

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Юго-Западный государственный университет»**

На правах рукописи

Верзилин Сергей Владимирович

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

**Специальность 5.1.2. Публично-правовые
(государственно-правовые) науки**

Диссертация
на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, доцент
Дизер Олег Александрович

КУРСК - 2024

Оглавление

| | |
|--|------------|
| Введение | 3 |
| Глава I Теоретические аспекты административно-правового и нормативно-технического регулирования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения | 19 |
| 1.1 Сущность и основное содержание государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»..... | 19 |
| 1.2 Анализ источников нормативного правового и нормативно-технического регулирования отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения | 42 |
| 1.3 Зарубежный опыт реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения..... | 81 |
| Глава II Основные направления совершенствования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения..... | 96 |
| 2.1 Система органов государственной власти, участвующих в реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения и пути повышения уровня их взаимодействия..... | 96 |
| 2.2 Проблемы совершенствования федерального государственного административного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения | 130 |
| 2.3 Основные подходы к оптимизации административной ответственности за нарушения в области дорожного движения и порядка привлечения к ней | 155 |
| Заключение..... | 196 |
| Библиографический список..... | 201 |

Введение

Актуальность темы исследования. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения (далее – ОБДД) является одной из острых социальных, правовых и организационных проблем для современного общества и государства. По мере совершенствования технологий возникают новые вызовы, для локализации которых требуются значительные усилия.

Наряду с огромным позитивным вкладом в социально-экономическое развитие страны дорожное движение, к сожалению, влечет и негативные последствия, выражающиеся в дорожно-транспортных происшествиях (далее – ДТП), следствием которых являются гибель и ранения людей, колоссальный материальный ущерб. Только за последнее десятилетие (с 2010 по 2020 г.) в Российской Федерации в ДТП погибли 250 356 человек¹. В 2023 г. зарегистрировано 132 466 (+4,5%) ДТП, в которых погибли 14 504 (+2,3%) человека и получили ранения 166 500 (+4,3%)². Аварийность на дорогах представляет существенную угрозу экономической безопасности Российской Федерации. Экономические потери от ДТП по оценке ученых, составляют 2,4–2,6% ВВП³.

Впервые с 2012 г. наблюдается рост (по сравнению с АППГ) 3 основных показателей: количества ДТП – 166 тыс. (+4,3%), раненых – 166 тыс. (+4,3%), погибших – 14 тыс. (+2,3%)⁴. Кроме того, такой относительный показатель, как социальный риск в ДТП (число погибших в ДТП на 100 тыс. населения)⁵,

¹ Состояние и тенденции безопасности дорожного движения в Российской Федерации в 2011–2020 годах : аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2022. 368 с.

² Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2023 год : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2024. С. 4.

³ Кирьянов, В. Н. О формировании Государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения // Форум безопасности дорожного движения – 2005 «Обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации» : сборник материалов всероссийской конференции. М. : ДОБДД МВД России, 2006. С. 11.

⁴ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 6 месяцев 2023 года. Информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023. С. 4.

⁵ Социальный риск определяется в соответствии с методикой федерального проекта «Безопасность дорожного движения», утвержденной распоряжением МВД России от 29 августа 2022 г. № 1/9750.

включенный в число целевых показателей национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»¹ остается на высоком уровне (9,91).

Статистика свидетельствует, что, как и в предшествующие годы, в 2023 году девять из десяти ДТП произошли из-за нарушения правил дорожного движения водителями ТС². Среди всей совокупности выявляемых административных деликтов лидирующие позиции занимают правонарушения в сфере дорожного движения. Так, например, в 2023 г. количество возбужденных дел об административных правонарушениях составило 240,1 млн (+17,6%)³.

Общепризнано, что решение задачи по недопущению ДТП, снижению тяжести их последствий возложено на государство в целом. Так, в ст. 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – ФЗ о БДД) в качестве одного из принципов установлен приоритет ответственности государства за ОБДД над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении⁴.

Отдельными полномочиями по недопущению ДТП, снижению тяжести их последствий наделены более 40 федеральных органов исполнительной власти. Однако до настоящего времени не решены вопросы четкого закрепления соответствующих полномочий в организационно-распорядительных документах органов публичной власти в этой сфере, что сказывается на эффективности их координации.

За последние десятилетия существенно увеличился парк автотранспортных средств (в настоящее время численность автопарка составляет порядка 60 млн

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

² Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2022 год: информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023. С. 8.

³ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году: информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2022. С. 6.

⁴ О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 7873.

единиц¹), что приводит к увеличению административных правонарушений в сфере дорожного движения ежегодно. По мере развития городов возрастает количество общественного транспорта и, в особенности, легкового автотранспорта, эксплуатируемого в режиме такси². Все это создает значительную нагрузку на транспортную инфраструктуру и формирует новые вызовы для ОБДД. Особо актуальным является решение вопроса взаимозависимости ОБДД и пропускной способности автомобильных дорог, что выражается в поиске оптимального компромисса между разрешенной скоростью движения в городских условиях и целым рядом иных причин.

Быстрыми темпами идет цифровизация экономики, активно разрабатываются системы автоматизированного управления автотранспортными средствами, передвигающимися в городских условиях и на автомагистралях автономно. Отдельные аспекты данной проблемы рассматриваются в научной литературе³, однако работа в этом направлении требует отдельного комплексного и системного исследования, позволяющего прогнозировать возможные риски для дорожного движения при эксплуатации таких средств и предусмотреть меры по их нейтрализации.

Также следует отметить, что последнее десятилетие характеризуется активным развитием автоматизированных средств контроля за движением автотранспортных средств, которые постоянно совершенствуются технологически и увеличиваются количественно. Это требует новых законодательных решений, особенно с точки зрения соблюдения прав и законных интересов граждан. Длительное время данный вопрос оставался без четкой правовой регламентации,

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2022. С. 6.

² Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2022 № 580-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

³ См. напр.: Ананенко, А. О. Юридическая ответственность в области использования беспилотных транспортных средств // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – № 6(82). – С. 155–161.

однако с вступлением в силу Федерального закона¹ и постановления Правительства Российской Федерации² многие вопросы функционирования стационарных средств фиксации нарушений сняты с повестки дня. Тем не менее правовой механизм реализации соответствующих норм требует уточнения и корректировки для эффективного практического применения.

Одной из приоритетных задач обеспечения безопасности личности, общества и государства определено достижение нулевого показателя смертности в ДТП к 2030 году³ и обеспечение высокого уровня безопасности на дорогах в целом. В этой связи представляется крайне актуальной и необходимой задача поиска и разработки инновационной стратегии ОБДД с возможностью использования передового отечественного и адаптации зарубежного опыта, а также прорывных цифровых технологий⁴.

Все вышеуказанные проблемы диктуют объективную необходимость осуществления комплексной научной оценки существующего теоретико-правового, организационного и нормативно-технического регулирования государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», подготовку мероприятий по совершенствованию правового механизма ее реализации, что обуславливает актуальность и своевременность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы. Вопросы безопасности дорожного движения, совершенствования системы ОБДД, определения места и

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги : Федеральный закон от 29.05.2023 № 197-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² О размещении стационарных средств фиксации, передвижных средств фиксации или мобильных средств фиксации постановление Правительства РФ от 01.06.2024 № 754 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги : утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 15).

⁴ Раздел 3 Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р // СПС «КонсультантПлюс».

роли Госавтоинспекции в ее функционировании, реформирования контроля и надзора в этой области, оптимизации системы административных наказаний в области дорожного движения на протяжении длительного времени вызывают повышенный интерес среди ведущих ученых в области теории и прикладных аспектов административного права и процесса.

Значительный вклад в разработку теоретических основ обеспечения БДД внесли Д. Н. Бахрах, В. П. Беляев, И. И. Веремеенко, И. А. Галаган, Р. И. Денисов, А. С. Дугенец, С. М. Зырянов, Ф. Н. Зейналов, А. П. Коренев, А. Е. Лунев, В. И. Майоров, Е. Е. Петров, Л. Л. Попов, Н. Г. Салищева, А. Б. Агапов, В. Д. Сорокин, А. А. Демин, Ю. Н., Степаненко, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов, О. М. Якуба, и другие ученые.

Общие аспекты функционирования государственной системы ОБДД исследовались в работах В. И. Жулева, В. В. Афолина, Ю. Н. Калюжного, М. В. Барышникова, В. Д. Кондратьева, С. И. Бертуша, Г. И. Клинковштейна, Е. А. Новикова, Б. В. Россинского, В. В. Лукьянова, В. А. Федорова, П. В. Смолина, А. Ю. Фомичева, Е. В. Павловой, а также других ученых.

Отдельные вопросы заявленной проблематики нашли отражение в диссертационных исследованиях. Так, контрольно-надзорная деятельность в ОБДД в разные периоды времени исследовалась в работах С. Н. Антонова¹, Д. Г. Домрачева², С. Н. Дмитриева³, М. С. Прокопова⁴, С. А. Сергеева⁵ и других авторов.

¹ Антонов, С. Н. Правовые и организационные основы совершенствования деятельности дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Антонов Сергей Николаевич. М., 1993. – 150 с.

² Домрачев, Д. Г. Дорожный надзор Государственной автомобильной инспекции МВД России автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Домрачев Дмитрий Гарриевич. Челябинск, 2009. – 34 с.

³ Дмитриев, С. Н. Правовые, организационные и тактические проблемы деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Дмитриев Сергей Николаевич. М., 2003. – 497 с.

⁴ Прокопов, М. С. Административно-правовое регулирование применение цифровых технологий надзора в области безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук : 5.1.2 / Прокопов Максим Сергеевич. М., 2024. – 197 с.

⁵ Сергеев, С. А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта контрольно-надзорных правоотношений: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2007.

Ряд диссертационных исследований посвящен вопросам производства по делам об административных правонарушениях и административной ответственности в области дорожного движения. Это работы А. А. Бахаева¹, В. В. Головки², А. И. Горяинова³, Ю. П. Луконина⁴, А. Д. Дымберова⁵ и ряда других авторов.

Названные и другие работы создали теоретическую платформу, на которую опирался автор настоящего исследования при разработке отдельных выводов и предложений. В то же время многие исследования носят в большей мере фрагментарный характер, посвящены дискретному рассмотрению отдельных направлений реализации искомой функции, отдельные работы отчасти утратили свою актуальность и практическую значимость.

Кроме того, основная часть научных исследований была проведена без учета таких важнейших изменений и тенденций в государственной политике в области ОБДД, как проведение административной реформы контрольно-надзорной деятельности и законодательства об административной ответственности. Так, в Концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отмечается, что необходимо больше внимания уделять совершенствованию института административной ответственности, трансформации его из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода в случае, если профилактические и

¹ Бахаев, А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бахаев Антон Александрович. М., 2009. – 190 с.

² Головки, В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Головки Владимир Владимирович. М., 2008. – 38 с.

³ Горяинов, А. И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Головки Владимир Владимирович. М., 2008. – 38 с.

⁴ Луконин, Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Луконин Юрий Павлович. Екатеринбург, 1999. – 223 с.

⁵ Дымберов, А. Д. Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Дымберов Александр Дамбаевич. М., 2019. – 165 с.

принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия¹. В настоящей работе, в отличие от предшествующих, значительное место отведено таким важнейшим элементам государственного управления в ОБДД, как система обеспечения БДД, контроль (надзор), стратегическое планирование и цифровизация деятельности в этой сфере.

Методологической основой диссертационного исследования выступает диалектическая методология, позволяющая исследовать государственную функцию «Обеспечение безопасности дорожного движения» как совокупность общественных процессов и явлений в их генезисе, взаимообусловленности и взаимосвязи, также этому способствовало использование общенаучных методов научного познания: анализа, синтеза, индукции, дедукции, моделирования, а также логического (при последовательном изложении темы исследования и формулировании выводов), исторического (при рассмотрении этапов развития системы ОБДД), системно-структурного (при анализе элементов системы ОБДД, изучении основ правового регулирования деятельности).

Исследование проведено с использованием специальных юридических методов, учитывающих особенности правовых явлений в области БДД: сравнительно-правового и историко-правового (при рассмотрении положений международного законодательства и их закрепления в отечественном праве, регулирования вопросов ОБДД в разных странах на разных этапах становления), а также формально-юридического (при анализе правовых актов, формулировании авторских определений и рекомендаций). При отборе, обработке и анализе судебной практики, анкетировании применялся метод конкретно-социологических исследований. Применялись и другие общенаучные и специально-юридические методы научного познания, способствующие достижению поставленной цели.

Цель диссертационного исследования заключается в выработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на установление юридического содержания государственной функции «Обеспечение

¹ Раздел 1 Концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 03.09.2022).

