышение безопасности дорожного движения во всем мире», принятая Генеральной Ассамблеей 31 августа 2020 г. В ней период 2021–2030 гг. был провозглашен вторым «Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения», в рамках которого поставлена цель снижения по крайней мере на 50% смертности и травматизма в результате ДТП, и в связи с этим содержался призыв к государствам-членам продолжать проведение государственной политики, направленной на повышение безопасности дорожного движения.

3. Оценивая такой признак глобальных проблем, как угроза выживанию человечества, следует констатировать, что недостаточный уровень безопасности дорожного движения, пусть даже в мировом масштабе, не несет опасности для существования человечества в целом, но угрожает его стабильному и устойчивому развитию.

Причиной этого является тенденция роста травматизма и смертности в результате ДТП. Так, в докладе ВОЗ «Глобальные риски здравоохранения», опубликованном в 2009 г., отмечалось, что «на долю ДТП приходится свыше 2,1% суммарной убыли населения мира. Дорожно-транспортный травматизм относится к числу трех ведущих причин смерти лиц в возрасте от 5 до 44 лет. Согласно рейтингу ВОЗ, ДТП входят в десятку наиболее важных причин смертности, уступая только наиболее тяжелым массовым заболеваниям (ишемическая болезнь сердца, инсульт, легочные заболевания, ВИЧ или СПИД, рак) и далеко опережая такие факторы, как вооруженные конфликты, природные и техногенные катастрофы, самоубийства или криминальные проявления»².

¹ Global status report on road safety 2018. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684>

² Цит. по: Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения. История вопроса, международный опыт, базовые институции. М.: Издат. дом Высшей школы экономики, 2013.

В Глобальном плане осуществления «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения» подчеркивалось, что каждый год почти 1,3 млн человек погибают в дорожных авариях. Примерно от 20 до 50 млн человек теряют здоровье в результате несмертельных травм, которые являются значимой причиной нетрудоспособности во всем мире. Дорожно-транспортный травматизм, как считают авторы документа, способен выйти на пятое место среди главных причин смерти в современном мире. Экономические последствия автомобильных аварий составляют, по разным оценкам, 1–3% от уровня совокупного ВВП стран мира, что составляет в общей сложности примерно 500 млрд долларов США¹. Таким образом, системное повышение уровня безопасности дорожного движения обернется миллионами спасенных человеческих жизней и высвободит ресурсы, которые можно использовать для реализации целей социально-экономического развития.

4. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения носит комплексный характер и находится в тесной взаимосвязи с другими видами глобальных проблем, прежде всего проблемой неравенства, связанной с углубляющимся разрывом в уровне технологического и социально-экономического развития между Севером и Югом, под которыми понимаются развитые (Север) и развивающиеся (Юг) страны.

Масштаб проблемы, являющейся следствием дорожного травматизма, весьма различен в разных географических регионах планеты. Так, в 2000 г. в странах с низким и средним уровнем доходов в результате ДТП погибло более 1 млн человек (90% от показателя общей смертности в результате дорожных аварий), а в странах с высоким уровнем доходов – 125 тыс. человек (10%). Известно, что наименьшие показатели социального и транспортного риска наблюдаются в странах Западной и Северной Европы (Швеция, Норвегия, Великобритания).

Показатель социального риска в регионах с низким уровнем дохода в три раза выше, нежели в регионах с высоким уровнем дохода. Самые высокие показатели наблюдаются в Африке (26,6

¹ Повышение безопасности дорожного движения во всем мире: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 марта 2010 г. URL: <https://www.un.org/ru/roadsafety/documents.shtml>

случая на 100 тыс. человек), а самые низкие – в Европе (9,3 случая на 100 тыс. человек)¹. Если же брать примеры конкретных стран, то разница между ними может быть достаточно большой. Например, в Швеции зафиксирован один из самых низких показателей транспортного риска в мире, составляющий 1,3 смертей на каждые 10 тыс. автотранспортных средств. В то же время в ряде африканских странах этот показатель составляет более 100 смертей на каждые 10 тыс. транспортных средств².

К началу XXI в. дорожные катастрофы стали второй наиболее серьезной причиной смертности и травматизма в развивающихся странах. Иная картина в странах с высоким уровнем дохода. Например, в Финляндии благодаря проводимой правительством на протяжении последних 30 лет кампании по повышению безопасности дорожного движения и реализации стратегии «нулевой смертности» количество смертей в ДТП сократилось на 50% и это при том, что количество транспортных средств на дорогах увеличилось втрое. Поэтому особый акцент в программах «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения» и на министерских конференциях был сделан на необходимости принятия мер по улучшению ситуации в области безопасности дорожного движения в странах с низким и средним уровнем доходов.

Таким образом, проблема обеспечения безопасности дорожного движения, снижения уровня смертности и травматизма в ДТП в качестве важной и актуальной признается всем мировым сообществом и может быть отнесена к числу глобальных проблем. Данная проблема является объективным и закономерным результатом процесса глобализации современного мира и одним из последствий научно-технологического прогресса, в частности быстрого роста автомобилизации.

¹ Повышение безопасности дорожного движения во всем мире: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 марта 2010 г. URL: <https://www.un.org/ru/roadsafety/documents.shtml>

² Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: доклад Генерального секретаря ООН. URL: https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/roadsafe/docs/SG_report_r.pdf

3.2. Стратегия обеспечения безопасности дорожного движения в Европейском союзе: системный подход к безопасности

Рассмотрение европейского опыта в области обеспечения безопасности дорожного движения представляет для России особый интерес, так как именно страны Евросоюза обладают наименьшими показателями социального и транспортного риска во всем мире. Кроме того, в нашей стране на стратегическом уровне поставлена цель существенного сокращения смертности в ДТП к 2024 г., что обуславливает необходимость поиска новых, более успешных методик и подходов к обеспечению безопасности дорожного движения.

В связи с объявлением ООН «Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения» в 2011–2020 гг. страны Европейского союза (ЕС) установили ожидаемый показатель снижения смертности в дорожном движении к 2020 г. в два раза (на 50%) по сравнению с результатами 2010 г.¹ Однако статистические показатели свидетельствуют, что достичь ожидаемых результатов не удалось, хотя общие тенденции являются достаточно позитивными: в период с 2001 по 2010 г. число смертей на дорогах в ЕС сократилось на 43%, а в период с 2010 по 2019 г. – еще на 23%.

В странах ЕС ситуация с динамикой смертности ДТП характеризуется широким разнообразием: некоторые из них смогли добиться существенного понижения смертности, в иных показатели изменились весьма незначительно. Наилучшие показатели продемонстрировали восемь государств (Германия, Греция, Латвия, Люксембург, Финляндия, Франция, Хорватия и Швеция): большинству из них удалось сократить число погибших в ДТП по крайней мере на 30–35%, а наиболее успешная страна – Греция смогла добиться снижения на 45%, почти достигнув заданной цели. Полученный результат во многом обусловлен эффективно-

¹ Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011–2020 (Brussels, 20.7.2010). URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/road_safety/pdf/com_20072010_en.pdf (дата обращения: 25.04.2021).

стью национальных целевых программ в области обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Уровень социального риска в целом по ЕС в 2019 г. составил 5,1. При этом самыми безопасными стали дороги Швеции (2,2) и Ирландии (2,9), в то время как Румыния (9,6), Болгария (9) и Польша (7,7) вошли в тройку лидеров по уровню социального риска². В России рассматриваемый показатель в 2019 г. составил 11,7³, что весьма далеко от утвержденной на стратегическом уровне цели сокращения социального риска до 4 погибших на 100 тыс. чел. населения к 2024 г.

На территории ЕС с 2021 г. вступила в действие новая Стратегия (концепция) безопасности дорожного движения на 2021–2030 гг. (EU Road Safety Policy Framework 2021–2030 – Next steps towards «Vision Zero»), в которой поставлена цель сокращения смертности и серьезных травм в результате ДТП на 50% к 2030 г. Следует отметить, что цель сокращения на 50% смертности в ДТП является достаточно традиционной и заявлялась в программных документах ЕС и в предыдущие два десятилетия⁴, но так и не была полностью достигнута; однако на необходимость снижения числа серьезных ранений в дорожных авариях внимание было обращено впервые. На это во многом повлияли положения Валлеттской декларации о безопасности дорожного движения от 29 марта 2017 г., установившей, что деятельность по повышению безопасности дорожного движения должна оцениваться через показатели количества смертей в ДТП, а также учитывать число раненных в дорожных авариях, которое более чем в пять раз

¹ Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. № 4. С. 766–776.

² Road safety targets: Monitoring report (November 2020). URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/monitoring_report_november_2020.pdf (дата обращения: 25.04.2021).

³ Доклад о реализации в 2019 году Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/results/стратегия-бдд-2018-2024/реализация-в-2019-году-стратегии-бдд#:~:text=Реализация%20мероприятий%20федерального%20проекта%20«Безопасность,и%20составило%2016%20981%20человек> (дата обращения: 25.04.2021).

⁴ См.: European Road Safety Action Programme. Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: a shared responsibility. Brussels: European Commission, 2003.

превышает число погибших¹. В связи с этим была установлена цель сокращения травматизма в ДТП в два раза к 2030 г. по сравнению с базовым уровнем 2020 г.

Кроме того, в долгосрочной перспективе план действий Комиссии ЕС по безопасности дорожного движения включает целевой ориентир в виде достижения нулевой смертности на дорогах ЕС к 2050 г. (в рамках концепции *Vision Zero*). Постановка столь амбициозной цели требует выбора максимально эффективных методов и средств ее достижения. Согласно Стратегии безопасности дорожного движения ЕС на 2021–2030 гг., на территории ЕС запланировано внедрение нового подхода – *Safe System* («Безопасной системы») в области дорожного движения. Он основан на принципах европейских стратегий *Vision Zero* и *Sustainable Safety*, однако первоначально был сформирован и получил реализацию на территории Австралии и Новой Зеландии².

Vision Zero является широко известной стратегией повышения безопасности дорожного движения, которая впервые была внедрена в Швеции в 1997 г. Она базируется на этических принципах нетерпимости гибели людей или получения тяжелых травм в результате ДТП и недопустимости отношения к подобным авариям как к неизбежному злу автомобилизации.

Основная идея *Vision Zero* состоит в том, что «человек несовершенен» («люди делают ошибки»), поэтому ответственность за дорожную безопасность в первую очередь возлагается на проектировщиков и строителей дорожно-транспортной инфраструктуры, которые должны учитывать влияние человеческого фактора и с помощью строительных и планировочных решений, мер по организации дорожного движения минимизировать вероятность ДТП. В настоящее время аналогичные стратегии приняты многими странами Европы, а также в отдельных городах США и Канады.

¹ Valletta Declaration on Road Safety. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/valletta_declaration_on_improving_road_safety.pdf (дата обращения: 25.04.2021).

² Turner B., Cairney P., Jurewicz C., McTiernan D.. Recent progress in implementing the safe system approach // *Journal of the Australasian College of Road Safety*. February 2010. P. 17–19.

Sustainable Safety была разработана в Нидерландах и уделяет большое внимание мерам по совершенствованию дорожно-транспортной инфраструктуры для повышения безопасности дорожного движения. Суть стратегии состоит в «предотвращении создания небезопасных условий дорожного движения»¹ за счет:

1) формирования монофункциональных дорог: разделение всех дорог на три вида – магистральные дороги, подъезды и дороги в жилых кварталах, каждый из которых выполняет свою функцию (магистральная дорога обеспечивает бесперебойное движение транспортного потока и не должна проходить через жилые массивы);

2) обеспечения однородности скорости и направлений на дорогах (особенно при высокой средней скорости движения) – разделение потоков;

3) дорожной среды, соответствующей ожиданиям участников дорожного движения (отсутствие неожиданных изменений на дорогах);

4) дорожной среды, обеспечивающей предотвращение ДТП или снижающей тяжесть их последствий («прощающие дороги»)².