безопасности дорожного движения», комплексную оценку теоретико-правовых и нормативно-технических основ регламентации исполнения данной функции и разработку научно обоснованных предложений по повышению эффективности ее реализации.

Указанная цель определила постановку и решение следующих **задач диссертационного исследования:**

через определение юридической категории «государственная функция» выявить сущность и основное содержание государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»;

дать общую характеристику обеспечения БДД в системе обеспечения национальной безопасности и разработать предложения по повышению ее места и роли в этой системе;

выявить существующие проблемы в системе правового, организационного и нормативно-технического регулирования отношений в области безопасности дорожного движения и дать предложения по их разрешению;

изучить зарубежный опыт обеспечения БДД и определить возможность имплементации наиболее эффективных правовых решений в практику реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» в России;

определить административно-правовой статус государственных органов, участвующих в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» («ведущих игроков на этом поле»), уточнить их компетенцию, перспективные направления повышения уровня их взаимодействия и координации для оптимизации исполнения соответствующей функции;

выявить проблемы организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) (далее – ФГКН) в области БДД и сформулировать научно обоснованные предложения по их решению;

установить особенности профилактики правонарушений в области дорожного движения и разработать предложения по совершенствованию института административной ответственности в этой области общественных отношений.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Предметом исследования выступают теоретико-правовое, организационное и нормативно-техническое регулирование БДД в Российской Федерации, составляющие административно-правовой механизм реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения.

Теоретическая и нормативно-правовая основа исследования. На формирование исходных теоретических положений, идей и выводов существенное влияние оказали фундаментальные исследования, проведенные отечественными и зарубежными учеными по общей теории права, социологии, философии, конституционному праву, а также работы ученых по административному праву, в области государственного управления.

В качестве нормативной базы исследования выступают Конституция Российской Федерации, международные акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти и субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты СССР и РСФСР, законодательство зарубежных государств в области безопасности дорожного движения.

Эмпирическая основа исследования включает в себя: итоги обобщения правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации и обзоров судов общей юрисдикции с 2010 по 2024 г; судебная практика судов общей юрисдикции 2013-2023 г; официальные документы Генпрокуратуры России за 2010-2024 г. (информационные письма, обзоры правоприменительной практики, постановления координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, решения межведомственных совещаний правоохранительных органов); официальные документы МВД России за 2010-2024 г. (аналитические обзоры, методические рекомендации, распоряжения, обзоры правоприменительной практики, данные из учетов ГИАЦ МВД и ИЦ территориальных органов по субъектам Российской Федерации, аналитические материалы НЦ БДД

МВД России); статистическая информация Судебного департамента при Верховном Суде России за 2014-2022 г.; данные, полученные в результате интервьюирования сотрудников территориальных органов МВД России Воронежской, Орловской, Белгородской областей (около 110 человек), анкетирования сотрудников полиции (более 300 человек), а также эмпирический материал других авторов по аналогичной или смежной тематике. Использовался также личный опыт работы соискателя в правоохранительной системе.

Научная новизна исследования.

Интерпретация теоретических основ административного права и государственного управления к исследуемой проблематике позволили автору уточнить место и роль безопасности дорожного движения в системе национальной безопасности¹ и сформулировать предложения по повышению ее статуса в этой системе для более эффективного решения задач по снижению аварийности в стране.

Новым для публично правовых наук являются предложения по совершенствованию деятельности системы ОБДД, включая повышение ответственности ее участников за состояние БДД, оптимизацию координации деятельности ее субъектов, перераспределение компетенции отдельных из них.

На основе межотраслевого подхода выявлены проблемы, связанные с регламентацией компетенции отдельных субъектов системы ОБДД, предложены конкретные меры по повышению ее эффективности.

С позиций конституционного права на теоретическом уровне разрешены отдельные вопросы обеспечения прав и законных интересов участников движения и субъектов хозяйственной деятельности при осуществлении контрольно-надзорной деятельности уполномоченных субъектов.

¹ На актуальность позиционирования безопасности дорожного движения в системе национальной безопасности обращается внимание в научных работах ведущих ученых в этой области: см. напр., Кардашова, И. Б. Безопасность дорожного движения в контексте обеспечения национальной безопасности // Безопасность дорожного движения. 2023. № 1. С. 6-11.

Анализ ретроспективы и тенденций законодательства об административной ответственности в области дорожного движения позволил сформулировать предложения по применению риск ориентированного подхода к борьбе с правонарушениями в этой области. Предложены актуальные направления в реализации контрольно-надзорных полномочий в области БДД.

Сформулированы основные тенденции совершенствования системы правового регулирования в исследуемой области и сформулированы ключевые направления нормотворчества в этой сфере общественных отношений.

Научная новизна исследования, свидетельствующая о личном вкладе диссертанта в развитие теории государственного управления, административного права и процесса, также отражена в выносимых на защиту положениях:

1. Государственная функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» представляет собой внутреннюю правоохранительную функцию государства, содержанием которой является деятельность уполномоченных органов государства по защите прав и законных интересов участников дорожного движения путем обеспечения точного и неуклонного соблюдения законодательства в области безопасности дорожного движения, направленного на предупреждение дорожно-транспортных происшествий и снижение тяжести их последствий.

2. Исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» должно позиционироваться в качестве неотъемлемого элемента и составной части общей системы обеспечения общественной безопасности в рамках национальной безопасности, что синхронизирует положения Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации с действующий организационно-правовой формой реализации государственной политики, направленной на решение задачи повышения безопасности дорожного движения.

В этой связи для реализации Стратегии национальной безопасности необходимо включение обеспечение безопасности дорожного движения в качестве одного из направлений деятельности Правительства Российской Федерации. Целесообразно вопросы стратегического планирования этой деятельности

включить в один из предметов ведения Совета Безопасности Российской Федерации. Такой подход позволит реализовать требование законодательства об ответственности субъектов системы обеспечения безопасности дорожного движения за состояние аварийности в стране.

3. Государственная функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» в настоящее время реализуется посредством:

- реализации положений Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2025–2030 годы с перспективой до 2036 года по осуществлению государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- административно-правового регулирования правоотношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (разработка нового проекта КоАП РФ, изменений в ФЗ о БДД и Правил дорожного движения и др.);

- совершенствования системы технических регламентов, правил, документов по стандартизации, технических норм и других документов в области безопасности дорожного движения;

- оптимизации системы и компетенции государственных органов, участвующих в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»;

- повышения эффективности организации и осуществления контрольных, надзорных и разрешительных функций в области безопасности дорожного движения;

- совершенствования административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения;

- развития международного сотрудничества и синхронизации российского законодательства с международными нормами права.

4. Функции выработки государственной политики, построения действенной системы взаимодействия субъектов управления в области безопасности дорожного движения, ее эффективного функционирования и интегрирования в единую модель взаимодействия, характеризующуюся как горизонтальными, так и вертикальными

взаимосвязями, возложены на Правительственную комиссию по ОБДД. Повышение ее роли и значения как надведомственного органа будет способствовать в режиме реального времени отслеживать ситуацию в этой области, своевременно корректировать деятельность органов исполнительной власти разных уровней в целях достижения конечного социально-значимого результата – сохранение жизни и здоровья людей. Создание постоянно действующего рабочего аппарата в данной комиссии позволит установить тесные связи с субъектами задействованными в этой сфере, в т.ч. с аналогичными комиссиями в субъектах Российской Федерации.

5. Для успешной реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», достижения целей национального развития в этой области до 2030 г. объективно необходимо приведение национального законодательства в области БДД в соответствие с международными правовыми нормами и стандартами. Обосновано, что в числе приоритетных направлений и тенденций совершенствования законодательства входят:

- унификация законодательства в области БДД;
- постепенное слияние основных нормативных правовых актов в области БДД;
- введение единых нормативов и требований по ОБДД;
- принятие единообразных ПДД и требований к непосредственным участникам дорожного движения.

6. Федеральный государственный надзор в области БДД является одним из эффективных направлений реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения». Вместе с тем новое законодательство в данной области (Федеральные законы от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации») предполагает комплексную перенастройку существующей правовой основы организации и осуществления контроля (надзора). В этой связи наиболее

актуальными, подлежащими разрешению, являются следующие проблемные вопросы:

– реальное обеспечение корреспонденции прав и обязанностей поднадзорных объектов и надзирающих органов, защищающих интересы государства в области БДД;

– определение теоретического и практического соотношения правовых категорий «федеральный государственный надзор в области БДД» и «надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о БДД», поскольку подавляющее большинство нарушений в области дорожного движения совершают его участники, и прежде всего водители, а не хозяйствующие субъекты;

– законодательное закрепление понятия «нарушение обязательных требований».

Повысить профилактическую составляющую в борьбе с правонарушениями в области дорожного движения возможно путем использования риск ориентированного подхода, т.е. концентрации усилий правоохранительных органов на реализации принципа неотвратимости наказания, прежде всего, в отношении водителей, систематически нарушающих ПДД и «практикующих» опасное вождение.

7. Одной из перспективных форм объективного надзора за выполнением ПДД являются автоматизированные системы фотовидеофиксации административных правонарушений в этой области, получившее значительное свое развитие. К подобным средствам должны предъявляться повышенные требования для обеспечения прав и законных интересов граждан, одним из которых может стать внедрение практики независимых проверок точности показаний приборов автоматизированной фотовидеофиксации нарушений ПДД.

Теоретическая значимость исследования обусловлена тем, что представленные автором положения образуют комплекс научно-обоснованных выводов для решения проблемы ОБДД, имеющей организационно-правовое и социально-экономическое значение для Российской Федерации.

Научно обосновано содержание государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»; определен субъектный состав федеральных органов государственной власти и иных органов, ответственных за ее исполнение; представлены наиболее приоритетные направления совершенствования нормативного правового регулирования в указанной сфере. Выявлены недостатки в действующем законодательстве, устранение которых позволит реализовать задачу регулирования отношений в области ОБДД, а также формулирования видов и размеров административных наказаний за их совершение, обеспечивающих повышение эффективности превенции и непосредственного воздействия административно-деликтных норм на соблюдение участниками дорожного движения установленных для них правил.

Практическая значимость исследования выражена его направленностью на решение актуальных проблем ОБДД, совершенствование государственной системы ОБДД, контрольно-надзорной и административно-юрисдикционной деятельности, выработку основных направлений совершенствования организационно-правовых основ обеспечения рассматриваемой безопасности и управленческой деятельности по ее обеспечению. Выводы и предложения, сформулированные диссертантом, могут быть использованы в нормотворческой работе, научно-исследовательской и преподавательской деятельности.

Достоверность проведенного исследования, его выводов и основных положений обуславливается использованием соответствующей методологии, нормативного, теоретического и эмпирического материала, изучением и критическим осмыслением трудов отечественных и зарубежных ученых, исследовавших реализацию государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», теоретической и практической значимостью, а также апробацией результатов. При подготовке диссертации широко использовались опубликованные результаты эмпирических исследований. Кроме того, в работе использован личный опыт практической деятельности автора в рамках рассматриваемого направления деятельности.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования докладывались диссертантом и обсуждались на 10 международных и всероссийских научных конференциях, проводимых Воронежским институтом МВД России (2019 г., 2020 г., 2022 г.), Белгородским юридическим институтом МВД России имени И.Д. Путилина (2023 г.), Санкт-Петербургским университетом МВД России (2020 г.), Институтом государства и права РАН (2020 г.), Российским государственным университетом правосудия (2019 г.).

Наиболее значимые результаты исследования нашли отражение в 17 опубликованных работах, в том числе в 1 монографии, 9 статьях, опубликованных в научных журналах, входящих в перечень ВАК при Минобрнауки России и 7 статьях, опубликованных в иных изданиях.

Основные положения диссертации внедрены в учебный процесс Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный лесотехнический университет имени Г. Ф. Морозова», Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени И.Д. Путилина».

Отдельные материалы исследования нашли практическое применение в деятельности Главного Управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России (ФКУ «НЦ БДД МВД России»), Управления государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления МВД России по Воронежской области, комитета по транспорту, дорожному хозяйству и безопасности Воронежской областной Думы, автономного учреждения Воронежской области «Институт регионального развития» при формировании и реализации Стратегии социально-экономического развития Воронежской области.

Структура работы обусловлена целью и задачами диссертационного исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава I Теоретические аспекты административно-правового и нормативно-технического регулирования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения

1.1 Сущность и основное содержание государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»

Анализируя категорию «государственная функция», целесообразно в первую очередь определить основные подходы к понятию «цель государства». В этом плане заслуживают внимания рассуждения Г. Еллинека. Исследуя данный вопрос, ученый обращал особое внимание на эвдемонически-утилитарную теорию, согласно которой благополучие человека и общества является главной и одной-единственной целью всех публичных учреждений¹. Высказываясь критически, ученый, в частности, отмечал, что, как только эту теорию перекладывают на практическую деятельность, появляются огромные сомнения. Смысл слова «благо» и очень схожего с ним «польза» до такой степени расплывчат и индивидуален, что из него можно воспроизвести все, что нужно. Под предлогом коллективного блага всегда исполнялись бесцеремонные вмешательства в самые важные присущие данному индивидууму блага. К этой теории присоединились те, кто желал беспредельного наращивания сферы государственной деятельности. Это классическая теория абсолютизма и полицейского государства. Идея благосостояния или пользы страдает отсутствием всякой меры, любых внутренних пределов. Тот критерий истины, который заключается в этой теории, обеспечивается исключительно с помощью тщательного разделения реальных целей государства².

Из данного суждения следуют, по крайней мере, два вывода:

– если понимать «всеобщее благо» довольно широко, то можно стать на путь подавления индивидуальных свобод;

¹ Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве. Т. 1. СПб., 1908. С. 176.

² Там же. С. 177.

– общая цель государства должна быть опосредована конкретными задачами, которые и должны восприниматься в качестве категории «государственные функции».

Надо сказать, что действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. никаких конкретных целей для государства не определяет, устанавливая, что «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»¹.

Выдающийся российский ученый И. А. Ильин отмечал, что государство создавалось и развивалось с целью обеспечения общественной безопасности, как внешней, так и внутренней. Однако данная цель не является единственной. Управляя на основе права («по праву»), реализуя свою власть путем правовых распоряжений и закономерных действий органов власти («через право»), государство ставит главной задачей установление на всей территории (в своих границах и в международной сфере деятельности) правовых норм («ради права»), то есть борьбу с беззаконием и преобладанием грубой силой².

Представляется, что такие задачи государства, как внутренний порядок и внешняя безопасность, в любом преломлении являются направленными на достижение как всеобщего блага граждан государства, так и блага каждого из них по отдельности.

На основании высказанных суждений, на наш взгляд, можно сделать вполне обоснованный вывод о том, что, каким бы ни было государство по своему устройству или форме правления, какой бы политический режим в нем ни господствовал, двуединая цель в виде обеспечения внешней безопасности и обеспечения внутреннего порядка остается для него неизменной.

Далее обратимся к понятию «функции государства», или «государственные функции». Прежде всего следует отметить, что эти два понятия воспринимаются

¹ Ст. 2 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Ильин А. А. Теория государства и права. М., 2003. С. 141–142.

нами как синонимы, поскольку в них вкладываются одинаковые смысл и содержание.

Очевидно, что на разных этапах развития государственности в человеческой цивилизации, а также в зависимости от конкретно-исторических условий, государственного устройства и формы правления объем государственных функций может быть различным. По мнению автора, нельзя утверждать и то, что историческая эволюция государства неизбежно влечет расширение его функций. Как представляется, историческая эволюция влечет изменение объема государственных функций путем отмирания одних и появления иных, отвечающих тем задачам и угрозам, которые возникают на определенном историческом этапе.

Следует согласиться с мнением, высказанным в работе «Теория государства и права» под редакцией М. Н. Марченко, что «функции государства – это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное значение»¹.

Существенный научный интерес представляют собой критерии отграничения одной государственной функции от другой, предложенные в данной работе. Таких критериев выделяется два:

1) особенности объекта государственного воздействия, т.е. своеобразие тех общественных отношений, на которые государство воздействует в процессе своей деятельности;

2) специфика содержания каждой функции, то есть целенаправленного практического воздействия государства на определенную сферу схожих между собой, однородных отношений².

Предлагается в дальнейшем применить данные критерии для обособления тех государственных функций, рассмотрение которых является целью настоящего диссертационного исследования.

¹ Теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко Т. 1. М., 2001. С. 336.

² Там же. С. 337.

В научной литературе также можно встретить подразделение функций государства на основные и неосновные. При этом под основными, как правило, понимаются такие, которые непосредственно вытекают из сущности государства как политической организации общества. В свою очередь, неосновные функции необходимо дополнительно обосновывать, так как они могут исполняться не только государством (например, функция регистрации каких-либо объектов или прав). Деление функций государства на основные и неосновные, на наш взгляд, является вопросом спорным. Так, например, с высокой степенью вероятности можно предположить, что современные информационные технологии вскоре позволят существенным образом видоизменить порядок принятия законодательных актов, вплоть до того, что делегирование депутатов в парламент станет ненужным.

Государственная функция установления норм права является одной из самых фундаментальных. Необходимо отметить, что определять, какой именно набор функций должно брать на себя государство, следует исходя из критерия публичной необходимости, согласно которому данную функцию невозможно или нецелесообразно делегировать кому-либо иному. В условиях демократии и повышения зрелости гражданского общества именно этот критерий будет постепенно становиться определяющим. В качестве примера можно привести частных детективов, которые получили возможность осуществлять ряд мероприятий, фактически аналогичных оперативно-розыскным.

Государство как аппарат управления представляет собой упорядоченную совокупность определенных элементов, которые в отечественной литературе принято именовать органами. Соответственно, функции государства определенным образом распределяются между его органами, становясь при этом одновременно и функциями самих этих органов.

Одной из важных характеристик государственной функции является временной промежуток ее исполнения. Целый ряд из них осуществляются непрерывно, а некоторые начинают осуществляться при наступлении определенных, как правило, внешних, обстоятельств. Так, например,

государственная функция перевода промышленности на расширенный выпуск военной продукции начинает реализовываться только в условиях угрозы воздействия внешней агрессии и объявления в отдельных местностях или в государстве в целом военного положения.

Таким образом, можно заключить, что возложение на себя государством определенных функций, их видоизменение, делегирование или снятие является процессом динамическим, зависящим от множества конкретных условий и факторов.

Обратимся к анализу научных подходов к определению содержания государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения». Используя изложенный выше критерий деления функций государства на основные и неосновные, данную функцию нельзя в полной мере отнести к категории основных функций государства, поскольку она является составной частью более масштабной функции – «Обеспечение общественной безопасности», поэтому следует начать с ее определения.

Первый подход к определению данного понятия заключается в том, что «общественная безопасность» представляется как составной элемент еще более общего понятия – «общественный порядок». Такой подход, в частности, поддерживал М. И. Еропкин¹. Второй подход заключается в том, что «общественный порядок» наоборот является составным элементом понятия «общественная безопасность». Данный вывод можно сделать на основании распределения этих понятий в главе 24 УК РФ, из чего логически следует, что «общественный порядок» является производным от понятия «общественная безопасность». Наконец, третий подход заключается в том, что данные понятия рассматриваются как совпадающие. Такого мнения, в частности, придерживается Я. И. Здир².

На наш взгляд, понятие «общественный порядок» все же является общим по отношению к категории «общественная безопасность», так как общественный

¹ Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973.

² Здир Я. И. По поводу прочитанного // Советское государство и право. 1967. № 2. С.137.

порядок устанавливается не только для обеспечения безопасности личности и общества, но и для решения многих иных важных публичных задач, например экономических, культурных и других.

Возвращаясь к проблеме определения понятия «общественная безопасность», хотелось бы обратить внимание на тот факт, что оно, к сожалению, не установлено в профильном акте стратегического планирования – Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹. В этом документе присутствует только определение понятия «обеспечение общественной безопасности», под которым понимается «реализация определяемой государством системы политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера». Говоря иначе, общественная безопасность здесь представлена как противодействие преступности и минимизация последствий чрезвычайных происшествий.

Однако мы полагаем, что категорию «общественная безопасность» следует трактовать шире и представить как набор мер (правовых, организационных, технических), позволяющих поддерживать определенный уровень защищенности отдельного гражданина, групп граждан и общества в целом от угроз жизни, здоровью индивидов и имуществу.

Таким образом, ученые едины в том, что общественная безопасность представляет собой совокупность общественных отношений, которые возникают при использовании средств повышенной опасности и иных форс-мажорных обстоятельствах.

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

Известно, что автотранспортные средства на дорогах являются источником повышенной опасности¹. Следовательно, при их эксплуатации возникают определенные риски причинения вреда.

В научных трудах, посвященных данной проблеме, преобладают два подхода к определению дорожного движения. Первый – технократический, трактующий его как процесс механического перемещения людей и транспортных средств², и, как динамическую систему³. Второй – юридический, представляющий его, как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе дорожного движения⁴.

Представителем первого подхода является В. В. Лукьянов, определявший дорожное движение как процесс движения транспортных средств (далее – ТС) по дорогам, в котором действия его участников должны соответствовать определенным регламентам. Другие представители этого направления, Г. И. Клинковштейн и М. Б. Афанасьев, позиционировали дорожное движение как динамическую систему, состоящую из процесса движения транспортных средств и пешеходов.

Одним из первых представителей юридического подхода к определению дорожного движения являлся Р. И. Денисов, который определял его как совокупность социальных связей, возникающих в процессе движения транспортных средств с целью перевозки граждан и грузов либо пешеходов, участвующих в дорожном движении, а также в процессе управления условиями этого перемещения. Здесь ведущую роль занимает «человеческий фактор». Заслуживает внимания и мнение Б. В. Россинского. Он считает, что система общественных отношений в дорожном движении проявляется при управлении данной деятельностью. Им выделяется административно-правовой метод регулирования в рассмотрении дорожного движения. Ученый отмечает, что

¹ Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства. 1996. № 5. Ст. 410.

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

³ Клинковштейн Г. И., Афанасьев М. Б. Организация дорожного движения. М., 1992. С. 14.

⁴ Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981. С. 7.

система общественных отношений в данной сфере проявляется при управлении этим процессом¹.

В научной литературе представлены и иные взгляды на исследуемое явление, однако их подавляющее большинство вписывается в изложенные концепции и отличается в основном редакцией.

Анализ представленных подходов позволяет констатировать основные черты дорожного движения:

- его назначением является объективная необходимость в перемещении по дорогам людей и грузов с помощью ТС либо без них;
- это совокупность общественных отношений, возникающих в дорожном движении в процессе движения людей и ТС по дорогам;
- этот процесс играет важную роль в социально-экономическом развитии страны;
- является объектом государственного управления.

Некоторые из выделенных элементов имеют место в законодательном определении данного явления, которое представлено как «совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью ТС или без таковых в пределах дорог»².

Далее мы перейдем к анализу качественного состояния исследуемого явления – его безопасности. Здесь также можно наблюдать довольно широкую палитру мнений. Так, например, В. В. Лукьянов утверждал, что БДД представляет собой полную защищенность участников дорожного движения от ДТП³. Под БДД он понимал состояние процесса движения, которое не допускает риска возникновения ДТП и их негативных последствий, так как водитель, управляя ТС, неукоснительно следует нормам права⁴. В. И. Майоров характеризует данное

¹ Россинский Б. В. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения». С практическим комментарием. М.: Право и Закон, 1997. 136 с.

² Ст. 2 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

³ Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1974. С. 47.

⁴ Там же.

понятие как обеспечение охраны человека и общества в целом в необходимости осуществления перемещения с помощью транспортных средств, защите жизни и сохранности здоровья участников дорожного процесса и принадлежащего им материального блага от ДТП¹. В свою очередь Ю. П. Луконин определяет безопасность дорожного движения как процесс социальных отношений, гарантирующих обеспечение безопасности индивида, граждан и в целом страны от ДТП².

Список суждений по данному поводу можно продолжить, но и приведенных достаточно для того, чтобы сделать вывод о том, что сущность данного понятия всеми исследователями воспринимается примерно одинаково.

Обратимся к легальному определению «безопасность дорожного движения». Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»³ определяет эту категорию как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от ДТП, снижение тяжести их последствий».

Определяя «степень защищенности», в данном случае необходимо иметь в виду, что в существующей системе законодательства не определен допустимый уровень безопасности и ее риски. Между тем целевые показатели аварийности на средне- и краткосрочную перспективу, содержащиеся в нормативных документах, свидетельствуют о том, что они имеют тенденцию к снижению. Из сказанного следует, что «степень защищенности» предполагает оценку правоприменителя с точки зрения эффективности его действий и выражается в конкретных цифровых значениях. В ст. 9 ФЗ «О безопасности дорожного движения» определено, что на территории Российской Федерации ведется государственная статистика состояния БДД по основным показателям: число зарегистрированных ДТП; количество

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

² Луконин Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 12.

³ О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 №196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

погибших и пострадавших в них лиц – участников дорожного движения; количество зарегистрированных ТС; число лиц, получивших удостоверение на право управления ТС; число административных правонарушений и уголовных преступлений в области дорожного движения, а также другие показатели, отражающие состояние БДД и результаты деятельности по ее обеспечению. Необходимость наличия определенных количественных показателей для характеристики состояния безопасности дорожного движения констатируется и в научных работах¹.

Отметим, что ежегодно проводится сравнительный анализ уровня безопасности дорожного движения, выраженного через указанные выше значения относительно предшествующих периодов. В случае снижения данных показателей можно утверждать о позитивной динамике, а именно улучшении состояния БДД и снижении негативных последствий от ДТП.