Safe System объединяет лучшие черты указанных стратегий и направлена на воздействие на основные элементы системы дорожного движения: транспортные средства, улично-дорожную сеть, участников дорожного движения.

Safe System, как и Vision Zero, признает, что участники дорожного движения совершают ошибки и этого нельзя избежать, однако ранение и гибель людей в ДТП, происходящие из-за этих ошибок, можно предотвратить путем построения многоуровневой комбинации мер и более «снисходительной» системы дорожного движения.

В качестве примера приводятся такие меры, как улучшение конструкции транспортных средств, совершенствование дорожной инфраструктуры, снижение скорости движения, которые способны уменьшить последствия аварий. «Взятые вместе, они

¹ Schermers G., Vliet van P. Sustainable Safety. A preventative road Safety Strategy for the Future. 2nd ed., Rotterdam, December 2001. P. 8.

² Печатнова Е.В., Кузнецов В.Н. Анализ особенностей успешных зарубежных стратегий по повышению безопасности дорожного движения // Вестник Прикамского социального института. 2019. № 3 (84).

должны формировать уровни защиты, которые гарантируют, что если один элемент выйдет из строя, другой компенсирует это для предотвращения наихудшего результата»¹.

К базовым элементам Safe System в Стратегии безопасности дорожного движения ЕС отнесены следующие.

1. *Безопасность дорожной инфраструктуры.* Как известно, особенности улично-дорожной инфраструктуры являются фактором, который может существенно повлиять на динамику аварийности: способствовать увеличению ДТП² или же, напротив, их уменьшению. В рамках Safe System приоритет отдан формированию «компенсирующих» дорог, которые минимизируют последствия ошибок участников дорожного движения и происходящих в их результате ДТП (например, за счет наличия разделителей потоков, исключающих возможность выезда на встречную полосу движения).

Как отмечается в Докладе ВОЗ о безопасности дорожного движения в мире, «использование инфраструктурных мер для регулирования скорости и снижения вероятности аварий (расширение дорог или приподнятые пешеходные переходы) в сочетании с мерами по смягчению степени тяжести аварий (например, использование придорожных ограждений и кольцевых транспортных развязок) способствует снижению смертности и травматизма на дорогах»³.

На территории ЕС проводится перманентная оценка безопасности сети автомобильных дорог на основе Директивы Европейского парламента и Совета Европейского союза 2008/96/ЕС от 19 ноября 2008 г. об управлении безопасностью автодорог, в соответствии с которой формируются рейтинги безопасности дорожной сети, определяются участки дорог с высоким уровнем риска. В отношении действующей дорожной сети рекомендуется ранжировать участки дорог с наибольшим количеством ДТП, а также автотрассы. Для ранжирования первых рассчитывается ко-

¹ EU Road Safety Policy Framework 2021–2030 – Next steps towards «Vision Zero». Brussels: European Commission, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/legislation/swd20190283-roadsafety-vision-zero.pdf> (дата обращения: 16.05.2021).

² См.: Elvik R., Høyе A., Vaa T., Sørensen M. The Handbook of Road Safety Measures. 2nd ed. Oslo, 2009.

³ Доклад о безопасности дорожного движения в мире 2015 г. / Всемирная организация здравоохранения. Италия, 2015. С. 11.

личество аварий с учетом интенсивности движения или, в случае перекрестка, только число ДТП. Для составления рейтинга авто-трасс их первоначально разделяют на категории и ранжируют в зависимости от числа аварий, интенсивности движения и типа, после чего выделяются участки, на которых необходимо реализовать меры по улучшению дорожных условий, например: улучшение видимости при разных погодных и световых условиях, улучшение сцепления или шероховатости дорожных покрытий, установка систем управления и контроля дорожного движения и др. Основные положения Директивы рекомендуются как для эксплуатируемой сети, так и для проектируемой¹.

В соответствии со Стратегией безопасности дорожного движения ЕС предполагается до конца 2024 г. разработать специальную карту для Трансъевропейской дорожной сети, которая будет включать участки концентрации ДТП и рейтинг безопасности всех входящих в нее дорог. Автодороги с худшими показателями станут объектом целевых мероприятий по повышению уровня их безопасности.

2. Безопасность транспортных средств. За последние десятилетия безопасность используемых на территории ЕС транспортных средств значительно возросла. В настоящее время требования к безопасности транспортных средств и их компонентов урегулированы Регламентом Европейского Парламента и Совета ЕС 661/2009 от 13 июля 2009 г.² Данный документ постоянно совершенствуется: его последняя редакция, проведенная в 2019 г., предусматривает ряд новых функций безопасности (включая интеллектуальную помощь при превышении скорости, систему аварийного удержания полосы движения, требования к прямому обзору для автобусов и грузовиков и др.). Ожидаемым эффектом применения указанных мер является предотвращение гибели в ДТП 7,3 тыс. человек и уменьшению на 38,9 тыс. числа серьезных травм в ДТП на территории ЕС к 2030 г.

¹ Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза 2008/96/ЕС от 19 нояб. 2008 г. об управлении безопасностью автодорог. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex%3A32008L0096> (дата обращения: 25.04.2021).

² Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС 661/2009 от 13 июля 2009 г. об утверждении типовых образцов требований к общей безопасности моторных транспортных средств, их прицепов и систем, компонентов и отдельных технических узлов, предназначенных для них. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

Помимо соблюдения требований законодательства производителям транспортных средств рекомендовано стремиться к дальнейшему повышению безопасности автомобилей, в том числе путем использования механизмов оценки потребительских свойств новых автомобилей, наиболее известным из которых является Европейская программа оценки новых автомобилей (Euro NCAP).

В рамках Euro NCAP разрабатываются и проводятся специальные испытания автомобилей, на основе которых формируется рейтинг их безопасности. Данные испытания в упрощенном виде представляют моделирование реальных аварий, которые могут привести к травмам или смерти водителя и пассажиров автомобиля. На результат также влияет оборудование обеспечения безопасности, предлагаемое автопроизводителем для каждого рынка. По итогам испытаний автомобилю присваивается рейтинг от одной до пяти звезд, где одна звезда означает предельно низкий уровень противоаварийной защиты, отсутствие технологии предотвращения столкновений, а пять звезд – высокий по всем показателям уровень противоаварийной защиты, отличную оснащенность надежными технологиями предотвращения столкновений. При этом большое количество звезд демонстрирует не только хороший результат испытаний, но и доступность оборудования обеспечения безопасности на модели, прошедшей испытания, для всех потребителей Европы¹.

В Стратегии безопасности дорожного движения ЕС признается эффективность оценки безопасности, проводимой Euro NCAP, подтвержденная данными исследований, согласно которым риск гибели и получения серьезных ранений при использовании автомобилей, заслуживших рейтинг в пять звезд, меньше, нежели у автомобилей с рейтингом в две звезды, на 68% и 23% соответственно.

3. Безопасное поведение участников движения, в том числе соблюдение установленной скорости и запрета на употребление алкоголя и наркотиков, использование защитных средств, исключение случаев отвлечения внимания, также является важной

¹ Euro NCAP. URL: <https://www.euroncap.com/ru/сведения-о-euro-ncap> (дата обращения: 25.04.2021).

частью Safe System. Человеческий фактор традиционно играет ключевую роль в обеспечении безопасности дорожного движения. В Стратегии безопасности дорожного движения ЕС отмечается, что акцент лишь на общее образование и осведомленность, как правило, недостаточно эффективен, вместе с тем такие меры, как лицензирование водителей, целенаправленное просвещение и повышение осведомленности участников движения, подкрепленные устойчивыми режимами соблюдения ПДД, обладают большим значением для обеспечения безопасности дорожного движения¹.

Вопросы установления ответственности за нарушения участниками дорожного движения установленных правил находятся в компетенции национальных законодателей, однако в европейской Стратегии подчеркивается опасность каждого из перечисленных нарушений и их вклад в статистику смертности и аварийности на дорогах ЕС. Странам-участникам рекомендовано разрабатывать комплексные меры по их профилактике и предупреждению.

4. *Быстрое реагирование медицинских и спасательных групп при ДТП.* Как показывают исследования, около 50% смертей в результате ДТП происходят в течение нескольких минут на месте происшествия или в пути, до прибытия в больницу. Для пациентов, доставленных в больницу, 15% смертей происходят в течение первых четырех часов после аварии, а 35% – после четырех часов².

Уход после аварии (травмы) или лечение травмы относится к первоначальному медицинскому обслуживанию, предоставляемому после аварии, независимо от того, проводится ли оно на месте происшествия, во время транспортировки в медицинский центр или впоследствии. Эффективная помощь после аварии, включая быструю транспортировку квалифицированным персоналом в нужное учреждение, снижает последствия травм. В Стратегии безопасности дорожного движения ЕС указано, что сокращение времени прибытия скорой медицинской помощи с 25 до 15

¹ EU Road Safety Policy Framework 2021–2030 – Next steps towards «Vision Zero». Brussels: European Commission, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/legislation/swd20190283-roadsafety-vision-zero.pdf> (дата обращения: 16.05.2021).

² ERSO Synthesis on post-impact care / European Commission. 2018.

минут после аварии может снизить смертность на треть¹, а комплексная подготовка спасательных бригад и бригад скорой помощи может сократить время эвакуации пострадавших в результате ДТП с легковыми или грузовыми автомобилями на 40–50%².

Одним из инструментов повышения эффективности работы по данному направлению является eCall – европейская система автоматического оповещения о ДТП, устанавливаемая на транспортных средствах. При обнаружении специальными датчиками факта ДТП eCall автоматически устанавливает связь с европейским номером экстренной помощи 112, а также передает данные о местоположении транспортного средства, попавшего в аварию, и иную информацию о ДТП³.

В настоящее время на территории ЕС установка eCall является обязательной для всех новых легковых автомобилей, однако Еврокомиссия рассматривает возможное распространение системы и на другие категории транспортных средств (большегрузные транспортные средства, автобусы, мотоциклы и др.).

Аналогичные системы экстренного реагирования при аварийных ситуациях на автомобильном транспорте существуют в США, Бразилии, Китае, России и некоторых других государствах. Так, в Китае система оповещения о ДТП является частью спутниковой навигационной системы «Бэйдоу», выполняющей также ряд других функций в области безопасности и организации дорожного движения⁴. В России действует система «ЭРА-ГЛОНАСС», устанавливаемая на всех новых транспортных средствах, механизм работы которой в целом схож с eCall.

В целом европейский вариант Safe System практически не отличается от оригинальной версии данного подхода, имплемен-

¹ Sanchez-Mangas R., García-Ferrer A., Juan de A., Arroyo A. The probability of death in road traffic accidents. How important is a quick medical response? // Accident Analysis and Prevention. July 2010. № 42 (4). P. 1048.

² ERSO Synthesis on post-impact care / European Commission. 2018.

³ European Commission – eCall. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/esave/esafety_measures_unknown_safety_effects/ecall_en (дата обращения: 25.04.2021).

⁴ «Бэйдоу» и транспортные перевозки. URL: http://www.kitaichina.com/rzhengzhi/202009/t20200908_800220229.html (дата обращения: 25.04.2021).

тированной в Австралии¹. Одним из основных принципов, обеспечивающих эффективность Safe System, является взаимная ответственность не только участников дорожного движения, но и государственных органов и иных субъектов, прямо или косвенно участвующих в обеспечении безопасности дорожного движения.

Следует отметить, что Safe System согласуется с современными концепциями устойчивого транспорта (устойчивой мобильности), включающими набор мер в области транспортной политики, ориентированных на устойчивое развитие городов и населенных пунктов, например, в части использования мероприятий по организации дорожного движения для повышения его безопасности².

В дополнение к общим направлениям Safe System в Стратегии безопасности дорожного движения ЕС на 2021–2030 гг. акцентируется внимание на следующих мерах:

а) укрепление общественного мнения о нетерпимости гибели и ранений в ДТП;

б) повышение эффективности трансграничного контроля за нарушениями правил дорожного движения на основе Директивы Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 11 марта 2015 г. № 2015/413 «О содействии трансграничному обмену информацией о правонарушениях, связанных с безопасностью дорожного движения»³;

в) повышение координации между субъектами обеспечения безопасности дорожного движения как внутри отдельных стран, так и в границах всего ЕС;

г) разработка новых способов оказания помощи государствам – членам ЕС с наихудшими показателями безопасности дорожного движения.

¹ См.: Turner B., Cairney P., Jurewicz C., McTiernan D.. Recent progress in implementing the safe system approach // Journal of the Australasian College of Road Safety. February 2010. P. 17–19.

² См.: Комаров В.М., Акимова В.В. Стратегии устойчивой мобильности: лучшие мировые практики // Экономическая политика. 2021. № 1. С. 82–103.

³ О содействии трансграничному обмену информацией о правонарушениях, связанных с безопасностью дорожного движения: директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза от 11 марта 2015 г. № 2015/413. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Особо следует отметить разработку проблемы развития организационно-правовой основы автоматизации управления транспортным средством, которая находится в центре внимания всех развитых стран. Использование беспилотных транспортных средств для повышения безопасности дорожного движения направлено на исключение влияния человеческого фактора – ошибок водителей автомобилей, которые могут привести к ДТП. В ряде стран беспилотные автомобили уже несколько лет участвуют в дорожном движении, преимущественно в тестовом режиме, в том числе в виде роботакси, доступного для обычных пользователей (США, Китай). Наиболее долго разработки по внедрению беспилотных транспортных средств ведутся в США, однако по динамике их внедрения одним из лидеров является Китай, который запланировал к 2025 г. создать основу для широкого и полноценного использования беспилотных транспортных средств¹.

Проблема внедрения автоматизации вождения активно обсуждается на национальном и международном уровнях, прежде всего, из-за необходимости адаптации Конвенции о дорожном движении 1968 г., налагающей на водителя обязанности «быть всегда в состоянии управлять своим транспортным средством», «избегать любых действий, которые не связаны с вождением»², к использованию беспилотных автомобилей.

Автоматизация управления транспортными средствами определена в качестве одного из направлений третьего пакета предложений проекта Europe on the Move («Европа в движении»)³. В Стратегии безопасности дорожного движения ЕС отмечается большой потенциал беспилотных транспортных средств для сокращения ДТП и вместе с тем появление новых проблем при их использовании в первую очередь в области кибербезопасности и взаимодействия с традиционными (управляемыми водителем) транспортными средствами и другими участниками дорожного

¹ Policy to promote autonomous driving // The State Council of the People's Republic of China. URL: http://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202101/05/content_WS5ff39f9fc6d0f725769433b4.html

² Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 8 нояб. 1968 г. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Communication «On the road to automated mobility: An EU strategy for mobility of the future» / European Commission, 2018.

движения. В связи с этим Европейская комиссия ставит задачи разработки стратегических и нормативных документов по внедрению автоматизации дорожного движения и интеллектуальных транспортных систем.

Общая оценка содержания Стратегии безопасности дорожного движения ЕС позволяет сделать вывод о ее корреляции с современными тенденциями в области дорожного движения и научными разработками, соответствии положений документа наиболее эффективным, по мнению ВОЗ, мерам повышения безопасности дорожного движения, к которым относятся: городское планирование и транспортное планирование; проектирование более безопасных дорог и установление требования о независимой проверке дорожной безопасности в связи с новыми строительными проектами; улучшение элементов безопасности транспортных средств; принятие и обеспечение соблюдения международно гармонизированных законов, обязывающих использовать ремни безопасности, шлемы и средства безопасности для детей; совершенствование медицинской помощи в поставарийный период для жертв дорожных аварий и др.¹

Сравнение положений Стратегии безопасности дорожного движения ЕС с основными направлениями российской государственной политики в области безопасности дорожного движения показывает их частичное соответствие друг другу.

В Стратегии безопасности дорожного движения на 2018–2024 гг., принятой в Российской Федерации, являющейся основой для формирования и проведения политики в рассматриваемой области, выделены следующие направления обеспечения безопасности дорожного движения:

1) изменение поведения участников дорожного движения с целью безусловного соблюдения норм и правил дорожного движения;

2) повышение защищенности от ДТП и их последствий наиболее уязвимых участников дорожного движения, прежде всего детей и пешеходов;

¹ Глобальный план осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения 2011–2020 гг. URL: https://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/ru (дата обращения: 25.04.2021).

3) совершенствование улично-дорожной сети по условиям безопасности дорожного движения, включая развитие работ по организации дорожного движения;

4) совершенствование организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;

5) совершенствование системы управления безопасностью дорожного движения;

6) развитие системы оказания помощи и спасения пострадавших в результате ДТП¹.

Данные направления в том или ином виде отражены в Стратегии безопасности дорожного движения ЕС, однако более пристальное изучение их содержания, в том числе задач, поставленных в рамках каждого направления, показывает, что в России продолжает сохраняться тенденция, согласно которой основным виновником ДТП считается водитель транспортного средства. В связи с этим большая часть разрабатываемых мер направлена в отношении водителей и носит преимущественно репрессивный характер.

Подобный подход характеризуется излишней ограниченностью и не раз подвергался критике со стороны ученых-административистов². Полагаем, что дорожная безопасность зависит от «состояния правопорядка, развития автомобилизации, особенностей взаимодействия человека с техникой, благоустройства дорог и населенных пунктов, организации дорожного движения»³ и многих других факторов, поэтому особую важность представляет их комплексный учет.

Меры, направленные не на участников дорожного движения, в российской Стратегии характеризуются фрагментарностью и декларативностью. Так, совершенствование системы управления безопасностью дорожного движения ограничено работой по раз-

¹ Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 8 янв. 2018 г. № 1-р. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., например: Россинский Б.В. Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 12 (24). С. 66–77.

³ Майоров В.И. К вопросу о безопасности в сфере дорожного движения // Транспортное право. 2009. № 4. С. 46.

виту координации между ее субъектами, обновлению нормативной правовой базы. Ответственность государственных органов за состояние безопасности дорожного движения по-прежнему не установлена, несмотря на закрепленный в Законе «О безопасности дорожного движения» принцип приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении.

Мероприятия в рамках совершенствования организационно-правовых механизмов допуска транспортного средства и их водителей к участию в дорожном движении опять же направлены преимущественно на водителей. Что касается транспортных средств, управляющие органы лишь ужесточают законодательство в области проведения технического осмотра транспортных средств, что, с одной стороны, вполне оправданно, так как число ДТП из-за технической неисправности транспортного средства постоянно растет, но с другой – не берется во внимание необходимость повышения общей безопасности транспортного средства.

Известно, что большинство российских автомобилей по своим характеристикам активной и пассивной безопасности существенно уступают зарубежным, при этом вопросы повышения их безопасности не рассматриваются в рамках государственной политики в области безопасности дорожного движения. Следует указать, что в России существует аналогичный Euro NCAP проект – ARCAP (Autoreview Car Assessment Program), проводящий независимую оценку безопасности автомобилей как зарубежного, так и отечественного производства, работа которого является весьма перспективной для повышения осведомленности потребителей и совершенствования активной и пассивной безопасности российских транспортных средств.

В Стратегии безопасности дорожного движения РФ предусмотрены меры в отношении дорожной инфраструктуры, однако данная работа по большей части сосредоточена в рамках организации дорожного движения. На повышение безопасности дорожной инфраструктуры направлен Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», основные цели которого в этой области сосредоточены на сокращении участков концентрации ДТП и приведении дорог в крупнейших городских

агломерациях в нормативное состояние. Вместе с тем данный проект справедливо критикуется за отсутствие комплексного подхода к проведению работ, когда далеко не всегда обеспечиваются требования безопасности и комфортности, а также за слабую согласованность действий различных ведомств и структур, направленных на достижение общих целей в сфере дорожного хозяйства и безопасности дорожного движения¹.

Таким образом, Стратегия безопасности дорожного движения ЕС как документ долгосрочного планирования содержит комплекс мер по повышению безопасности дорожного движения, который базируется на научно-обоснованном подходе, учитывающем влияние на аварийность всех подсистем системы дорожного движения.

Ключевые отличия европейской политики в рассматриваемой области от российской заключаются в смещении акцентов с участников дорожного движения как основных виновников ДТП на органы и организации обслуживающей и управляющей подсистем дорожного движения, повышении их ответственности и заинтересованности в достижении результата по сокращению смертности и тяжелых травм в результате ДТП.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что хотя не все направления Стратегии безопасности дорожного движения ЕС актуальны для России, однако большая их часть, а также сами принципы и концептуальные основы Safe System имеют значительные перспективы для повышения безопасности дорожного движения в нашей стране.

¹ Ворошилов Н.В. Основные итоги реализации Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г. // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32). С. 132.

4. Современные перспективы повышения безопасности дорожного движения в России

4.1. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности

Модернизация контрольно-надзорной деятельности на современном этапе развития является одной из приоритетных задач, стоящих перед нашим государством. В последние годы была проделана большая работа в этой области, принят ряд нормативных правовых актов и документов, определяющих ключевые направления дальнейшего развития системы контроля и надзора, в том числе новый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Важнейшим направлением реформы контрольно-надзорной деятельности является систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, в том числе исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований.

Как заявил премьер-министр России Д.А. Медведев на Гайдаровском форуме в январе 2019 г., в нашей стране действует свыше девяти тысяч нормативных актов, устанавливающих обязательные требования к бизнесу, причем многие из них сохранились еще со времен СССР и «устарели не только морально, но и технологически»¹. В этом же году было принято решение использовать инструменты регуляторной политики, в том числе «регуляторную гильотину», для пересмотра требований к бизнесу и совершенствования всего контрольного процесса.

Понятие регуляторной политики объединяет в себе широкий спектр форм регулирования государством предпринимательской деятельности, включая создание различных условий допуска на

¹ Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины». URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35?from=main> (дата обращения: 06.05.2019).

рынок, установление обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, ограничения, преференции и т. д.¹

В свою очередь, «регуляторная гильотина» стала ключевым звеном и в определенной мере новым брендом реформы контрольно-надзорной деятельности: об этом свидетельствует тот факт, что ранее действующий сайт в сети Интернет, посвященный данной реформе, с 2019 г. был полностью перестроен для отражения хода реализации «регуляторной гильотины».

Термин «регуляторная гильотина» (regulatory guillotine) был предложен в 2004 г. международной консалтинговой компанией Jacobs, Cordova & Associates, разработавшей ее концепцию. «Регуляторная гильотина» рассматривается как метод сокращения устаревших, неэффективных, избыточных правовых норм. Путем использования этого метода в различных странах мира были пересмотрены или отменены положения 25 тыс. законов и иных нормативных правовых актов, а издержки бизнеса сократились на 8 млрд долларов в год.

В число государств, реализовавших «регуляторную гильотину», входят Хорватия, Великобритания, Вьетнам и др. К примеру, в Хорватии, по оценке Jacobs, Cordova & Associates, экономия бизнеса от этого механизма составила 65,6 млн долларов (0,13% ВВП) за девять месяцев реализации проекта (2006–2007 гг.)².

Основные принципы «регуляторной гильотины»:

а) любые нормы, не являющиеся правомерными³ или необходимыми, должны быть устранены;

б) правомерные и необходимые, но сложные для бизнеса требования следует максимально упростить⁴.