Кроме того, в ст. 2 ФЗ «О безопасности дорожного движения» сказано, что эта норма закона должна гарантировать охрану жизни, здоровья и имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также защиту интересов общества и государства путем предупреждения ДТП.

И здесь следует подчеркнуть правильность рассуждений А. А. Бахаева о том, что при исследовании сущности категории «безопасность дорожного движения» необходимо учитывать как общие признаки, определяющие общественную безопасность в целом, так и специфические черты, которые позволяют определить данную категорию как отдельное правовое направление².

Любая цель достигается в результате определенной деятельности, в нашем случае это деятельность по ОБДД. Анализируя существующие научные подходы и нормативные-правовые акты Российской Федерации, Ю. Н. Калюжный приходит

¹ Низаметдинов А. М., Яншин Д. А. Требования в области обеспечения безопасности дорожного движения как предмет государственного контроля и надзора // Государственное управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние и проблемы совершенствования : материалы междунар. науч.-практ. конф. Орел : Орловский юрид. ин-т МВД России, 2009. Ч. 2. С. 61.

² Бахаев А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 13.

к выводу о том, что обеспечение безопасности дорожного движения определяется как целенаправленная, системная межведомственная работа по реализации органами государственной власти и местного самоуправления в сотрудничестве с институтами гражданского общества правовых, организационных, социально-экономических, информационных и других мер, направленных на обеспечение высокого уровня безопасности дорожного движения¹.

Также следует обратить внимание на исследование Б. В. Россинского, в котором он определяет, что деятельность по безопасности дорожного движения включает подготовку и воспитание участников дорожного движения, улучшение условий их труда и отдыха, медицинского обслуживания, совершенствование транспортных средств, поддержание дорожных условий в пригодном для эксплуатации состоянии, оснащение дорог необходимыми техническими средствами, регулирование движения, надзор за соблюдением правил движения и эксплуатацией транспортных средств².

То есть автор разделяет эту деятельность на отдельные конкретные составляющие, в отличие от позиции, изложенной выше. И та, и другая точка зрения имеют право на существование. И надо сказать, что в науке существует огромное многообразие таких подходов, в рамках настоящей работы проанализировать их все не представляется возможным.

В этой связи обратимся к законодательному регулированию данного вопроса. В соответствии со ст. 2 ФЗ «О безопасности дорожного движения» исследуемая деятельность определена как «деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения ДТП, снижение тяжести их последствий». Надо сказать кратко, что в этом заключается вся суть этой деятельности.

Попробуем разобрать дефиницию более подробно. Итак, безопасность дорожного движения – это состояние некоторого процесса, который имеет

¹ Калужный Ю. Н. Административно-правовые подходы к определению понятия «обеспечение безопасности дорожного движения» // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. №1. С. 76.

²Россинский Б. В. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения». С практическим комментарием. М., 1997. С. 8.

определенные качественные характеристики. В определении прямо указано, что под процессом следует понимать дорожное движение. Однако если буквально понимать нормы рассматриваемого Федерального закона, то это не совсем так. Дорожное движение в нем определяется не как процесс, а как сочетание социальных связей, появляющихся вследствие перевозки физических лиц, багажа и груза с использованием ТС либо без них в границах улиц и автодорог. Поэтому перемещение людей, грузов и транспортных средств – это только технологическая часть дорожного движения.

Участниками общественных отношений могут быть только люди, поэтому перемещение грузов и (или) транспортных средств без участия человека в качестве дорожного движения законодателем не воспринимается. Однако позволим себе заметить, что в настоящий период времени вполне реальной является перспектива перемещения транспортных средств с грузами или без грузов без участия человека. Такие транспортные средства в настоящее время разрабатываются. Они же будут перевозить и людей, которые в процессе дорожного движения, по замыслу разработчиков, не смогут вмешиваться в процесс движения транспортного средства. Это смещает существующую парадигму дорожного движения в новую, пока не опосредованную правом, область.

Содержание вышеприведенных определений подталкивает автора к необходимости обратить внимание на дефиницию «дорога», под которой рассматриваемый законодательный акт понимает подготовленную и применяемую для следования ТС часть территории или какого-то сооружения (мосты, эстакады и т.д.). Она имеет проезжую часть, обочины, пешеходные дорожки, трамвайные пути, тротуары и находящееся на дороге «транспортное средство», под которым понимается техническое средство, которое перевозит физических лиц, багаж и грузы или оборудование.

Также необходимо сказать, что вышеуказанные определения к настоящему моменту времени не отражают всей сложности уже существующих общественных отношений в данной области. Заметим, что тротуар является частью дороги. По тротуарам люди перемещаются на велосипедах, в том числе на велосипедах с

электромоторами, на таких средствах, как гироскутеры, и иных схожих с ними транспортных средствах. Однако такое перемещение не воспринимается в качестве участия в дорожном движении и не охватывается категорией «обеспечение безопасности дорожного движения». Неоднозначная интерпретация рассматриваемых понятий наблюдается в подзаконных актах. Так, в частности, ПДД трактуют понятие «дорога» точно так же, как и Федеральный закон «О безопасности дорожного движения». Но при этом вводят дополнительный элемент дороги – велосипедную дорожку, предназначенную для движения велосипедистов. Эти изменения введены в Правила дорожного движения в 2014 году, но не повлекли за собой изменений в «общем» определении дороги.

Аналогична ситуация и с трамвайными путями. Дело в том, что трамваи могут передвигаться между населенными пунктами. Передвигаются они по рельсам и в этом смысле становятся схожими с железнодорожным транспортом, для которого предусмотрена обособленная система правового регулирования. Железнодорожные пути проходят также и через населенные пункты. В настоящее время расширяется использование железнодорожного транспорта в качестве внутригородского транспорта со всеми вытекающими последствиями.

На основании этого можно сказать, что дефиниция «дорога», изложенная в рассматриваемом Федеральном законе, уже сейчас подлежит уточнению. Как представляется, под ней все же следует понимать проезжую часть, непосредственно предназначенную для перемещения транспортных средств, а также обочины. Все остальные компоненты из перечисленных выше требуют отдельного определения. На данное суждение, несомненно, найдутся возражения, однако следует помнить, что транспортные средства, потерявшие управление или направляемые злоумышленниками, наносят ущерб не только на дорогах, но и на лестницах подземных переходов, на участках поверхности, на которых движение транспортных средств полностью запрещено. В какой-то мере противодействие таким проявлениям также должно охватываться понятием «безопасность дорожного движения», так как речь идет о транспортных средствах (как правило,

об автомобилях или автобусах) и лицах, имеющих право на управление данными транспортными средствами.

Таким образом, исследовав научные дефиниции «государственная функция» и «обеспечение безопасности дорожного движения», перейдем к определению содержания данной функции и административно-правовых механизмов ее практической реализации.

Начнем с вопроса, почему данная общественно-полезная функция должна быть именно государственной. Для этой цели подвергнем анализу ряд принципов, на которых должна строиться фактическая работа по обеспечению безопасности дорожного движения. В административном праве под принципами рассматриваются фундаментальные понятия, положения, определения, отражающие объективные процессы подготовки и создания власти государства в целом (и что наиболее важно – власти исполнительной), которые определяют основные глубоко обоснованные направления реализации задач, функций и компетенций государственных органов управления, функционирующих в структурах государственной власти по исполнению административных задач¹.

Согласно ст. 3 ФЗ «О безопасности дорожного движения» основными принципами ОБДД определены:

- приоритет жизни и здоровья участников дорожного движения над экономическими результатами хозяйственной деятельности;
- приоритет ответственности государства за ОБДД над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;
- соблюдение интересов граждан, общества и государства при ОБДД и др.

По поводу первого принципа ученые С. Н. Чмырев, Е. В. Артемьев и Н.В. Богатырева отмечают, что «данный принцип соответствует ст. 2 Конституции РФ, которая рассматривает человека, его права и свободы в качестве высшей ценности»². Указанная научная позиция, на наш взгляд, представляется спорной,

¹Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т.1. М., 2002. С. 363.

² Чмырев С. Н., Артемьев Е. В., Богатырева Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения» // СПС «Консультант Плюс».

поскольку данный принцип является прямым развитием такого неотъемлемого права человека, как право на жизнь. Вся система обеспечения общественной безопасности, которая поддерживается государством (и система обеспечения безопасности дорожного движения здесь не является исключением), направлена прежде всего на снижение вероятности смерти людей при возникновении каких-либо обстоятельств, на которые государство обязано или имеет возможность повлиять.

Дорожное движение в настоящий период является практически неотъемлемой частью жизни людей и в городах, и в сельской местности. Сейчас затруднительно встретить человека, который бы не участвовал в дорожном движении. Следовательно, будучи водителем, пассажиром или пешеходом, подавляющее большинство людей потенциально подвергают свою жизнь и здоровье опасности. Об этом свидетельствуют статистические показатели. Так, в 2023 году в ДТП погибли 14 504 человек, а ранено 166 500¹. Наведение порядка в дорожном движении возможно, как будет показано ниже, разными мерами, но существенную долю среди них по-прежнему занимает угроза применения легального принуждения и собственно легальное принуждение. Никто, кроме государства, не может обладать монополией осуществлять такое принуждение, что и является юридическим основанием того, что функция обеспечения безопасности дорожного движения должна быть государственной.

Кроме того, экономические затраты на осуществление перевозки пассажиров, грузов, выполнение других задач в процессе дорожного движения не должны снижаться в ущерб его безопасности. Так, например, низкий уровень безопасности при перевозках пассажиров, в том числе общественным транспортном, связанный с высоким износом автопарка, использованием устаревших по конструкции транспортных средств, нарушением правил дорожного движения водителями маршрутных такси, свидетельствует о несоблюдении

¹Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2023 год : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2024. С. 4.

приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности.

Следующим принципом ОБДД является принцип приоритета ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении. Данный принцип можно трактовать как широко, так и довольно конкретно.

Начнем с широкого подхода. Так, исходя из наивысшей обязанности государства обеспечивать сохранность жизни своих граждан, оно обязано не только устанавливать определенные правила (например, Правила дорожного движения или Правила пользования автомобильными дорогами и т.п.) и контролировать их исполнение, но и непосредственным образом обеспечивать проектирование и строительство безопасных автомобильных дорог, установку дорожной разметки и знаков, устранять большинство факторов, препятствующих безопасному дорожному движению, т.е. создавать условия безопасного передвижения транспортных средств и пешеходов.

В узком смысле государство в лице его уполномоченных органов или организаций, которым делегированы отдельные полномочия по обеспечению безопасности дорожного движения, должно возмещать ущерб, который понесли граждане в результате, скажем, сбоя в работе светофоров, действий сотрудников ДПС, непосредственно регулирующих дорожное движение, или иных действий данных сотрудников (направленных, в частности, на задержание правонарушителя посредством выставления «щита» из автомобилей и т.п.).

Полагаем, что проведенный анализ свидетельствует о том, что рассмотренные выше принципы являются теоретической основой для того, чтобы воспринимать обеспечение безопасности дорожного движения именно в качестве очевидной государственной функции.

Однако данный анализ был бы неполным, если не рассмотреть содержание еще одного принципа из определенных ФЗ «О безопасности дорожного движения», а именно соблюдения интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения. Думается, что современное демократическое

государство должно являться не только «карающим мечом», создающим многочисленные обязательства и запреты и обеспечивающим своими принудительными возможностями их реализацию, но и координатором согласования различных по своей направленности интересов. Ведь можно установить на территории всей России предельно разрешенную скорость 40 км/час. Количество ДТП со смертельным исходом и вообще количество ДТП при этом резко упадет. Но как такое решение скажется на экономических интересах государства и общества в целом? Очевидно, что в экономике от реализации такого решения возникнет коллапс. Общество и граждане прямо заинтересованы в обеспечении безопасности дорожного движения, однако ситуация, когда за нарушения скоростного режима при использовании автоматических средств фиксации в отдельно взятом субъекте Российской Федерации ежегодно привлекается число граждан, значительно превышающее общее число жителей данного региона, не может рассматриваться в качестве нормальной. Отсюда следует, что обеспечение безопасности дорожного движения должно строиться на соблюдении баланса между законными интересами отдельных граждан и общества в целом, а также самого государства как всеобщей политической организации общества.

Государственный характер рассматриваемой функции непосредственно проявляется и при рассмотрении основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения.

Необходимо отметить⁴, что эти направления содержатся в статье 5, которая входит в главу 2 «Государственная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения» анализируемого Закона.