В России механизм «регуляторной гильотины» используется для масштабного анализа и пересмотра действующих нормативных правовых актов, итогом которого должна стать замена дей-

¹ Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018.

² Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34–36.

³ В оригинале применяется слово legal – законный, легальный.

⁴ What Is the Regulatory Guillotine. URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine> (дата обращения: 12.01.2021).

ствующей системы обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.

Важность данной реформы подчеркивает тот факт, что в ее рамках был разработан и принят отдельный Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Согласно данному Закону обязательные требования – это «установленные нормативными правовыми актами условия, ограничения, запреты, а также обязанности граждан и организаций, направленные на защиту охраняемых федеральными законами ценностей»¹. К охраняемым законом ценностям могут быть отнесены: жизнь и здоровье граждан; права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество; обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления; обеспечение обороны страны и безопасности государства; единство экономического пространства; поддержка конкуренции и др.²

В силу того, что государством устанавливаются достаточно строгие требования в области безопасности дорожного движения, в рамках административно-деликтной политики наблюдается неуклонное повышение санкций за правонарушения в области дорожного движения, представляет интерес оценка влияния «регуляторной гильотины» как инструмента сокращения и пересмотра обязательных требований на правовое регулирование обеспечения безопасности дорожного движения.

Обязательные требования в области безопасности дорожного движения устанавливаются комплексом действующих в этой области нормативных правовых актов, а их соблюдение оценивается Госавтоинспекцией МВД России в рамках государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения³. В обязанности МВД России также входит утверждение перечня

¹ Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (не вступил в силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Базовая модель определения критериев и категорий риска: утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19 (3). Там же.

³ См.: О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 19 авг. 2013 г. № 716 (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // Собр. законодательства РФ. 26.08.2013. № 34, ст. 4446.

нормативных актов и их частей, содержащих указанные требования. В процессе реализации «регуляторной гильотины» данный перечень претерпел существенные изменения и в итоге на его основе были приняты уже два перечня, которые отдельно закрепляют требования в отношении следующих групп субъектов: 1) осуществляющих дорожную деятельность; 2) осуществляющих деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств либо оказанием транспортных услуг¹.

Анализ новых перечней показывает, что в них в сумме содержится меньшее число актов, нежели в едином перечне, действующем ранее. Вместе с тем подобное сокращение достигнуто не по итогам реализации «регуляторной гильотины», а в результате того что из перечней были исключены стандарты и своды правил, замененные единым распоряжением Правительства РФ от 4 ноября 2017 г. № 2438-р «О Перечне документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации». Последнее включает 17 межгосударственных и национальных стандартов и четыре свода правил, устанавливающих требования к автомобильным дорогам, техническим средствам организации дорожного движения, трамвайным и троллейбусным линиям и др. Исключение рассматриваемых документов обусловлено тем, что обязательные требования могут быть установлены только нормативными правовыми актами, а ГОСТы и своды правил таковыми не являются.

Концепция «регуляторной гильотины» предполагает отмену нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных министерств (ведомств), поэтому данные группы актов, содержащие обязательные требования в области безопасности дорожного движения, в большинстве своем были отменены с 1 января 2021 г.

Тем не менее в намеченные сроки удалось осуществить пересмотр далеко не всех актов, содержащих обязательные требования. В результате рассмотрение около 1,3 тыс. актов, по кото-

¹ Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. URL: <https://мвд.рф/folder/23242072> (дата обращения: 20.04.2021).

рым не был достигнут консенсус, было отложено в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467. Анализ этого постановления показывает, что акты в нем можно разделить на две группы: не подлежащие отмене в принципе и действующие до определенной даты в 2021–2022 гг. В области обеспечения безопасности дорожного движения в первую группу входят ПДД и ряд приказов Минтранса России, во вторую – постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 1008 «О проведении технического осмотра транспортных средств»; приказ Минтранса России от 13 января 2010 г. № 4 «Об установлении и использовании придорожных полос автомобильных дорог федерального значения» и др.

Отмена ранее действующих актов в области безопасности дорожного движения, несомненно, не предусматривала образование вакуума в правовом регулировании, поэтому соответствующими органами государственной власти были разработаны и приняты новые нормативные правовые акты, регламентирующие те же отношения.

Подобный уклон в сторону ререгулирования (вместо дерегулирования) обусловлен во многом тем фактом, что федеральные законы остались за рамками «регуляторной гильотины». Структура современной российской правовой системы предполагает принятие широкого круга подзаконных нормативных правовых актов, уточняющих положения федеральных законов. В области безопасности дорожного движения это выражается в принятии различных правил, порядков, положений, которые подробно определяют требования к осуществлению деятельности, последовательность реализации конкретных процедур и т. д. Следовательно, без коренного изменения федеральных законов какое-либо существенное сокращение обязательных требований весьма затруднительно.

Компаративный анализ обновленного регулирования показывает, что некоторые, ранее действовавшие акты действительно устарели, например постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 1008 «О проведении технического осмотра транспортных средств», и требовали существенного пересмотра в соответствии с проводимыми процессами реформирования в области

безопасности дорожного движения. Новое постановление Правительства РФ от 15 сентября 2020 г. № 1434 «Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» соответствует нормативным правовым актам, регулирующим новый порядок проведения технического осмотра транспортного средства, разработанным и принятым в 2019–2021 гг.

Иные акты претерпели изменения в связи с обновлением требований к режиму труда и отдыха водителей, перевозке грузов. В данных областях были актуализированы требования, регламентирующие:

- 1) особенности режима рабочего времени и времени отдыха водителей транспортных средств;
- 2) правила перевозок грузов автомобильным транспортом;
- 3) перечни документов, требуемых для осуществления перевозок и движения транспортного средства;
- 4) требования к квалификации водителей транспортных средств.

Обозначенные изменения получили отражение в ПДД РФ, дополненных разделом 26 «Нормы времени управления транспортным средством и отдыха»¹. А с 1 января 2022 г. в п. 2.1.2 ПДД будет включено уточнение перечня необходимых документов на перевозимый груз, которые водитель транспортного средства обязан иметь при себе и передавать для проверки сотрудникам полиции или Ространснадзора².

Вместе с тем отдельные акты, утратившие силу с 1 января 2021 г., получили свою замену значительно позже. Например, нормативные правовые акты, пришедшие на смену приказам Минтранса России от 8 августа 2018 г. № 296 «Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных

¹ См.: О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 дек. 2019 г. № 1733. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства России от 21 дек. 2020 г. № 2200. Там же.

средств» и от 15 января 2014 г. № 7, вступили в силу лишь с 1 сентября 2021 г.¹, тем самым приведя к образованию пробелов в регулировании соответствующих отношений с января по август 2021 г.

Таким образом, обязательные требования, соблюдение которых проверяется Госавтоинспекцией в рамках государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, были оптимизированы, однако какого-либо существенного сокращения не претерпели. Усложнение общественных отношений в области безопасности дорожного движения, обновление законодательства, касающегося регистрации транспортного средства, проведения технического осмотра и многих других вопросов, привело к расширению направлений контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции, пропорционально чему увеличилось и количество обязательных требований, и содержащих их нормативных правовых актов.

Безусловно, в области безопасности дорожного движения была проведена значительная работа по обновлению обязательных требований, однако попытка ограничить эту работу форматом «регуляторной гильотины» лишь снизила ее продуктивность и привела к возникновению правовых пробелов, негативно влияющих на состояние безопасности дорожного движения. В некоторых сферах «регуляторная гильотина» действительно произвела существенный эффект по уменьшению количества устаревших и избыточных обязательных требований, например: охрана труда, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и др. Однако в такой сфере, как обеспечение безопасности дорожного движения, сокращение обязательных требований, на наш взгляд, является не только затруднительным с точки зрения реализации, но и в принципе не нужным шагом. В первую очередь, потому что в условиях наличия прямой угрозы здоровью и жизни людей, их имуществу, которую несут ДТП, установление подробных требований при использовании автомобиля – источника повы-

¹ Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных средств: приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 15 янв. 2021 г. № 9; Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом: приказ Министерства транспорта РФ от 30 апр. 2021 г. № 145. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

шенной опасности – является неотъемлемой частью политики государства по повышению безопасности дорожного движения. В особенности это актуально для организаций, которые в угоду коммерческим интересам зачастую пренебрегают обеспечением безопасности.

Во-вторых, обеспечение безопасности дорожного движения является международной проблемой, в связи с чем в этой области имеется ряд международных актов, ратифицированных Российской Федерацией. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международные правовые акты являются составной частью правовой системы России. Как правило, требования таких актов конкретизируются в национальном законодательстве и не предполагают пересмотра.

В-третьих, многие законы Российской Федерации в вопросах регулирования обязательных требований содержат бланкетные положения, которые более подробно раскрываются в принятых на их основе подзаконных актах. Отмена подобных актов влечет за собой лишь принятие новых, что приводит не к сокращению, а лишь переутверждению обязательных требований – это характерно не только для обеспечения безопасности дорожного движения, но и для других сфер регулирования.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что концепт «регуляторной гильотины» претерпел определенные трансформации на пути от идеи к ее реализации. Изначально рассматриваемая как единовременно используемый инструмент дерегулирования «регуляторная гильотина» превратилась в перманентный процесс пересмотра обязательных требований, который в дальнейшем предлагается распространить и на сферу лицензирования¹. Достаточно обоснованной является критика проводимой реформы со стороны многих ученых, отмечающих ее частичное «мутирование в сторону ре-регулирования» и недостаток системности². В некоторых сферах (в том числе обеспечения безопасности дорожного движения) результат «регуляторной гильотины» про-

¹ Кабмин намерен распространить принципы «регуляторной гильотины» на лицензии для бизнеса. URL: <https://knd.ac.gov.ru/3970> (дата обращения: 15.04.2021).

² Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.

явился не столько в сокращении, сколько в обновлении обязательных требований, однако учитывая объем пересмотренных нормативных правовых актов, нельзя отрицать масштабность проведенной работы, которую следует продолжить в соответствии с дальнейшим развитием реформы контрольно-надзорной деятельности. В условиях наличия определенных противоречий между дерегулированием и обеспечением безопасности дорожного движения полагаем, что основные цели пересмотра обязательных требований в этой области должны заключаться в повышении их понятности и доступности для поднадзорных субъектов, приведении всех требований в четкую систему.

4.2. Перспективы программно-целевого подхода в обеспечении безопасности дорожного движения

В научной литературе наряду с понятием программно-целевого подхода используются термины «программный» или «программно-целевой метод». Программно-целевой метод – это способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и принятия органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимовязанных программных мер, направленных на достижение целей, связанных с устранением, подавлением, смягчением возникшей проблемы¹.

Использование программно-целевого подхода наиболее актуально для разрешения комплексных государственных проблем, воздействие на которые требует принятия системных стратегических решений, задействования широкого круга субъектов.

Применение программного метода позволяет:

1) соотнести имеющиеся ресурсы с наиболее актуальными целями развития на всех уровнях управления в соответствии с иерархией интересов, сложившихся в результате действия существующего механизма их представительства;

¹ Лукьяненко З.Б., Югова Н.В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 2. С. 72–78.

2) добиться скоординированного (в пространстве и времени) использования ресурсов отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения долгосрочных или ресурсоемких комплексных целей;

3) оценить эффективность управленческих действий и обеспечить контроль за ходом их реализации с помощью количественных и качественных показателей, ориентированных на результат выполнения программы, что включает аудит (внешний и внутренний), программный анализ, мониторинг деятельности, бюджетное планирование¹.

Законом «О безопасности дорожного движения» программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения отнесен к принципам данной деятельности (ст. 3). Как показывает опыт развитых стран мира с высоким уровнем автомобилизации, разработка и реализация государственных программ, направленных на повышение безопасности дорожного движения, способны привести к значительному снижению аварийности и смертности в дорожном движении.

За последние 15 лет в России было реализовано две федеральные государственные программы, направленные на повышение безопасности дорожного движения; в периоды 2006–2012 гг. и 2013–2020 гг. Результаты осуществления федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»² показали, что использование программно-целевых методов управления способно значительно улучшить ситуацию с дорожно-транспортной аварийностью в Российской Федерации. В ходе реализации этой программы приоритетными стали следующие направления: предупреждение опасного поведения участников дорожного движения, профилактика детского дорожно-транспортного травматизма, развитие системы оказания помощи пострадавшим в ДТП, совершенствование условий движения транспортных средств и повышение безопасности пешеходов.

¹ Прокофьев С.Е. Программный подход в государственном управлении: проблемы и пути их решения // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 35–40.

² О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»: постановление Правительства РФ от 20 февр. 2006 г. № 100. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Работа по обеспечению безопасности дорожного движения проводилась как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Во всех субъектах Российской Федерации и большинстве муниципальных образований были приняты и реализовывались соответствующие программы. Таким образом, было положено начало формированию единых подходов к снижению ущерба, наносимого государству и обществу последствиями дорожно-транспортных происшествий, на существующих уровнях управления: федеральном, региональном и местном. Итогом реализации программных мероприятий стало сокращение на 18,9% числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях.

На следующем этапе была принята федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»¹. В ней провозглашалось, что дальнейшее применение программно-целевого метода в качестве основы государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения позволит обеспечить эффективное продолжение решения существующих проблем.

Первоначальная цель рассматриваемой программы – сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 8 тыс. человек (28,82%) по сравнению с 2012 г. Тем не менее в результате значительного снижения уровня смертности в ДТП, наблюдаемого начиная с 2015 г., постановлением Правительства РФ от 16 мая 2020 г. № 703 «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах”» указанная цель была скорректирована на «сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 42,8% (почти 12 тыс. человек) по сравнению с 2012 г.»². Этим же постановлением были внесены и другие изменения в ее тексте, касающиеся достижения различных индикаторов и показателей ее реализации.

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах: постановление Правительства РФ от 3 окт. 2013 г. № 864. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах: постановление Правительства РФ от 16 мая 2020 г. № 703. Там же.

Приведенные факты свидетельствуют об успешности применения программно-целевого метода в обеспечении безопасности дорожного движения, в результате чего удалось значительно снизить смертность в дорожном движении, превысив ожидаемые показатели. Вместе с тем в области безопасности дорожного движения продолжает сохраняться немалое количество проблем, а показатели социального и транспортного риска в России все еще значительно превышают аналогичные показатели в развитых странах. В связи с этим Президентом РФ на заседании Госсовета в июне 2019 г. было поручено Правительству РФ в срок до 1 декабря 2020 г. разработать и принять новую государственную программу обеспечения безопасности дорожного движения на 2021–2030 гг. с целью снижения смертности и травматизма населения в результате дорожно-транспортных происшествий на автомобильных дорогах, а также повышения эффективности системы управления в области обеспечения безопасности дорожного движения¹. Тем не менее по состоянию на ноябрь 2021 г. указанная программа не была разработана и принята, в результате чего с начала 2021 г. на федеральном уровне обеспечения безопасности дорожного движения в плане реализации программных мероприятий наблюдается некий вакуум, что следует оценить отрицательно, особенно ввиду постоянного акцентирования внимания на проблеме безопасности дорожного движения в политической риторике российского Президента и Правительства.

Следует отметить, что в настоящее время действует национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», включающий четыре федеральных проекта: «Дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения», «Автомобильные дороги Минобороны России». Федеральный проект, посвященный безопасности дорожного движения, безусловно, имеет большое значение для снижения аварийности и смертности на автодорогах, однако мероприятия в нем охватывают лишь фрагментарные направления воздействия в сфере дорожного движения. Кроме того, национальные проекты и целевые программы представляют

¹ Заседание Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения от 26 июня 2019 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60825> (дата обращения: 27.01.2021).

собой различные инструменты проведения государственной политики. «Целевые программы сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных, научно-технических и инновационных проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти»¹. В свою очередь, национальные проекты имеют более конкретный и ограниченный во времени характер, они направлены на «достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 “О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года”»². Следовательно, несмотря на существование Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» для обеспечения реализации принципа программно-целевого подхода требуется разработка федеральной программы повышения безопасности дорожного движения, рассчитанной на долгосрочный период.

Новая программа должна соответствовать последним изменениям законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения, и в особенности Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг., так как последняя является «основой для формирования и реализации государственной политики в области безопасности дорожного движения»³.

При разработке новой программы обеспечения безопасности дорожного движения особой важностью обладает верное формулирование ее цели и задач. Целевая направленность – ключевой принцип программно-целевого подхода. В процессе осуществления запланированных мероприятий следует четко понимать направленность необходимых изменений. Соответственно, цель

¹ О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31 окт. 2018 г. № 1288. Там же.

³ Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 8 янв. 2018 г. № 1-р. Там же.

должна быть задана таким образом, чтобы позволить оценить достижение намеченного результата программных действий.

Как верно подметил Б.А. Райзберг, рассматривая содержание программно-целевого подхода, его суть заключается «с одной стороны, в обязательном наличии выраженной целевой ориентации намечаемых действий и, с другой стороны, в организации совокупности таких действий, подчинении их определенной логике, сведении в упорядоченную систему, увязанную в пространстве и времени, что собственно и придает намечаемым мерам программный характер»¹.

Если рассматривать Стратегию безопасности дорожного движения, то в данном документе обозначены такие цели, как «повышение безопасности дорожного движения, а также стремление к нулевой смертности в дорожно-транспортных происшествиях к 2030 г.»².

Согласно Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации цель государственной программы должна отвечать следующим критериям:

- 1) специфичность (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);
- 2) конкретность (не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, допускающие произвольное или неоднозначное толкование);
- 3) измеримость (достижение цели можно проверить);
- 4) достижимость (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);
- 5) релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы)³.

Достижение указанной в Стратегии безопасности дорожного движения цели достижения нулевой смертности в ДТП к 2030 г. представляется достаточно проблематичным. Анализ статистиче-

¹ Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой. 2-е изд. М., 2016. С. 8.

² Там же.

³ Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16 сент. 2016 г. № 582. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

ских данных показывает, что, начиная с 2016 г., показатель смертности в ДТП в России снижается в среднем на 1 тыс. человек в год (2016 г. – 20 308 человек; 2017 г. – 19 088 человек; 2018 г. – 18 214 человек; 2019 г. – 17 185 человек; 2020 г. – 16 152 человек). При условии сохранения этой положительной динамики смертность в ДТП к 2030 г. может достигнуть 5–6 тыс. человек в год, и этот прогноз является более чем благоприятным, учитывая, что по мере применения каких-либо мер их эффективность со временем снижается.

Следовательно, полностью нейтрализовать смертность в автоавариях в поставленные сроки, на наш взгляд, все же невозможно, поэтому поставленная в Стратегии безопасности дорожного движения цель не отвечает критерию достижимости. Весьма показательным примером в данном отношении могут служить страны Европы, в которых массовая автомобилизация началась значительно раньше, чем в России, в связи с чем они вынуждены были разрабатывать и совершенствовать меры по обеспечению безопасности дорожного движения и добились в этой области немалых успехов. На сегодняшний день странами с наиболее низким уровнем показателя социального риска (смертности в ДТП на 100 тыс. населения) в диапазоне 2–2,2 являются Швеция, Норвегия, Швейцария¹. Для достижения подобного результата им понадобились десятки лет и проведение системной целенаправленной политики по снижению аварийности.

Таким образом, в отсутствие какого-либо научного обоснования возможности достижения нулевой смертности в ДТП в поставленные сроки, без учета мировой практики деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения и динамики сокращения смертности в автоавариях установление цели в виде исключения смертности в ДТП к 2030 г. является преждевременным. На основании этого полагаем, что в программе обеспечения безопасности дорожного движения на 2022–2030 гг. должна быть установлена цель в виде сокращения числа погибших в ДТП максимум на 50–60% от показателя 2020 г.

¹ База данных Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79866>

Кроме того, Стратегия безопасности дорожного движения разработана до 2024 г., а значит, по временным рамкам охватывает менее чем половину периода реализации программы. Поэтому она хотя и должна соответствовать Стратегии безопасности дорожного движения, следует осуществлять разработку ее основных положений с точки зрения долгосрочной перспективы.

Достижение цели обеспечивается за счет решения задач государственной программы. Как определено в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, «сформулированные задачи должны быть необходимы и достаточны для достижения соответствующей цели и охватывать все сферы реализации государственной программы»¹.

В ранее действовавшей программе обеспечения безопасности дорожного движения были сформулированы следующие задачи:

а) создание системы пропаганды с целью формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения;

б) формирование у детей навыков безопасного поведения на дорогах;

в) повышение культуры вождения;

г) развитие современной системы оказания помощи пострадавшим в ДТП;

д) повышение требований к подготовке водителей на получение права на управление транспортными средствами и требований к автошколам, осуществляющим такую подготовку.

Данные задачи коррелируют основным направлениям реализации Стратегии безопасности дорожного движения:

1) изменение поведения участников дорожного движения с целью безусловного соблюдения норм и правил дорожного движения;

2) повышение защищенности от ДТП и их последствий наиболее уязвимых участников дорожного движения, прежде всего детей и пешеходов;

¹ Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16 сент. 2016 г. № 582. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

3) совершенствование улично-дорожной сети по условиям безопасности дорожного движения, включая развитие работ по организации дорожного движения;

4) совершенствование организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;

5) совершенствование системы управления безопасности дорожного движения;

6) развитие системы оказания помощи и спасения пострадавших в результате дорожно-транспортных происшествий.

При формулировании задач новой программы обеспечения безопасности дорожного движения необходимо также учитывать специфику дорожного движения как социотехнической системы, включающей в себя комплекс взаимосвязанных элементов и подсистем, которая была нами раскрыта в подпункте 1.1 настоящей работы. В новой программе обеспечения безопасности дорожного движения необходимо предусмотреть круг задач, оказывающих комплексное воздействие на все подсистемы дорожного движения. Это особенно актуально в отношении подсистемы подготовки и обслуживания дорожного движения, так как традиционно объектом внимания управляющих органов при разработке мер повышения безопасности дорожного движения являются участники дорожного движения, а вклад иных субъектов в формирование дорожно-транспортной обстановки сильно недооценивается.

Несомненно, результат обеспечения безопасности дорожного движения в виде качественного состояния безопасности участников движения во многом детерминирован «правильностью выбора и проведения мероприятий, направленных на снижение аварийности»¹.

На наш взгляд, особого внимания заслуживают следующие направления обеспечения безопасности дорожного движения.

Улучшение дорог и дорожной инфраструктуры. Данное направление должно реализовываться в рамках совместной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, по организации дорожного движения, дорожной деятельности.

¹ Аксенов В.А., Попова Е.В., Дивочкин О.А. Экономическая эффективность рациональной организации дорожного движения. М.: Транспорт, 1987.

Углубляющийся разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети в Стратегии безопасности дорожного движения отнесен к одному из рисков безопасности дорожного движения.

Невозможно отрицать, что автомобилизация как явление имеет ряд положительных сторон: транспорт можно сравнить с «системой кровеносных сосудов», которая позволяет населению реализовать транспортную потребность в перемещении людей и грузов, рост автомобилизации свидетельствует о повышении мобильности и качества жизни граждан, их экономической активности. Однако при этом автомобилизация оказывает негативный эффект на состояние окружающей среды и аварийности на дорогах. Существенной проблемой является диспропорция между ростом парка транспортных средств и развитием улично-дорожной сети, особенно ощутимая в городах, где дорожное строительство ограничивается не только финансовыми возможностями, но и существующими планировкой и застройкой¹. Перенасыщение улиц и дорог транспортными средствами приводит к росту транспортных издержек, ухудшению работы городского пассажирского транспорта, загрязнению окружающей среды, увеличению количества ДТП.