К числу ключевых направлений, подчеркивающих государственный характер функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» относятся:

- определение ответственности и полномочий Правительства Российской Федерации, исполнительных органов власти различных уровней, касающихся ОБДД;
- организация работы исполнительных органов власти всех уровней,

общественных организаций, юридических лиц и граждан в вопросах недопущения ДТП и снижения тяжести их последствий;

- регулирование деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;
- подготовка законодательных и подзаконных нормативных правовых актов по вопросам ОБДД;
- осуществление деятельности по организации дорожного движения;
- материальное и финансовое обеспечение мероприятий по БДД;
- проведение ФГН в сфере ОБДД.

Рассмотрим ряд основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения под углом зрения их реализации как государственной функции. Данные направления перечислены в статье 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» не в соответствии с необходимыми приоритетами. Полагаем, что на первом месте в данном перечне должна стоять задача принятия законов, нормативных правовых и нормативно-технических актов, регулирующих отношения в области обеспечения исполнения данной государственной функции. То есть первоосновой для всего остального должна стать правовая платформа¹.

В трактовке действующих положений рассматриваемого Федерального закона данное направление сформулировано следующим образом: подготовка и принятие в установленном порядке законов и иных нормативных правовых актов по вопросам ОБДД: технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов. Такое перечисление, к сожалению, воспринимается как проявление

¹ См., например: Кондратьев В. Д. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» требует корректировки // Автомобильный транспорт. 2004. № 12. С. 36–38; Якимов А. Ю. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»: проблемы и перспективы // Транспорт Российской Федерации. 2009. № 1 (20). С. 34–37; Федоров В. А. Актуальные задачи правового регулирования в области дорожного движения // Право и безопасность. 2007. № 3-4 (24-25). URL: <http://www.dpr.ru> (дата обращения: 05.08.2021).

низкой юридической техники. Как представляется, достаточно того перечисления видов правовых актов, которое было приведено выше.

При анализе данного направления неизбежно возникает следующий вопрос: насколько детальной должна быть такая правовая и нормативно-техническая регламентация? Ответ мог бы звучать следующим образом: разумно достаточной, то есть такой, когда задачи обеспечения безопасности дорожного движения безусловно были бы нормативно обеспечены, но не излишне мелочной, чтобы не оставить возможности для технического прогресса автомобилестроителям, архитекторам автомобильных магистралей и иным субъектам данных отношений. Поэтому принцип разумной достаточности должен быть сформулирован в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения».

Далее по степени значимости следует такое направление, как деятельность по организации дорожного движения. Вот здесь, как представляется, должна быть осуществлена более подробная детализация задач, выполняемых органами исполнительной власти всех уровней для ее практической реализации, которая в законодательстве сформулирована в самом общем виде. Конечно же, данное направление представлено в статье 5 рассматриваемого Федерального закона на первом месте, как установление полномочий и ответственности Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти всех уровней, однако неясно, о каких именно полномочиях идет речь, подразумевается ли под установлением полномочий и ответственности весьма важная с административно-правовой и финансово-правовой точек зрения задача их разграничения между субъектами публичного управления разных уровней. Поэтому необходимо прямо указать в тексте рассматриваемого законодательного акта, в чем именно заключается данное направление государственной деятельности.

Если попытаться установить системную связь между данным направлением деятельности по организации дорожного движения и содержанием статьи 21 рассматриваемого Федерального закона «Мероприятия по организации дорожного движения», то в данной статье также отсутствует какая-либо конкретика. Указывается лишь, что эти мероприятия осуществляются в целях повышения БДД

и пропускной способности дорог целым рядом субъектов. Основной акцент делается на создании и обеспечении функционирования парковок (парковочных мест) в границах населенных пунктов. Справедливости ради, следует отметить, что организация дорожного движения, помимо норм рассматриваемого Федерального закона, осуществляется также в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, а также в соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»². Системную связь этих нормативных правовых актов с исследуемым Законом автор попытается выявить в следующем параграфе настоящего диссертационного исследования³.

Полномочия «по вертикали власти» между различными властными субъектами в рассматриваемой области общественных отношений распределены в положениях статьи 6 вышеуказанного Федерального закона. В связи с тем что содержание данных полномочий совпадает с содержанием государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», считаем целесообразным рассмотреть их более подробно.

Выглядит естественным тот факт, что данная государственная функция не может организовываться и исполняться только на федеральном уровне. Это связано как с масштабностью этой задачи, так и с установлением Конституцией Российской Федерации совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области

¹ Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 27.

² Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

³ Верзилин С. В. Сущность и основное содержание государственной функции «обеспечение безопасности дорожного движения»// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3(38) С. 190–199.

защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественной безопасности, совершенствования административного законодательства.

Кроме того, в исключительном ведении Российской Федерации находится ряд основных, кроме обозначенных выше, направлений деятельности по обеспечению БДД, это:

- формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области ОБДД;
- создание федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию государственной политики в области ОБДД;
- разработка, принятие и обеспечение программ по повышению БДД на уровне Федерации;
- подписание Российской Федерацией межгосударственных соглашений и договоров в сфере ОБДД¹.

Содержание названных основных направлений деятельности по обеспечению БДД будет рассмотрено ниже при исследовании системы государственных органов, участвующих в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», и их компетенции.

Завершая рассмотрение проблем, заявленных в названии параграфа настоящего исследования, можно сделать следующие выводы:

1. Государственная функция включает постановку и реализацию определенной задачи, исполнение которой органами государства как публичной организации общества возлагается на себя государством в целях соблюдения всеобщего интереса граждан данного государства (публичного интереса).

2. Возложение на себя государством определенных функций зависит от множества конкретных общественно-исторических условий, в том числе от состояния экономики, а также от уровня развития гражданского общества.

¹ Статья 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

3. Государственная функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» является производной от государственной функции «Обеспечение общественной безопасности», которая производна от государственной функции «Обеспечение общественного порядка», и соотносится с ними как частное, особенное и общее. Позиционирование данной функции в качестве самостоятельной государственной функции обусловлено ее значимой ролью в обеспечении общественной безопасности, непосредственным влиянием на социально-экономическое развитие страны, демографическую политику.

4. Основное содержание государственной функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» заключается в выработке и реализации комплекса управленческих, правовых, организационных, социально-экономических, информационных и иных мер, направленных на обеспечение защищенности личности, общества и государства от ДТП и их последствий.

5. Реализация государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» осуществляется в Российской Федерации по следующим основным направлениям:

- разработка общей стратегии развития государственной политики в области ОБДД;
- нормативно-правовое регулирование правоотношений в данной сфере;
- оптимизация системы и компетенции государственных органов, участвующих в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»;
- подготовка и исполнение контрольной, надзорной и разрешительной деятельности в области ОБДД;
- развитие и оптимизация административной ответственности в данной сфере;
- развитие международного сотрудничества, интеграция российского законодательства с международными нормами права.

Состояние и перспективы обозначенных основных направлений реализации

государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», следуя логике диссертационного исследования, будут рассмотрены нами далее.

1.2 Анализ источников нормативного правового и нормативно-технического регулирования отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения

Совокупность нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения представляет собой определенную правовую систему, которая включает международные соглашения Российской Федерации, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные (межведомственные) нормативные правовые акты. Определенные направления деятельности по обеспечению БДД регламентируются нормативными правовыми актами органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В общей сложности только на федеральном уровне сегодня действует более 100 актов различной юридической силы.

В данном разделе исследования мы не задаемся целью рассмотреть все без исключения акты, которые прямо или потенциально можно отнести к этой совокупности, поскольку в силу субъективных причин она может видоизмениться в любой момент времени как на законодательном (благодаря значительному числу субъектов законодательной инициативы и их активному участию в законотворчестве), так и на подзаконном уровне (например, срочное внесение изменений в акты Правительства Российской Федерации на фоне какой-либо резонансной автомобильной катастрофы). Более того, как представляется, комплексное и всестороннее рассмотрение всей совокупности нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в области БДД, является предметом самостоятельного исследования в силу своей сложности, разноплановости и объемности проблемы.

В этой связи полагаем, что основным для нас в исследовании является обозначение контуров данной системы и анализ наиболее значимых нормативных актов. Прежде всего законодательных, а также актов стратегического планирования в области БДД, ее составляющих и в первую очередь напрямую относящихся к исполнению государственной функции «Обеспечение безопасности

дорожного движения». Иными словами, речь должна идти о правовой платформе¹ деятельности по предотвращению ДТП, уменьшению тяжести их последствий.

Основополагающим актом международного публичного права, регулирующим отношения в рассматриваемой области, является Конвенция о дорожном движении (далее – Конвенция), принятая в Вене 8 ноября 1968 года². Проведенный сравнительно-правовой анализ данного акта показал, что в нем отсутствует термин «безопасность дорожного движения» как таковой, однако из контекста ряда положений можно выделить нормы, непосредственно направленные на достижение безопасности дорожного движения. Так, например, ч. 1 ст. 7 Конвенции устанавливает правило, согласно которому действия водителей и пешеходов не должны подвергать опасности здоровье и жизнь людей, создавать аварийную ситуацию или препятствовать движению, а также причинять ущерб государственному, частному или общественному имуществу. В свою очередь ч. 2 ст. 87 Конвенции рекомендует включать в национальные законодательства требования о недопущении ограничений дорожного движения и угроз его безопасности путем создания каких-либо препятствий со стороны пользователей дороги. В случае, если возникновения препятствия или опасности избежать не удалось, оговаривается необходимость максимально быстрого их устранения, а также предупреждения о них других пользователей. Согласно ч. 3 названной статьи от водителей требуется соблюдение повышенной осторожности к наиболее уязвимым участникам дорожного движения – пешеходам, велосипедистам, детям, престарелым и людям с ограниченными возможностями.

В условиях современной цифровизации, когда всерьез заговорили об участии в дорожном движении автотранспортных средств, уровень автоматизации которых

¹ См., например: Кондратьев В. Д. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» требует корректировки // Автомобильный транспорт. 2004. № 12. С. 36–38; Якимов А. Ю. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»: проблемы и перспективы // Транспорт Российской Федерации. 2009. №1 (20). С. 34–37; Федоров В. А. Актуальные задачи правового регулирования в области дорожного движения // Право и безопасность. 2007. № 3-4 (24-25). URL: <http://www.dpr.ru> (дата обращения: 05.08.2019).

² Конвенция о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию. Издание ООН, 2007.

либо существенно ограничивает управление таким средством со стороны человека, либо вообще исключает человека из системы управления таким средством, следует обратить внимание на положения статьи 8 Конвенции:

- все транспортные средства, находящиеся в движении, имеют водителя;
- физическое, умственное и психоэмоциональное состояние водителя должно позволять ему управлять ТС;
- для управления ТС водителю необходимо обладать соответствующими знаниями, навыками и умениями¹.

Если решение о допуске к участию в дорожном движении автоматизированных механических транспортных средств будет принято, то данные положения Конвенции должны быть подвергнуты соответствующим изменениям, что, видимо, сделать будет весьма непросто, поскольку любая технология, влияющая на уровень обеспечения безопасности человека, прежде чем она будет внедрена в повседневную практику, должна пройти тщательную апробацию.

Научный и практический интерес представляет собой пункт 1 ст. 13 Конвенции «Скорость и дистанция», согласно которому водитель транспортного средства обязан осуществлять контроль над транспортным средством с целью соблюдения и осуществления любых маневров и обеспечения безопасного вождения. При изменении скоростного режима он должен учитывать такие факторы, как состояние транспортного средства и его нагрузку, состояние дороги и условия движения, природно-климатические условия и так далее, для снижения возможных рисков совершения ДТП. Особое внимание водитель должен уделять выбору скоростного режима в условиях недостаточной видимости и в местах с ограниченной видимостью и в случае необходимости останавливаться каждый раз, когда того требуют обстоятельства.

¹ Статья 8 Конвенции о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию. Издание ООН, 2007.

Сравним данный пункт Конвенции с нормами п. 10.1 ПДД РФ¹, в соответствии с которыми водитель должен управлять ТС со скоростью, которая не должна быть больше установленного лимита, принимая во внимание параметры транспортного потока, характеристики транспортного средства и груза, дорожные метеоусловия. Выбранный скоростной режим обязан гарантировать лицу, управляющему механическим ТС, тщательный контроль за ним. При возникновении опасности для движения водитель должен обеспечить ограничение скорости движения, а при необходимости экстренную остановку.

Таким образом, Конвенция ставит во главу угла контроль за транспортным средством, чтобы обеспечить выполнение необходимых маневров и остановки транспортного средства в конкретных условиях видимости и перед любым препятствием. В ПДД основной акцент сделан на контроле за скоростью, очевидно, исходя из того, что именно ее соблюдение является главным условием ОБДД. По нашему мнению, позиция Конвенции в правовом смысле представляется более предпочтительной.