Ежегодно фиксируется значительное число ДТП, на месте которых зафиксированы нарушения эксплуатационных требований к состоянию автомобильных дорог и железнодорожных переездов по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Так, в 2020 г. было совершено 48 879 таких ДТП, что составило 34% от общего числа дорожных аварий. Погибло в указанных ДТП 4 996 человек, было ранено 61 294 человека². Таким образом, неблагоприятные дорожные условия прямо влияют на ухудшение состояния безопасности дорожного движения. Следовательно, работа по поддержанию соответствия состояния автодорог эксплуатационным требованиям должна вестись непрерывно и на системной основе.

¹ Майоров В.И., Горовенко С.В., Костылев А.К. и др. Создание системы управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Челябинск: Цицеро, 2018.

² Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения. URL: <http://stat.gibdd.ru>

Совершенствование административно-правовых санкций за нарушения Правила дорожного движения Российской Федерации. На 2021 г. было запланировано обновление законодательства об административных правонарушениях, однако опубликованный в 2020 г. проект нового КоАП РФ вызвал поток критики как со стороны граждан, так и со стороны экспертов и государственных деятелей. Большое количество замечаний касалось штрафов за нарушения ПДД, которые в ряде случаев были значительно увеличены, в частности, за превышение скорости движения, езду с тонировкой стекол автомобиля, превышающей допустимый уровень, отказ от медицинского освидетельствования на состояние опьянения и др.

В итоге в Правительстве и МВД России отказались от идеи повышения действующих санкций за нарушения ПДД. Однако полагаем, что усиление и, прежде всего, дифференциация ответственности в этой области все же являются достаточно эффективными мерами обеспечения безопасности дорожного движения. К тому же в ряде документов стратегического планирования, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения, предусмотрены меры повышения административной ответственности (национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»; Стратегия безопасности дорожного движения; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и др.), что следует принимать во внимание при доработке проекта нового КоАП РФ.

Выбор конкретных правонарушений, требующих повышения санкций, должен быть научно обоснован и опираться на статистические показатели. Например, ежегодно собираемые Госавтоинспекцией статистические данные в области безопасности дорожного движения показывают, что наибольшее количество смертельных случаев в ДТП наблюдается при выезде на встречную полосу движения, наезде на пешехода, с участием водителей, находящихся в состоянии опьянения¹. Среди данных нарушений лишь управление транспортным средством в состоянии опьяне-

¹ Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения. URL: <http://stat.gibdd.ru>

ния характеризуется высоким размером санкций – штрафом в размере 30 тыс. рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок от полутора до двух лет (ст. 12.8 КоАП РФ). В свою очередь, за выезд на полосу, предназначенную для встречного движения, в нарушение ПДД наказанием по ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ является штраф в размере 5 тыс. рублей или лишение права управления транспортными средствами на срок от четырех до шести месяцев, по ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ за повторное совершение рассматриваемого нарушения – лишение права управления транспортными средствами сроком на один год¹. Учитывая, что количество погибших в ДТП, сопровождающихся выездом автомобиля на встречную полосу движения, на протяжении последних лет составляет более 20% от общего числа погибших (2015 г. – 4 600 человек; 2016 г. – 4 847 человек; 2017 г. – 4 329 человек; 2018 г. – 3 813 человек; 2019 г. – 3 478 человек), санкции за это нарушение ПДД представляются слишком низкими.

Кроме того, среди основных причин смертности в дорожном движении значительную часть занимают наезды на пешеходов, совершаемые из-за различных нарушений ПДД как водителями транспортных средств, так и самими пешеходами. В 2020 г. произошло 38 738 ДТП с наездом на пешехода, в которых погибло 4 385 человек, пострадало – 36 266 человек².

В КоАП РФ имеются ст. 12.29, 12.30, позволяющие привлечь к ответственности за нарушение ПДД пешехода или иного участника дорожного движения (помимо водителя). Вместе с тем статистика выявляемых нарушений ПДД показывает, что большинство из них совершается водителями, но не из-за законопослушности других категорий участников дорожного движения, а по причине высокой латентности совершаемых ими правонарушений. В настоящее время отсутствуют эффективные механизмы привлечения к ответственности пешеходов, нарушающих ПДД, если их действия не приводят к ДТП. По справедливому замечанию П.В. Молчанова, учитывая предоставляемые пешеходам приоритеты в дорожном движении, целесообразно подходить

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1.

² Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения. URL: <http://stat.gibdd.ru>

более объективно к оценке их поведения в дорожном движении и, соответственно, к назначению наказаний¹.

В связи с этим полагаем, что нарушения ПДД пешеходами представляют прямую опасность, прежде всего, для самих нарушителей. Следовательно, применяемые к ним административно-правовые санкции должны соответствовать этой опасности и оказывать превентивное воздействие на участников дорожного движения. Повышение штрафов за нарушение ПДД для пешеходов способно повысить их законопослушность и в конечном итоге уровень безопасности дорожного движения.

Указанные выше правонарушения приобретают особую опасность в совокупности с фактором высокой скорости движения транспортных средств. Так, доказано, что при скорости движения транспортного средства 70–80 км/ч шансы выжить в случае наезда у пешехода составляют менее 50%². По результатам исследований ВОЗ, увеличение средней скорости движения всего на 1 км/ч приводит к росту количества аварий с последующими травмами на 3% или к увеличению на 4–5% аварий со смертельным исходом³.

В России ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства регулируется ст. 12.9 КоАП РФ, в которой установлены четыре диапазона превышения скорости:

- 1) более 20 км/ч, но не более 40 км/ч;
- 2) более 40 км/ч, но не более 60 км/ч;
- 3) более 60 км/ч, но не более 80 км/ч;
- 4) более 80 км/ч⁴.

При этом штраф за превышение скорости на 20 км/ч составляет 500 рублей, на 40 км/ч – 1 500 рублей. Такие суммы являются основной причиной низкого уровня общей и частной превенции при применении мер административного принуждения к

¹ Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. М., 2019.

² Регулирование скорости: доклад ВОЗ. Швейцария, 2017.

³ Там же.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1, ч. 1.

нарушителям скоростного режима, а также способствуют развитию правового нигилизма и существенному ежегодному приросту количества владельцев автомобилей, привлеченных к ответственности по ст. 12.9 КоАП РФ. В 2020 г. в России было возбуждено более 120 млн дел об административных правонарушениях, связанных с превышением установленной скорости движения транспортных средств: в сравнении с показателем 2019 г. рост количества данных дел составил 22%¹.

В связи с этим считаем необходимым, во-первых, повысить штрафы за превышение установленной скорости движения, во-вторых, изменить подход к назначению административных наказаний путем введения «накопительной» (балльной) системы наказаний за превышение скорости, которая позволит применять дополнительные меры в отношении водителей, допускающих систематические нарушения скоростного режима.

Модернизация системы управления обеспечением безопасности дорожного движения, совершенствование нормативной правовой базы. По мнению В.Э. Клявина, снижение аварийности требует комплексного подхода к проблеме управления безопасности дорожного движения, в рамках которого должна осуществляться совместная и скоординированная работа многих секторов (транспорта, полиции, здравоохранения, образования, средств массовой информации)². Наличие значительного числа субъектов, участвующих в обеспечении безопасности дорожного движения, ставит на первый план проблему координации их деятельности, придания ей системного характера, а также оптимального разграничения компетенции. Тем не менее в настоящее время для действий субъектов обеспечения безопасности дорожного движения свойственны разрозненность, отсутствие единой цели, преследование ведомственных интересов.

Необходимость модернизации государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения уже длительное

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021.

² Клявин В.Э. Разработка научных методов повышения уровня системной безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра техн. наук. Липецк, 2017.

время обсуждается учеными-административистами¹, однако за последние десятилетия в ее структуре не произошло кардинальных изменений. Отдельные корректировки в виде перераспределения или сокращения полномочий некоторых управляющих органов (например, изъятие из компетенции Госавтоинспекции функций по проведению технического осмотра транспортных средств) оказали даже негативное влияние на состояние безопасности дорожного движения, вызвав необходимость реализации противоположных мер и усиления государственного контроля в области технического состояния транспортных средств.

Нормативная правовая база обеспечения безопасности дорожного движения в России также не является достаточно совершенной – многие ее недостатки становились предметом наших исследований². Существуют проблемы устаревания норм, наличия коллизий и недочетов, бессистемности в развитии как федерального, так и регионального законодательства в области безопасности дорожного движения. Учитывая важность обеспечения безопасности дорожного движения как одной из приоритетных государственных задач, оптимизация правового регулирования деятельности в этой сфере должна быть включена в направления реализации целевых программ.

Таким образом, для обеспечения комплексного подхода к решению проблемы обеспечения безопасности дорожного движения назрела необходимость разработки и принятия новой федеральной государственной программы в указанной области. При ее разработке следует принять во внимание опыт реализации ранее действовавших программ, статистику дорожно-транспортной аварийности, результаты отечественных и зарубежных научных исследований в сфере дорожного движения. Цель и задачи новой

¹ Бахаев А.А. Деятельность органов государственного управления по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник ЮУрГУ. 2009. № 6; Затолокин А.А. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения как самостоятельная система и часть системы национальной безопасности России // Общество и право. 2016. № 4 (58).

² Майоров В.И., Иванова С.И. Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: основные риски // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 10; Майоров В.И., Горovenko С.В., Костылев А.К. и др. Указ. соч.; и др.

программы повышения безопасности дорожного движения должны отвечать критериям релевантности и системности, учитывать специфику сферы дорожного движения. К основным направлениям реализации программы следует отнести как уже рассмотренные выше меры повышения ответственности за отдельные нарушения ПДД, совершенствования организации дорожного движения, модернизацию управляющей системы безопасности дорожного движения, так и расширение контроля за деятельностью юридических лиц – субъектов обслуживающей подсистемы дорожного движения, которое в рамках парадигмы реформы контрольно-надзорной деятельности может заключаться в усилении профилактической работы, дифференциации критериев риска при применении риск-ориентированного подхода, реализации стимулирующих мер для добросовестных субъектов.

Заключение

Обеспечение безопасности дорожного движения является важным направлением государственной политики в большинстве стран мира. Динамическое развитие научно-технического прогресса в XX в. привело к возникновению ряда проблем, связанных с внедрением его достижений в различных сферах общественной жизни. Одной из них является проблема обеспечения безопасности дорожного движения, масштабы которой возрастают с увеличением темпов автомобилизации, позволяя рассматривать обеспечение безопасности дорожного движения как одну из глобальных проблем современности.

Рост уровня автомобилизации приводит к диспропорции в темпах увеличения численности автопарка и развития улично-дорожной сети. Это обстоятельство способствует перенасыщению улично-дорожной сети транспортными потоками, усложнению условий движения, снижению скорости сообщения, возникновению заторовых ситуаций, повышению аварийности. Поэтому организация дорожного движения, связанная с устранением данных недостатков, является важным направлением обеспечения безопасности дорожного движения.

Комплексный характер проблемы безопасности дорожного движения требует реализации государственной деятельности по различным направлениям, в том числе путем установления юридической ответственности за нарушение существующих в данной сфере требований и правил. С помощью норм права государство осуществляет регулирование наиболее значимых общественных отношений с целью их упорядочения, поддержания стабильности в обществе, исключения угроз безопасности.

Основной угрозой безопасности участников дорожного движения являются ДТП, совершаемые в результате нарушения ПДД. Установление административной ответственности за их нарушение играет важную роль для профилактики и предупреждения аварийности в дорожном движении. Постоянная динамика роста фиксируемых нарушений ПДД и привлекаемых за это к ответственности физических и юридических лиц обуславливает необходимость совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в данной сфере.

По нашему мнению, необходимо установление административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения в зависимости от общественной опасности нарушения и его влияния на аварийность и смертность в ДТП. Приоритет в повышении административных санкций имеют правонарушения, соответствующие основным факторам риска ДТП:

1) управление транспортными средствами водителями, имеющими признаки опьянения (ч. 1 и 3 ст. 12.8, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ);

2) превышение установленной скорости движения транспортного средства (ст. 12.9 КоАП РФ);

3) выезд в нарушение ПДД на полосу дороги, предназначенную для встречного движения (ч. 4 и 5 ст. 12.15 КоАП РФ);

4) нарушение ПДД пешеходами и непредоставление преимущества в движении пешеходам (ч. 1 ст. 12.29, ст. 12.30, ст. 12.18 КоАП РФ)¹.

Важным направлением государственной политики в области безопасности дорожного движения также является разработка и реализация государственных программ повышения безопасности дорожного движения, однако после окончания действия федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» новая программа в этой области принята не была, поэтому в рамках проведенного исследования нами были высказаны предложения по ее разработке и содержанию.

Таким образом, дальнейшее повышение безопасности дорожного движения в России должно включать комплекс мер.

1. Совершенствование организации дорожного движения: развитие общественного транспорта, внедрение интеллектуальных транспортных систем и технологических средств организации дорожного движения («умных» светофоров, интерактивных информационных табло и др.), развитие инфраструктуры для пешеходов и велосипедистов, повышение контроля за установкой дорожных знаков, расширение площади дорог с искусственным освещением.

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: НИЦ БДД МВД России, 2021.

2. Совершенствование контрольно-надзорной и разрешительной деятельности Госавтоинспекции, в том числе связанное с обновлением ее нормативной правовой основы.

3. Усиление и дифференциация ответственности за правонарушения в области дорожного движения, введение административных санкций за систематические нарушения ПДД.

4. Развитие международного сотрудничества, изучение и адаптация наиболее прогрессивных практик в области обеспечения безопасности дорожного движения.

5. Разработка и принятие федеральной целевой программы долгосрочного действия, направленной на повышение безопасности дорожного движения.

Литература

Нормативные правовые акты и материалы судебной практики

1. Конвенция о дорожном движении: заключена в г. Вене 8 нояб. 1968 г. (вместе с «Техническими условиями, касающимися автомобилей и прицепов»). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/crt1968r.pdf

2. Конвенция о дорожных знаках и сигналах: заключена в г. Вене 8 нояб. 1968 г. (вместе с «Разметкой дорог», «Цветным изображением сигнальных знаков, обозначений и табличек...»). URL: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/conventn/Conv_road_signs_2006v_RU.pdf

3. Глобальный план осуществления Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения 2011–2020 гг. URL: http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/plan/russian.pdf

4. Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: доклад Генерального секретаря ООН от 7 авг. 2003 г. URL: https://unecese.org/fileadmin/DAM/trans/roadsafe/docs/SG_report_r.pdf (дата обращения: 14.10.2021).

5. Повышение безопасности дорожного движения во всем мире: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 марта 2010 г. A/RES/64/255. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/477/15/PDF/N0947715.pdf?OpenElement> (дата обращения: 14.10.2021).

6. Московская декларация: принята по итогам Первой всемирной министерской конференции по безопасности дорожного движения (Москва, 20 нояб. 2009 г.) URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/moscow_declaration.shtml (дата обращения: 14.10.2021).

7. Глобальный кризис в области безопасности дорожного движения: доклад Генерального секретаря ООН от 1 авг. 2005 г. A/60/181. URL: <https://daccess-ods.un.org/TMP/8798297.04761505.html> (дата обращения 10.10.2021).

8. Повышение безопасности дорожного движения во всем мире: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 2 марта 2010 г. URL: <https://www.un.org/ru/roadsafety/documents.shtml> (дата обращения: 14.10.2021).

9. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (в ред. от 14 марта 2020 г.). Рос. газ. 1993. 25 дек.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ. Рос. газ. 2020. 6 авг.

11. О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 30 июля 2019 г.) // Рос. газ. 2018. 29 дек.

12. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 20 июля 2020 г.) // Рос. газ. 2020. 16 июля.

13. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 8 нояб. 2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 20 июля 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 30, ст. 4765.

14. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 18 февр. 2020 г.) // Рос. газ. 2020. 10 февр.

15. Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 29 дек. 2017 г. № 443-ФЗ (в ред. от 31 авг. 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 31, ч. 1. Ст. 5023.

16. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Рос. газ. 2020. 5 авг.

17. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Рос. газ. 2020. 5 авг.

18. О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 3 авг. 2018 г. № 283-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

19. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

20. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»: федер. закон от 2 июля 2021 г. № 331-ФЗ. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 дек. 2016 г. № 699. Там же.

22. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»): указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 15 сент. 2018 г.) // Собр. законодательства РФ. 2018. № 38, ст. 5835.

23. О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23 окт. 1993 г. № 1090 (в ред. от 26 марта 2020 г.) // Собр. актов Президента и Правительства РФ. 2020. № 14, ч. 1. Ст. 2098.

24. Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве: постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 (в ред. от 13 мая 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 21, ст. 3255.

25. Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 (в ред. от 13 мая 2020 г.) // Собр. законодательства РФ. 2020. № 21, ст. 3255.

27. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 (в ред. от 31 авг. 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 36, ст. 5027.

28. Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 8 янв. 2018 г. № 1-р // Собр. законодательства РФ. 2018. № 5, ст. 774.

29. О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»: постановление Правительства РФ от 20 февр. 2006 г. № 100. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

30. О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 3 окт. 2013 г. № 864. Там же.

31. О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 16 мая 2020 г. № 703. Там же.

32. О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 дек. 2019 г. № 1733. Там же.

33. Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 дек. 2020 г. № 2200. Там же.

34. О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 дек. 2019 г. № 1764. Там же.

35. О порядке изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств: постановление Правительства РФ от 26 дек. 2019 г. № 1842. Там же.

36. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»: постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594. Там же.

37. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31 окт. 2018 г. № 1288. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

38. О федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве: постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1043 (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве»). Там же.

39. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395. Там же.

40. О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 25 апр. 2006 г. № 237. Там же.

41. Об утверждении Стратегии развития инновационной деятельности в области дорожного хозяйства на период 2021–2025 годов: распоряжение Федерального дорожного агентства от 3 марта 2021 № 771-р. Там же.

42. Об утверждении Положения о военной автомобильной инспекции войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 23 апр. 2019 г. № 134. Там же.

43. Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678. Там же.

44. Об установлении Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств: приказ МВД России от 18 дек. 2019 г. № 948. Там же.

45. Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных средств: приказ Минтранса России от 15 янв. 2021 г. № 9. Там же.

46. Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом: приказ Минтранса России от 30 апр. 2021 г. № 145. Там же.

47. Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16 сент. 2016 г. № 582. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

48. По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 янв. 2019 г. № 5-П. Там же.

49. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // Собр. законодательства РФ. 2009. № 27, ст. 3382.

50. О содействии трансграничному обмену информацией о правонарушениях, связанных с безопасностью дорожного движения: директива Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 2015/413 от 11 марта 2015 г. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

51. European Union Directive 2008/96/EC on Road Infrastructure Safety Management. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=celex%3A32008L0096> (дата обращения: 25.09.2021).

52. Регламент Европейского Парламента и Совета Европейского Союза 661/2009 от 13 июля 2009 г. об утверждении типовых образцов требований к общей безопасности моторных транспортных средств, их прицепов и систем, компонентов и отдельных технических узлов, предназначенных для них. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

53. О дорожном движении: закон Республики Казахстан от 17 апр. 2014 г. № 194-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31536713#pos=3;-108

54. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-Х. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

55. О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 (в ред. от 26 сент. 2019 г.) (утратило силу) // Собр. законодательства РФ. 2019. № 40, ст. 5555.

56. Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств: постановление Правительства РФ от 18 дек. 2020 г. № 2167 (утратило силу). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

Научная, справочная, аналитическая литература

1. Аксенов В.А., Попова Е.В., Дивочкин О.А. Экономическая эффективность рациональной организации дорожного движения. М.: Транспорт, 1987. 128 с.

2. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. 608 с.

3. Бауман З. Глобализация. Последствия для человека и общества / пер. с англ. М.: Изд-во «Весь Мир», 2004. 188 с.

4. Бахаев А.А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. 190 с.

5. Бахаев А.А. Деятельность органов государственного управления по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник ЮУрГУ. 2009. № 6.

6. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. 344 с.

7. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007.

8. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 1999.
9. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2001.
10. Блинкин М.Я., Решетова Е.М. Безопасность дорожного движения. История вопроса, международный опыт, базовые институты. М.: Издат. дом Высшей школы экономики, 2013. 240 с.
11. Бобков. П.М. Глобализация и проблемы человечества // Вестник ЧелГУ. 2007. № 16. С. 22–31.
12. Вишневский Е.А. Анализ основных международно-правовых основ и современных инициатив в области обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. № 2 (78). 2018. С. 54–57.
13. Ворошилов Н.В. Основные итоги реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г. // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. № 3 (32).
14. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: ВГУ, 1970.
15. Глобалистика: энциклопедия / под ред. И.И. Мазура, А.Н. Чумакова. М.: ОАО Изд-во «Радуга», 2003. 1328 с.
16. Глобальные проблемы, их суть и поиск путей разрешения: материал для дискуссий по теме: «Глобальные проблемы и принципы устойчивого развития» / сост.: А.А. Черепанов, А.Г. Литвиненко. Новосибирск: СО РАН, 1998. 108 с.
17. Головки В.В., Майоров В.И., Ортман Е.А. Административная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: учеб. пособие. Омск, 2008. 179 с.
18. Головки В.В. Учебник инспектора ГИБДД. М., 2007.
19. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018. 192 с.
20. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.

21. Дингес Э.В. Методы планирования и оценки эффективности мероприятий по повышению безопасности дорожного движения. М.: МАДИ, 2016. 140 с.
22. Доклад о безопасности дорожного движения во всем мире / Всемирная организация здравоохранения. 2009. URL: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/44122/2/9789244563847_rus.pdf (дата обращения: 10.10.2021).
23. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2021. 79 с.
24. Доклад о безопасности дорожного движения в мире 2015 г. / Всемирная организация здравоохранения. Италия, 2015.
25. Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 170 с.
26. Жулев В.И. Обеспечение безопасности дорожного движения: лекция. М.: ВШ МВД СССР, 1973. 68 с.
27. Затолокин А.А. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения как самостоятельная система и часть системы национальной безопасности России // Общество и право. 2016. № 4 (58). С. 158–160.
28. Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 178 с.
29. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: Издат. дом «Юриспруденция», 2010. 208 с.
30. Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», 2013. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
31. Игнатов Л.Н., Шахриманьян И.К. Дорожное движение как социальная система: лекция. М.: Акад. МВД СССР, 1982.
32. Иоселиани А.Д., Чумаков А.Н. Философские проблемы глобализации. М.: Логос. 2015. 172 с.
33. Калюжный Ю.Н. Система обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации: правовые подходы и характерные признаки // Российская юстиция. 2016. № 12. С. 48–51.

34. Карапетян Л.М. О понятиях «глобализм» и «глобализация» // *Философские науки*. 2003. № 3. С. 47–60.

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

36. Клинковштейн Г.И., Афанасьев М.Б. Организация дорожного движения: учеб. для вузов. 5-е изд., перераб. и доп. М: Транспорт, 2001. 247 с.

37. Клявин В.Э. Разработка научных методов повышения уровня системной безопасности дорожного движения: дис. ... д-ра техн. наук. Липецк, 2017. 331 с.