Согласно статье 13 Конвенции в национальном законодательстве должны быть установлены скоростные режимы по следующим критериям:

- ограничение максимальной скорости для различных категорий дорог;
- специальные ограничения скорости для ТС, осуществляющих перевозку опасных грузов, и большегрузных автомобилей;
- специальные ограничения скорости в отношении некоторых категорий водителей, в том числе для начинающих водителей.

Необходимо отметить, что к различным категориям дорог предъявляются дифференцированные требованиями к условиям их проектирования, строительства и содержания с учетом соответствующих скоростных режимов для ОБДД. На сегодняшний день российским законодательством определены лишь два вида автодорог, а именно: автомагистрали и остальные дороги, для которых

¹ Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090.

предусмотрены предельные скорости. Однако международными нормами определены три основных класса автодорог: автомагистрали, скоростные дороги и обычные дороги. По нашему мнению, необходимо привести классификацию российских автодорог в соответствие с нормами международного права, а также следует дифференцировать максимальные скорости исходя из данной классификации.

Для иллюстрации несовпадения в определениях приведем примеры. Так, в трактовке Конвенции термин «дорога» означает «всю полосу отвода любой дороги или улицы, открытой для движения». Кроме того, уточняется и понятие «проезжая часть дороги» – это «часть дороги, обычно используемая для движения транспортных средств»¹.

Российские ПДД устанавливают это понятие как «обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения»².

На наш взгляд, расхождение здесь принципиальное: в первом случае это полоса отвода (по отечественным правилам она может составлять сотни метров от проезжей части), во втором – обустроенная и используемая для движения полоса земли или сооружения (как представляется, «естественных» сооружений не бывает). То есть под дорогой российские ПДД понимают только проезжую часть дороги.

Определение понятия «тротуар», под которым понимается «элемент дороги, предназначенный для движения пешеходов и примыкающий к проезжей части или к велосипедной дорожке либо отделенный от них газоном»³, также считаем недостаточно корректным, поскольку пешеходные дорожки могут быть отделены от проезжей части различными защитными конструкциями. В этой связи считаем возможным уточнить данную трактовку.

¹ Конвенция о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию. Издание ООН, 2007.

² Пункт 1.2 ПДД.

³ Пункт 1.2 ПДД.

В результате проведенного анализа нами сделан вывод о том, что содержащаяся в отечественных нормативных правовых актах в сфере дорожного движения терминология не всегда соответствует понятийному аппарату, установленному международными нормами¹. Существуют расхождения в трактовке таких понятий, как «прицеп», «механическое транспортное средство» и др. Ряд понятий, таких как «международное автомобильное движение», «автомобиль» и др., нет в отечественных ПДД.

Желательной также представляется актуализация российских нормативных правовых актов в соответствии с нормой ч. 3 статьи 8 Конвенции, определяющей требования, предъявляемые к водителям транспортных средств, согласно которой водитель обязан иметь необходимые физические и психические свойства организма и его физические и умственные способности должны давать ему возможность управлять транспортным средством².

Другим международным документом в рассматриваемой области является Конвенция о дорожных знаках и сигналах³. Отличительной чертой данного документа является отсутствие в нем конкретных толкований значений средств организации дорожного движения для безопасного движения на дорогах. В Конвенции определено, что единый подход к трактовке дорожных знаков, сигналов и дорожной разметки в системе международных отношений необходим для оптимизации международного дорожного движения и повышения безопасности дорожного движения в целом⁴.

Представляет интерес норма, где указано, что ни одно положение Конвенции не может трактоваться как неукоснительное к исполнению обязательство договаривающихся Сторон о принятии всех типов сигнальных знаков и разметки, определенных в данном международном нормативном акте. Напротив,

¹ Федоров В. А. Актуальные задачи правового регулирования в области дорожного движения // Право и безопасность. 2007. № 3-4 (24-25). URL: <http://www.dpr.ru> (дата обращения: 05.08.2019).

² Конвенция о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию. Издание ООН, 2007.

³ Конвенция о дорожных знаках и сигналах 1968 года. Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию и Протокол о разметке дорог к Европейскому соглашению. Издание ООН, 2007.

⁴ Там же.

договаривающиеся Стороны могут ограничить в минимальном количестве число знаков и разметки¹. По мнению автора, данная норма предоставляет государствам, подписавшим Конвенцию, возможность свободно подходить к объемам применения знаков и разметки в своих интересах. Одновременно Конвенция устанавливает в части 2 той же статьи, что договаривающиеся Стороны в течение 4 лет обязаны заменить и дополнить на своей территории все сигнальные знаки, приспособления и разметки, которые при внешнем соответствии, установленном Конвенцией, давали бы указания, имеющие иное значение, чем то, которое определено Конвенцией². То есть определен постепенный переход к единообразию.

В этой связи для примера сравним подход Конвенции и отечественных ПДД к регулированию применения световых сигналов (сигналов светофоров). Известно, что зеленый сигнал светофора разрешает движение, однако он не всегда должен восприниматься водителями как разрешающий. Так, если при движении на перекрестке образовался затор, то для водителя транспортного средства зеленый сигнал светофора дает право проезда только в том случае, если при выезде на перекресток он сможет завершить начатый маневр до смены фаз сигнала светофора. В ПДД все значительно проще: «зеленый сигнал разрешает движение». До 2017 г. раздел ПДД, устанавливающий порядок проезда перекрестков, запрещал выезжать на перекресток в случае образования затора впереди по пути следования, вынуждающего водителя остановиться, создавая препятствие для двигающихся в поперечном направлении транспортных средств. В конце 2017 г. к этому правилу добавилась специальная разметка и появилось разрешение поворота направо или налево в случаях, установленных Правилами.

Обратим внимание на то, что Конвенция делает акцент на перемене фазы сигналов, а ПДД – на создании препятствия для движения транспортных средств в поперечном направлении. Полагаем, что регулирование данных отношений в ПДД сложнее, поскольку требует комплексного толкования норм, находящихся в разных разделах данного акта. В связи с изложенным, следует отметить, что

¹ Там же. Ст. 3, ч. 4.

² Там же. Ст. 3, ч. 2.

разработчикам, занимающимся транслированием международно-правовых норм в отечественные акты, следует более внимательно подходить к данному вопросу, так как Российская Федерация разрешает управление транспортными средствами на своей территории водителям, получившим разрешение на управление ими и в других государствах.

Следовательно, содержание ПДД должно быть максимально приближено к соответствующим положениям Конвенции о дорожных знаках и сигналах для исключения различного толкования содержания этих знаков и сигналов водителями и возникновения в связи с этим ситуаций, создающих угрозу безопасности дорожного движения.

Отметим, что Конвенция о дорожных знаках и сигналах была ратифицирована в 1974 г.¹ То есть времени для того, чтобы правильно имплементировать ее положения в отечественную правовую систему, было предостаточно.

Проведенный сравнительно-правовой анализ соответствующих актов свидетельствует о том, что отечественные правовые акты не слишком четко следуют даже конкретным нормам международных актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, которые, исходя из статьи 15 Конституции Российской Федерации, являются частью нашей правовой системы². Аналогичного мнения по данной проблематике придерживается А. Ю. Якимов³.

В целом же следует констатировать, что проанализированные международные акты прежде всего предлагают ориентиры в регламентации порядка дорожного движения, а также средств и способов его организации с учетом безопасности, бесперебойности и комфортности для участников дорожного движения.

¹ Ведомости ВС СССР. 1974. № 20. Ст. 306.

² Конституция Российской Федерации. Ст. 15 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Якимов А. Ю. Некоторые недостатки нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения и предложения по совершенствованию правового регулирования указанной деятельности // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 8.

Говоря о международных правовых актах, устанавливающих нормы безопасности дорожного движения, нельзя не упомянуть акты, принятые в рамках СНГ.

В 1997 г. государства – участники Содружества Независимых Государств (за исключением Украины) подписали Конвенцию о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях ПДД¹.

Конституция Российской Федерации – основополагающий правовой акт, являющийся гарантом защиты прав и свобод жителей России², в том числе в дорожном движении. В Основном законе закреплено право на жизнь³, на охрану здоровья⁴, право на свободу передвижения, в том числе с использованием транспортных средств⁵, право на частную собственность⁶ и др.

В Основном законе изложены принципы построения и функционирования органов государственной власти, призванных обеспечить соблюдение интересов гражданина, общества и государства в анализируемой сфере общественных отношений.

Рассматривая нормативную правовую основу государственной политики в области ОБДД, нельзя не остановиться на программных документах, именуемых документами стратегического планирования. Даже в таком акте общего характера, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683⁷, среди задач указано повышение качества дорожного строительства.

Документом стратегического планирования, в котором задача обеспечения безопасности дорожного движения определена в числе приоритетных, является Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской

¹ <https://fssp.gov.ru/2038849/>

² Конституция Российской Федерации. Ст. 17 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Там же. Ст. 20, ч. 1.

⁴ Там же. Ст. 41, ч. 1.

⁵ Там же. Ст. 27, ч. 1.

⁶ Там же. Ст. 35, ч. 1.

⁷ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

Федерации на период до 2020 года¹ (в настоящее время более актуальной Концепции нет). В ее тексте в числе мероприятий по реализации государственной демографической политики указано снижение уровня основных показателей аварийности и тяжести последствий ДТП и других внешних причин.

Данная задача отражена и в разделе, посвященном развитию конкурентных преимуществ в транспортной инфраструктуре, как элемент обеспечения комплексной безопасности и устойчивости функционирования транспортной системы.

Следующим документом стратегического планирования, в котором отражены вопросы ОБДД, является Концепция общественной безопасности в Российской Федерации². Среди задач обеспечения общественной безопасности указаны следующие:

- 1) повышение БДД, сокращение ДТП, снижение тяжести их последствий;
- 2) профилактика ДТП, преступлений и иных правонарушений на транспорте.

Выглядит естественным, что данные нормы должны найти отражение в конкретных программных документах, посредством которых государство повышает качественные характеристики определенной деятельности. К числу таких программных документов следует отнести Федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»³ (в настоящее время новой Концепции нет). Необходимо сказать, что эта Федеральная программа вторая по счету – первая была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100⁴.

¹ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

³ О Федеральной целевой программе Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах : постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 41. Ст. 5183.

⁴ О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах» : постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 9. Ст. 1020.

Как представляется, данные акты следует рассматривать в определенной взаимосвязи, однако прежде всего следует дать характеристику Федеральной целевой программе как правовому акту в целом. После принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании»¹, который упорядочил понятийный аппарат и классификацию программных документов, вышеуказанные программы относятся к категории документов стратегического планирования, а сами документы стратегического планирования определяются как «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования». Данные программы классифицируются в качестве отраслевых документов стратегического планирования.

Следует отметить, что, несмотря на доминирование рыночного подхода к экономике в деятельности государственных органов сразу после начала экономических трансформаций 90-х гг. XX века, государство не переставало осуществлять планирование деятельности своих органов. Речь, конечно же, не шла о возвращении к «тотальному планированию» советского периода, но программы развития в определенных сферах, подкрепленные некоторым количеством материальных ресурсов, представлялись и представляются необходимым условием для достижения поставленных целей. Основы для данной деятельности были заложены рядом норм Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»². Так, статья 2 данного акта устанавливает основные принципы подготовки и выполнения ФЦП, на основе которых данная деятельность осуществляется и поныне. К ним относятся:

¹ О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

² О поставках продукции для федеральных государственных нужд : Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

- решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач;
- согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования;
- комплексность и экономическая безопасность разрабатываемых мероприятий;
- согласованность решения федеральных и региональных задач;
- достижение требуемого результата в установленные сроки.

Не будет преувеличением сказать, что эти же принципы характерны для любого планирования. Ценность программно-целевого подхода, по нашему мнению, заключается в том, что для планирования выбирается какое-то особо значимое направление. Наличие пролонгированного планирования в области обеспечения безопасности дорожного движения свидетельствует о важности для государства данной функции, из чего возникает необходимость планирования ее организационного и ресурсного обеспечения.

Анализ структуры рассматриваемой Федеральной программы показывает, что в ней присутствуют все компоненты, которые необходимы для комплексного подхода к решению значимой проблемы: ее характеристика, цель и задачи программы, целевые индикаторы, мероприятия и запланированные материальные ресурсы, предназначенные для реализации мероприятий.

Как нам представляется, концентрированность подхода, который используется в такого рода правовых актах, в том числе и в данной Федеральной программе, ставит ее по значимости в один ряд с профильными нормативными правовыми актами вплоть до уровня федерального закона.