38. Комаров В.М., Акимова В.В. Стратегии устойчивой мобильности: лучшие мировые практики // *Экономическая политика*. 2021. № 1. С. 82–103.

39. Коренев А. П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // *Труды Высшей школы МООП РСФСР*. 1965. Вып. 11.

40. Королев М.А. Административно-правовое регулирование и ответственность за нарушение Правил дорожного движения // *Закон и право*. 2009. № 12. С. 68.

41. Корякин В.М. Военная автомобильная инспекция как орган обеспечения безопасности дорожного движения // *Транспортное право и безопасность*. 2017. № 1 (13). С. 15–21.

42. Кошелкин С.Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // *Юридический мир*. 2008. № 2. С. 29–32.

43. Луконин Ю.П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 223 с.

44. Лукьяненко З.Б., Югова Н.В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // *ARS ADMINISTRANDI*. 2014. № 2. С. 72–78.

45. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. М., 1983.

46. Лукьянов В.В. Состав и квалификация дорожно-транспортных преступлений и административных правонарушений. Ростов н/Д, 2011.

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

48. Майоров В.И. Актуальные проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения // Актуальные проблемы административной ответственности: материалы VIII Всерос. науч.-практ. конф. 2015. С. 114–123.

49. Майоров В.И., Горovenko С.В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6. С. 292–296.

50. Майоров В.И. Создание аварийной ситуации – угроза безопасности участников дорожного движения // Сб. науч.-практ. трудов Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 1. С. 130–138.

51. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о систематизации норм, регулирующих административную ответственность за правонарушения в области дорожного движения // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 4.

52. Майоров В.И. Дорожное движение как сфера общественных отношений / отв. ред.: В.В. Денисенко, С.Г. Денисенко // Теория и практика административного права и процесса: материалы X Всерос. науч.-практ. конф., посвященной памяти профессора В.Д. Сорокина (Небугские чтения). 2016. С. 45–50.

53. Майоров В.И. Основное противоречие дорожного движения // Транспортное право. 2008. № 3. С. 41–43.

54. Майоров В.И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы. Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2008. 223 с.

55. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о расширении полномочий Госавтоинспекции в области контроля и надзора за техническим состоянием транспортных средств // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 2 (25). С. 24–27.

56. Майоров В.И., Денисенко В.В. Позитивная концептуальность и недоработанность отдельных положений нового законодательства в области организации дорожного движения в Российской Федерации // Общество и право. 2018. № 4 (66). С. 103–109.

57. Майоров В.И. Управление рисками в сфере дорожного движения / под общ. ред. Г.Ю. Гуляева // Управление социально-экономическими системами: теория, методология, практика: материалы Всерос. науч.-практ. конф. Пенза: Наука и Просвещение. 2017. С. 118–127.

58. Майоров В.И., Юсупов М.Ф. К вопросу о правовом регулировании организации дорожного движения в России и зарубежных странах // Право и государство: теория и практика. 2019. № 11 (179). С. 241–244.

59. Майоров В.И. Правовой режим в сфере безопасности дорожного движения // Вестник ЧелГУ. 2008. № 22. С. 85–89.

60. Майоров В.И., Полякова С.В. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения в Российской Федерации // Sciences of Europe. 2016. № 5–3.

61. Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9. № 4. С. 766–776.

62. Майоров В.И., Иванова С.И. Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: основные риски // Административное право и процесс. 2018. № 11. С. 9–14.

63. Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34–36.

64. Майорова Е.Н. Об изменении санкций за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 2. С. 25.

65. Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Кониная. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003.

66. Методы правового регулирования / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018. 448 с.

67. Молчанов П.В. Вопросы статуса некоторых участников стадии возбуждения дела об административном правонарушении в области дорожного движения // Актуальные вопросы админи-

стративно-правового регулирования в современной России: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 70-летию заслуженного юриста РФ, д-ра юрид. наук, проф. И.И. Веремеенко / отв. ред.: А.С. Дугенец, В.И. Майоров. М., 2008.

68. Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. М., 2019. 248 с.

69. Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2015.

70. Никонова Ю.Ф. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 220 с.

71. Олещенко Е.М., Сваткова Е.А. Мировой опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения: малозатратные и быстрореализуемые мероприятия // Транспорт Российской Федерации. 2012. № 4. С. 36–41.

72. Печатнова Е.В., Кузнецов В.Н. Анализ особенностей успешных зарубежных стратегий по повышению безопасности дорожного движения // Вестник Прикамского социального института. 2019. № 3 (84).

73. Пигарев Е.С. Будущее России за...? // Средний класс в России: прошлое, настоящее, будущее: материалы науч.-практ. конф. / отв. ред. Г.Н. Крупнин. Серия: Symposium. Вып. 2. СПб., 2000. С. 70–76.

74. Позднышов А.Н., Кваша А.А., Тимошенко И.В. Административная ответственность: учеб. пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2010.

75. Политехнический словарь / под ред. А.Ю. Ишинского. М., 1980.

76. Прокопович Г.А. Юридическая ответственность в российском праве: теоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

77. Прокофьев С.Е. Программный подход в государственном управлении: проблемы и пути их решения // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 35–40.

78. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой. 2-е изд. М., 2016. 268 с.

79. Россинский В.Б. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения (тенденции, проблемы и перспективы развития): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. 370 с.

80. Россинский Б.В. Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 12 (24). С. 66–77.

81. Рябоконт Ю.А. Государственное управление безопасностью дорожного движения: учеб. пособие. Омск: СибАДИ, 2013.

82. Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 351 с.

83. Соловей Ю.П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омский юридический институт, 2004.

84. Сычева В.А. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Новый юридический вестник. 2019. № 1 (8). С. 7–9.

85. Тимакова В.В. Некоторые аспекты международного опыта в обеспечении безопасности дорожного движения // Центр «Нормативного регулирования». М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ). 2012. № 2 (12). С. 40–46.

86. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. 68 с.

87. Философский энциклопедический словарь. М., 1989.

88. Чумаков А. Н. Объективные и субъективные аспекты глобализации // Философия и будущее цивилизации: матер. IV Рос. филос. конгресса. М., 2005. Т. 3. С. 333–334.

89. Якупов А.М. Опасность и безопасность дорожного движения // Современные проблемы транспортного комплекса России. 2015. № 1 (6). С. 56–61.

90. Elvik R., Høyе A., Vaa T., Sorensen M. The Handbook of Road Safety Measures. 2nd ed. Oslo, 2009, 1124 p.

91. ERSO Synthesis on post-impact care / European Commission. 2018.

92. Communication «On the road to automated mobility: An EU strategy for mobility of the future» / European Commission. 2018. COM/2018/283 final.

93. European Road Safety Action Programme. Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: a shared responsibility. Brussels: European Commission, 2003. COM(2003) 311 final.

94. Global status report on road safety 2018. URL: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241565684>

95. Schermers G., Vliet van P. Sustainable Safety. A preventative road Safety Strategy for the Future. 2nd ed. Rotterdam, December 2001.

96. Sánchez-Mangas R., García-Ferrer A., Juan de A., Arroyo A. The probability of death in road traffic accidents. How important is a quick medical response? // Accident Analysis and Prevention. July 2010. № 42 (4). P. 1048. DOI:10.1016/j.aap.2009.12.012.

97. Road safety targets: Monitoring report (November 2020). URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/pdf/monitoring_report_november_2020.pdf (дата обращения: 25.09.2021).

98. Robertson R., Khondker H. Discourses of globalization: preliminary considerations // International Sociology. L., 1998. Vol. 13, № 1. P. 25–40.

99. Turner B., Cairney P., Jurewicz C., McTiernan D. Recent progress in implementing the safe system approach // Journal of the Australasian College of Road Safety. February 2010. P. 17–19.

100. Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011–2020 (Brussels, 20.7.2010). URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/road_safety/pdf/com_20072010_en.pdf (дата обращения: 25.09.2021).

Электронные ресурсы

1. База данных Организации экономического сотрудничества и развития. URL: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=79866> (дата обращения: 19.09.2021).

2. Базовая модель определения критериев и категорий риска: утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19 (3). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

3. «Бэйдоу» и транспортные перевозки. URL: http://www.kitaichina.com/rzhengzhi/202009/t20200908_800220229.html (дата обращения: 15.10.2021).

4. Доклад о реализации в 2019 году Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/results/стратегия-бдд-2018-2024/реализация-в-2019-году-стратегии-бдд#:~:text=Реализация%20мероприятий%20федерального%20проекта%20»Безопасность,и%20составило%2016%20981%20человек> (дата обращения: 25.09.2021).

5. Заседание Госсовета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения от 26 июня 2019 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60825> (дата обращения: 27.09.2021).

6. Кабмин намерен распространить принципы «регуляторной гильотины» на лицензии для бизнеса. URL: <https://knd.ac.gov.ru/3970> (дата обращения: 15.10.2021).

7. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины». URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35?from=main> (дата обращения: 06.09.2019).

9. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. URL: <https://мвд.рф/folder/23242072> (дата обращения: 20.09.2021).

10. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за опасное вождение: проект закона. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=50436> (дата обращения: 15.10.2021).

11. Проект порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#/> (дата обращения: 15.10.2021).

12. Об утверждении положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: проект Постановления Правительства РФ. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=Об%20утверждении%20положения%20о%20государственном%20контроле%20&departments=7&npr=121716> (дата обращения: 15.10.2021).

13. EU Road Safety Policy Framework 2021–2030 – Next steps towards «Vision Zero»: Brussels: European Commission, 2019. URL: <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/legislation/swd20190283-roadsafety-vision-zero.pdf> (дата обращения: 16.09.2021).

14. Euro NCAP. URL: <https://www.euroncap.com/ru/сведения-о-euro-ncap> (дата обращения: 25.09.2021).

15. European Commission – eCall. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist/knowledge/esave/esafety_measures_unknown_safety_effects/ecall_en (дата обращения: 25.09.2021).

16. Valletta Declaration on Road Safety. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/roadsafety/files/valletta_declaration_on_improving_road_safety.pdf (дата обращения: 25.09.2021).

17. Policy to promote autonomous driving. URL: http://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202101/05/content_WS_5ff39f9fc6d0f725769433b4.html

18. What Is the Regulatory Guillotine. URL: <http://regulatory-reform.com/regulatory-guillotine> (дата обращения: 12.09.2021).

Оглавление

Введение	3
1. Государственное управление в области обеспечения безопасности дорожного движения	4
1.1. Безопасность дорожного движения как правовая категория.....	4
1.2. Система и субъекты обеспечения безопасности дорожного движения.....	17
1.3. Государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения.....	31
2. Административная деликтность в области дорожного движения: содержание и меры противодействия	52
2.1. Административные правонарушения в области дорожного движения: понятие, признаки, состав.....	52
2.2. Административные правонарушения в области дорожного движения и нарушения Правил дорожного движения: соотношение понятий.....	63
2.3. Административные наказания за правонарушения в области дорожного движения.....	70
3. Обеспечение безопасности дорожного движения на международном уровне	84
3.1. Обеспечение безопасности дорожного движения как глобальная проблема.....	84
3.2. Стратегия обеспечения безопасности дорожного движения в Европейском союзе: системный подход к безопасности.....	98
4. Современные перспективы повышения безопасности дорожного движения в России	113
4.1. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности...	113
4.2. Перспективы программно-целевого подхода в обеспечении безопасности дорожного движения.....	121
Заключение	137
Литература	140

Научное издание

Майоров Владимир Иванович
Денисенко Виктор Васильевич
Денисенко Снежана Геннадьевна

**БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ:
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Редактор *В. С. Ревина*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1735-8



Подписано в печать 30.10.2021. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 10. Тираж 100 экз. Заказ 184.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.