Одним из элементов рассматриваемой Федеральной программы является раздел «Характеристика проблемы», где приводятся конкретные числовые значения. В нашем случае это значения, касающиеся гибели людей в дорожно-транспортных происшествиях, уровня их травматизма, а также материального ущерба. Здесь хотелось бы отметить, что не совсем корректно употребляемое в

данном разделе понятие «демографический ущерб» применительно к гибели людей. Конституция Российской Федерации провозгласила человека высшей ценностью, а принятие мер по сохранению его жизни основной обязанностью государства. Поэтому масштаб гибели людей в ДТП в Российской Федерации никакой не «демографический ущерб» – это прямая недоработка системы обеспечения безопасности дорожного движения. И разработчики рассматриваемой Федеральной программы констатируют (что весьма ценно) существенное отставание России в данном вопросе от других развитых стран. Отмечается, что, «несмотря на эффективность реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 – 2012 годах», движение на дорогах России остается небезопасным. Среди развитых стран Европы Россия находится на одном из последних мест по основным показателям аварийности. «В частности, на 100 тыс. жителей в дорожно-транспортных происшествиях в России гибнет почти в 5 раз больше человек, чем в Нидерландах, и в 2 раза больше, чем в Чехии, уровень автомобилизации в которой почти в 2 раза выше российского»¹.

Данное сравнение не может не настораживать. И снижение этих удручающих показателей – задача не только программно-целевая, это основная задача для реализации всей государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Тем не менее мы согласны с мнением А. В. Яновского о том, что федеральные целевые программы в настоящее время являются апробированным и эффективным инструментом программно-целевого планирования, который обеспечивает выработку конкретных и комплексных решений социально-экономических проблем государственной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективы. Помимо прочего целевые программы позволяют определять прозрачные и аргументированные цели с учетом конкретных исторических

¹ Развитие инновационной деятельности на автомобильном транспорте / В. П. Бычков [и др.]. Воронеж, 2018. С. 155.

условий, а также использование различных форм поддержки для их успешной реализации¹.

Вопросы снижения смертности в ДТП нашли отражение в Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы². Данный документ является основой для формирования и реализации государственной политики в области БДД на федеральном, региональном, муниципальном и межотраслевом уровнях, а также планирования, обеспечивающего системный подход к решению проблемы дорожно-транспортного травматизма.

Целями Стратегии определено обеспечение безопасности личности, общества и государства, достижение нулевого показателя смертности в ДТП к 2030 г., а также обеспечение высокого уровня безопасности на дорогах в целом. Стратегическим ориентиром на 2024 г. определен показатель социального риска – не более четырёх погибших на 100 тыс. населения.

Поручением Председателя Правительства Российской Федерации³ мероприятия по реализации Стратегии включены в национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Провозглашенные цели и целевые показатели Стратегии нашли свое отражение в «майском Указе»⁴, подтвердив тем самым статус показателя смертности в ДТП как одного из характеризующих достижение целей национального развития Российской Федерации. В этом Указе было установлено, что цели национального развития будут достигаться посредством реализации национальных проектов.

¹Яновский А. В. Роль федеральных целевых программ в совершенствовании системы государственного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. № 1. С. 189.

²Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 №1-р // СПС «КонсультантПлюс».

³ Поручение Председателя Правительства РФ от 11 июля 2018 г. № ДМ-П9-4145 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

Под проектной деятельностью понимается деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов¹. Постановление устанавливает порядок и функциональную структуру организации проектной деятельности, которые определяют единые подходы к проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, органы управления проектной деятельностью, последовательность действий, функции, полномочия и ответственность участников проектной деятельности в ходе инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов.

В заключение рассмотрения комплекса документов стратегического планирования в области ОБДД необходимо отметить следующее:

В последние годы на смену программно-целевому подходу в работе по ОБДД приходит проектный подход. Сегодня созданы определенные правовые, организационные, методические основы для его формирования и реализации. Тем не менее данный подход требует своего совершенствования для достижения целей национального развития до 2030 г. Кроме того, по итогам заседания Государственного совета, состоявшегося 26 июня 2019 г., Президентом Российской Федерации поручено разработать государственную программу Российской Федерации по обеспечению безопасности дорожного движения на период до 2030 г. Указанная программа также будет основываться на принципах проектного управления.

Особую роль в системе правового регулирования деятельности по реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» играет ФЗ «О безопасности дорожного движения», в котором регламентируются основные вопросы, связанные с обеспечением личной и общественной безопасности в дорожном движении.

¹ Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (вместе с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации). П. 3 // СПС «КонсультантПлюс».

По своему содержанию данный Закон следует рассматривать в качестве своего рода «конституции» этого социального процесса. В Законе сформулированы задачи и принципы ОБДД, основные направления государственной политики в области БДД, обозначены основные подходы к разграничению компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, органами местного самоуправления, сформулированы основные требования безопасности, предъявляемые к субъектам и объектам государственного управления в этой области.

К задачам закона отнесены: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения ДТП, снижения тяжести их последствий¹.

Анализ норм Закона показывает, что имеются определенные коллизии в правовом регулировании анализируемой сферы. Например, в отдельных положениях Закона выявлено несоответствие круга лиц, чьи интересы данный Закон призван защищать. Это вытекает, например, из сопоставления формулировки основной задачи (статья 1) и определения термина «безопасность дорожного движения» (статья 2). С одной стороны, главная цель данного нормативного правового акта – «защита законных интересов и прав граждан, общества и государства, а также обеспечение безопасности жизни, здоровья и имущества людей» от ДТП и их последствий. С другой стороны, в статье 2 Закона определен более узкий круг субъектов, оказывающихся в зоне риска в результате ДТП, распространяющийся исключительно на «участников дорожного движения».

Сравнительно-правовой анализ Федерального закона Российской Федерации «О безопасности»² и норм анализируемого Закона позволяет выявить определенные различия в подходах к определению основных принципов деятельности. В частности, в ФЗ «О безопасности дорожного движения» нашли закрепление отдельные принципы обеспечения безопасности в целом (соблюдение

¹ О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ. Ст. 1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

² О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 №196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

интересов личности, общества и государства, их взаимная ответственность), однако, как представляется, необоснованно не упоминаются другие, например законность. Как известно, законность подразумевает под собой общеобязательность права, она является специфическим выражением свойств и регулятивных качеств права. Последовательная реализация принципа законности в сфере БДД позволит сформировать в правосознании граждан идею о целесообразности и необходимости такого реально правомерного поведения всех участников дорожного движения, при котором не оставалось бы места для произвола и противоправного поведения. Кроме того, не упоминается такой принцип, как интеграция с международными системами безопасности, который позволит наиболее полно воплотить общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров наравне с Конституцией Российской Федерации, а также их использование в правоприменительной практике.

Также целесообразно дополнить ФЗ «О безопасности дорожного движения» такими принципами, как:

- комплексность правового регулирования общественных отношений в области обеспечения БДД;
- общность действий органов исполнительной власти всех уровней по улучшению нормативного правового обеспечения БДД.

Принцип комплексности правового регулирования общественных отношений в области ОБДД предполагает необходимость выявления всей совокупности общественных отношений, требующих такого регулирования, и согласование используемых для регулирования этих отношений правовых механизмов.

Принцип согласованности предполагает организацию деятельности по правовому регулированию в сфере ОБДД на основе приоритетности компетенции Российской Федерации в этой области, полноты государственной власти субъектов Российской Федерации в области развития системы обеспечения БДД и самостоятельности органов местного самоуправления в пределах установленной

компетенции.

Следует отметить, что анализируемый Закон в течение своего существования достаточно адекватно и оперативно реагировал (т.е. вносились изменения и дополнения) на складывающиеся реалии в области безопасности дорожного движения, вызовы, которые посылали состояние аварийности, автомобилизация, технический прогресс, международные обязательства, а также объективная необходимость корректировки правовых норм и т.п. В этой связи с 1995 г. были приняты 39 федеральных законов, которыми в ФЗ «О безопасности дорожного движения» вносились изменения и дополнения по различным аспектам ОБДД (медицинское обеспечение БДД, категории транспортных средств, подготовка и реализация ФГН в области БДД, введение понятия «мест концентрации ДТП» и др.). Надо сказать, что содержание Закона традиционно является предметом научных дискуссий и споров.

В этой связи хотелось бы изложить свое мнение по данному вопросу. Как известно, Конституция Российской Федерации наделила Правительство Российской Федерации (далее – Правительство) широким спектром полномочий по осуществлению единой государственной политики в различных областях общественной жизни, включая обеспечение прав и свобод граждан, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности¹. В целях реализации указанных полномочий Правительство наделено правом нормотворчества².

В теории права справедливо отмечается, что многоуровневость структуры права – показатель его силы и регулирующих возможностей в различных ракурсах воздействия на общественную жизнь.

На наш взгляд, предлагаемая идея внедрения норм ПДД в структуру Федерального закона «О безопасности дорожного движения» неприемлема по следующим причинам.

¹ О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 6.11.2020 № 4-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс».

² Там же. Ст. 5.

ПДД сегодня представляют собой совокупность норм, различающихся по целевому назначению и характеру. Наряду с правовыми нормами, определяющими единый порядок дорожного движения, Правила содержат положения технического характера, которые в отечественном законодательстве регламентируются ГОСТами, стандартами и иными специальными документами и никак не подпадают под предмет правового регулирования законодательного акта.

Ссылка в защиту предлагаемой новации, содержащаяся в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации¹, на наш взгляд, не вполне обоснованна, поскольку в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» содержится норма, допускающая принятие постановлений Правительства Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, которые вступают в силу не ранее дня их официального опубликования².

Немаловажным является тот факт, что правовые акты Правительства позволяют более гибко и оперативно реагировать на изменения, происходящие в системе соответствующих общественных отношений.

Очевидно, что решение о переводе Правил в ранг законодательного акта неизбежно потребует аналогичного подхода и в отношении целого ряда других нормативных актов Правительства, которые в настоящее время регулируют сходные сферы общественной жизни.

Таким образом, как представляется, в настоящее время отсутствует как объективная необходимость, так и правовая основа для придания статуса закона ПДД.

Следующим важным для ОБДД актом выступает Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные

¹ Конституция Российской Федерации. Ст. 55, ч. 3.

² О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 6.11.2020 № 4-ФКЗ. Ст. 5 // СПС «КонсультантПлюс».

акты Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «Об автодорогах»). Рассмотрим отдельные его положения.

Данный акт прямо не регулирует отношения в сфере БДД, тем не менее в его тексте возможно выявить нормы, которые прямо затрагивают эти вопросы. Так, в категорию «элементы обустройства автомобильных дорог» введено понятие таких сооружений, как дорожные знаки, светофоры, устройства для регулирования дорожного движения, а также устройства для регулирования дорожного движения и работающие в автоматическом режиме специальные технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи для фиксации нарушений правил ПДД². Отнесение камер фотовидеофиксации к элементам обустройства дорог вряд ли правомерно, поскольку в отличие от средств регулирования (знаки, светофоры и т.п.) камеры являются техническими средствами объективного контроля дорожного движения, т.е. их функционал различен.

Исходя из смысла части 1 статьи 16 данного Закона, проектирование, строительство, реконструкция, капитальный ремонт автомобильных дорог, т.е. дорожная деятельность, должны обеспечивать БДД. Комплексный анализ названной нормы и статей 11 и 12 ФЗ «О безопасности дорожного движения», регламентирующих осуществление дорожной деятельности, свидетельствует о наличии такого требования.

В определенной мере ОБДД является предметом государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог, который осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, общий статус которого установлен ч. 1 ст. 13.1 ФЗ «Об автодорогах»³.

В том что данный вид деятельности касается БДД, можно убедиться при анализе ведомственного приказа Ространснадзора, который устанавливает

¹ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

² Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ. Ст. 3, ч. 5 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.

³ Там же. Ст. 3, ч. 22.

необходимость оценивать при проведении мероприятий по контролю выполнение норм Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в части соблюдения основных требований по ОБДД при ремонте и содержании дорог и обустройстве дорог объектами сервиса¹.

Нормы ФЗ «Об автодорогах» должны рассматриваться в контексте еще одного акта, сформированного в порядке осуществления технического регулирования данных отношений – Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 014/2011 «Безопасность автомобильных дорог»² (далее – Регламент автодорог). Этот акт принят в соответствии с решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827. Также был определен Единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза³. В объекты этого перечня входят автомобильные дороги общего пользования и дорожные сооружения на них, а также проектирование, строительство и эксплуатация автомобильных дорог и дорожных сооружений, применяемые дорожно-строительные материалы и технические средства. Технический регламент определяет четкие требования к безопасности и порядок обеспечения соответствия им.

В соответствии с решением коллегии Евразийской экономической комиссии от 13 июня 2012 г. № 81 утверждены около 100 межгосударственных стандартов, обеспечивающих требования Технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог».

¹ Об утверждении перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере транспорта федерального государственного транспортного надзора : Приказ Ространснадзора от 11.02.2019 № ВБ-91-фс // СПС «КонсультантПлюс».

² О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» : решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 827 (вместе с «ТР ТС 014/2011. Технический регламент Таможенного союза. Безопасность автомобильных дорог»). URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 12.08.2019).

³ О Едином перечне продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза : решение Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 526. URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 28.05.2021).

Основным нормативно-техническим документом, устанавливающим перечень и допустимые по условиям ОБДД характеристики эксплуатационного состояния автомобильных дорог и технических средств организации дорожного движения, является ГОСТ Р 50597-2017 «Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля». Установленные стандартом требования должны обеспечиваться организациями, осуществляющими содержание и ремонт автомобильных дорог, в том числе улиц и дорог населенных пунктов.

В настоящее время готовится корректировка перечня документов по стандартизации, применение которых позволит значительно улучшить безопасность дорожного движения и будет обязательным, так как направлено на сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения. Ранее этот перечень был утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2017 года № 2438-р¹.

По нашему мнению, назрела необходимость разработки новых стандартов, определяющих требования к автоматизированным системам управления дорожным движением (далее – АСУДД).

На сегодняшний день нормативно-техническая база АСУДД носит поверхностный характер. Существует единственный стандарт ГОСТ 34.401-90, определяющий требования к АСУДД. Представляется, что в современных условиях следует подготовить новый стандарт, в который необходимо внести правила применения интерфейсов и другого оборудования и способов обмена периферийными устройствами. Необходимо разработать новые стандарты, в которых будут установлены требования к конкретным подсистемам АСУДД.

¹ Об утверждении перечня документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 04.11.2017 № 2438-р // СПС «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «Об организации движения») является относительно новым по времени законодательным актом, прежде всего направленным на распределение полномочий между органами публичной власти различных уровней в части организации дорожного движения, а также на легитимацию системы государственного контроля в области организации дорожного движения. Следует полагать, что вопросы обеспечения безопасности дорожного движения должны быть определенным образом в нем урегулированы.

Так, среди основных принципов, на которых должна выстраиваться организация дорожного движения², значится такой как приоритет БДД по отношению к потерям времени при движении ТС и пешеходов. Кроме того, дефиниция «организация дорожного движения» сформулирована как деятельность по упорядочению движения ТС и пешеходов на дорогах, направленная на снижение потерь времени (задержек) при движении ТС и (или) пешеходов, при условии ОБДД³. Аналогичным образом сформулированы дефиниции «эффективность организации дорожного движения» и «пропускная способность дороги».

По нашему мнению, серьезным недостатком данного законодательного акта в части соотносимости его положений с общей задачей обеспечения безопасности дорожного движения является то, что эта государственная функция никак не связывается в нем на уровне конкретных норм с задачей организации дорожного движения, хотя такая корреляция должна была бы осуществляться. Например, описывая содержание такой задачи, как мониторинг дорожного движения⁴, законодатель вообще не затронул проблему ОБДД, несмотря на тот факт, что

¹ Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 27.

² Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ. Ст. 2 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 27.

³ Там же. Ст. 3, ч. 5.

⁴ Там же. Ст. 10.

«мониторинг дорожного движения осуществляется в целях формирования и реализации государственной политики в области организации дорожного движения»¹, которая не может быть реализована без ОБДД.

Более того, до внесения изменений в статью 22 ФЗ «О безопасности дорожного движения», регламентирующую вопросы организации дорожного движения (до принятия ФЗ «Об организации движения»), существовало положение о том, что организация дорожного движения должна обеспечивать его безопасность (часть 1 статьи 22 в прежней редакции).

Таким образом, можно констатировать, что прямого правового требования о том, что организация движения должна быть безопасной, в настоящее время нет.

Рассматриваемый Федеральный закон, по мнению автора, является негативным примером того, как законодатель, формируя, по сути, неизбежно связанную с иными смежными областями правового регулирования, «отрывает» ее от уже существующих актов, чем нарушает принцип системности в законодательстве. Тот факт, что за организацию дорожного движения отвечает один федеральный орган исполнительной власти, а за обеспечение безопасности дорожного движения – другой, не означает того, что эти задачи не связаны между собой самым тесным образом. На данный вопрос обращает внимание также и А. Ю. Якимов, полагая, что взаимное соответствие норм права сможет сделать наиболее оптимальными вопросы организации дорожного движения для обеспечения бесперебойного и безопасного движения транспорта и пешеходов².

Основными документами по техническому регулированию в сфере обеспечения безопасности транспорта на территории Российской Федерации являются Федеральные законы от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³ и от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

¹ Там же. Ст. 10, ч. 4.

² Якимов А. Ю. Некоторые недостатки нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения и предложения по совершенствованию правового регулирования указанной деятельности // Административное право и процесс. 2018. № 6. С. 7–15.

³ О техническом регулировании : Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

Федерации»¹. В единую систему нормативно-технических актов также входят технические регламенты, правила-стандарты, технические нормы, которые утверждаются Росстандартом в установленном порядке². В эту систему входят и международные правовые акты. Прежде всего это Технический регламент Таможенного союза ТРТС 018/2011 «О безопасности колесных транспортных средств»³. Его содержание отвечает требованиям Правил Европейской экономической комиссии ООН⁴ (далее – ЕЭК ООН).

Хотелось бы напомнить, что в советский период и до 2000 г. технический осмотр транспортных средств проводился исключительно сотрудниками органов государственной автомобильной инспекции.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵ было определено, что технический осмотр может осуществляться иными субъектами при контроле со стороны ГИБДД. Отбор таких лиц осуществлялся на конкурсной основе.

В настоящее время существенно изменились Правила проведения технического осмотра, согласно Постановлению Правительства РФ от 15.09.2020 № 1434 «Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства

¹ О стандартизации в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 27. Ст. 3953.

² О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии : постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 294 (с изм.и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2575.

³ О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог : решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 827 (вместе с «ТР ТС 014/2011. Технический регламент Таможенного союза. Безопасность автомобильных дорог»). URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 12.08.2019)

⁴ Антонов С. Н., Дымберов А. Д. Безопасность дорожного движения: основные направления государственной политики : фондовая лекция. М., 2018. С. 28.

⁵ Документ утратил силу с 1 января 2012 года в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 15.12.2011 № 1008, утвердившего новые Правила технического осмотра.

Российской Федерации»¹ технический осмотр проводится операторами технического осмотра, аккредитованными в установленном порядке для проведения технического осмотра в области аккредитации, соответствующей категориям транспортных средств.

Также Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» в статью 15 Федерального закона от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² внесены изменения, касающиеся установления периодичности проведения технического осмотра для различных видов транспортных средств.

Отвлечемся немного от проблем правового регулирования данных отношений и посмотрим на их суть. Автотранспортные средства являются так называемыми «средствами повышенной опасности». И это не случайно. Они могут нанести ущерб иным транспортным средствам или имуществу, они могут нанести вред здоровью граждан и даже причинить им смерть. Во многом такое положение связано с техническим состоянием транспортного средства, то есть с его способностью участвовать в дорожном движении таким образом, чтобы водитель в любой момент времени мог снизить скорость, остановить транспортное средство, имел возможность контролировать дорожную обстановку через лобовое стекло в дождь и так далее. Исчерпывающий перечень неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств, определен приложением к Основным положениям по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностям должностных лиц по ОБДД, которые имплементированы в ПДД.

¹ Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.09.2020 № 1434 // СПС «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3881; 2012. № 31, Ст. 4319, 4320.

Нет необходимости детально останавливаться на влиянии каждой из перечисленных неисправностей на обеспечение безопасности эксплуатации транспортного средства, ограничиваясь лишь констатацией того, что длительная практика эксплуатации таких средств показала, что все они самым непосредственным образом влияют на возможность их безопасной эксплуатации.

Проблема того, кто и как должен проводить технический осмотр транспортных средств, является проблемой комплексной, в особенности в условиях, когда парк автомобилей постоянно увеличивается. По данным сайта Госавтоинспекции¹, в настоящий период времени количество зарегистрированных транспортных средств составляет более 60 млн единиц и ежегодно растет. В этих условиях сохранение прежнего порядка проведения технического осмотра означало бы либо резкое увеличение штата подразделений ГИБДД, либо существенное его изменение. На решение этой задачи и был направлен рассматриваемый Федеральный закон. Примечательно, что, хотя данный законодательный акт имеет прямое отношение к обеспечению безопасности дорожного движения, данное понятие в его тексте ни разу не используется.

Рассмотрим одну из центральных дефиниций рассматриваемого Федерального закона – «технический осмотр транспортных средств». Под ним понимается «проверка технического состояния ТС (в том числе их частей, предметов их дополнительного оборудования) на предмет их соответствия обязательным требованиям безопасности транспортных средств в целях допуска транспортных средств к участию в дорожном движении на территории Российской Федерации и в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, а также за ее пределами».

Несложно заметить, что в этом определении центральным элементом является понятие «обязательные требования безопасности транспортных средств». Данный вывод подтверждается и положениями части 1 статьи 4 данного Федерального закона, согласно которым «основной целью проведения

¹ Официальный сайт Госавтоинспекции. URL: <http://гибдд.рф>

технического осмотра является оценка соответствия транспортных средств обязательным требованиям безопасности транспортных средств».

Однако при попытке выявить такие обязательные требования в нормативных актах возникают существенные проблемы. В частности, в «Основных положениях по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по ОБДД» установлено буквально следующее: «техническое состояние и оборудование участвующих в дорожном движении ТС в части, относящейся к БДД и охране окружающей среды, должно отвечать требованиям соответствующих стандартов, правил и руководств по их технической эксплуатации»¹. Данную норму затруднительно трактовать в качестве обязательного, нормативно точно определенного требования безопасности.

Несмотря на тот факт, что в качестве основной цели проведения технического осмотра обозначена оценка соответствия транспортного средства требованиям безопасности, среди принципов проведения технического осмотра категория «безопасность» упоминается только в контексте ответственности операторов технического осмотра за выдачу заключения о возможности эксплуатации ТС, не соответствующего обязательным требованиям безопасности. Но проблема заключается в том, что для привлечения к юридической ответственности необходима точная формулировка этих обязательных требований.

По нашему мнению, единственным актом, в котором более или менее системно изложены такие требования, является ГОСТ 33997-2016 «Межгосударственный стандарт. Колесные транспортные средства. Требования к безопасности в эксплуатации и методы проверки», введенный в действие приказом Росстандарта от 18 июля 2017 г. № 708-ст². Для целей настоящего исследования необходимо определить юридический статус данного акта.

¹ О Правилах дорожного движения» : постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

² ГОСТ 33997-2016. Межгосударственный стандарт. Колесные транспортные средства. Требования к безопасности в эксплуатации и методы проверки (введен в действие Приказом Росстандарта от 18.07.2017 № 708-ст). М. : Стандартинформ, 2017.

Для начала обратимся к положениям Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹. Парадоксально, но данный законодательный акт не содержит понятия «стандарт» в прямом смысле. В нем оно упоминается в связи с другими понятиями: «международный стандарт», «региональный стандарт». В данном Федеральном законе также отсутствует понятие «межгосударственный стандарт».

Часть 8 статьи 7 данного акта содержит следующее положение: «Международные стандарты должны использоваться полностью или частично в качестве основы для разработки проектов технических регламентов, за исключением случаев, если международные стандарты или их разделы были бы неэффективными или не подходящими для достижения установленных настоящим Федеральным законом целей, в том числе вследствие климатических и географических особенностей Российской Федерации, технических и (или) технологических особенностей». Из этого положения следует, что международный стандарт является лишь моделью для отечественного, заметим, даже не стандарта, а технического регламента.

В свою очередь, технический регламент является вполне конкретным юридическим понятием и имеет легальное определение в рассматриваемом Федеральном законе.

С учетом того что понятие «межгосударственный стандарт» в отечественном законодательстве о техническом регулировании отсутствует, речь, видимо, идет все же о техническом регламенте, получившем иное название. Теперь необходимо понять, почему законодатель изменил понятие. Как следует из предисловия к данному акту, «цели, основные принципы и основной порядок проведения работ по межгосударственной стандартизации установлены в ГОСТ 1.0-2015

¹ О техническом регулировании : Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

«Межгосударственная система стандартизации. Основные положения»¹ (далее – ГОСТ 1.0).

ГОСТ 1.0 является конкретным воплощением ряда норм Соглашения о проведении согласованной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации, принятого в Москве 13 марта 1992 г.² В этом Соглашении подчеркивается, что «стороны, обладая полной самостоятельностью в вопросах формирования и реализации систем стандартизации, метрологии и сертификации и организации работ в этой области: признают действующие стандарты «ГОСТ» в качестве межгосударственных; сохраняют аббревиатуру «ГОСТ» за вновь вводимыми межгосударственными стандартами, предусматривая гармонизацию их требований с международными, региональными и передовыми национальными стандартами».

В таком случае нормы этих актов могут надлежащим образом использоваться правоприменителем, в том числе являться основой для привлечения каких-либо лиц к юридической ответственности. Тем более что в тексте ГОСТ 33997-2016³ прямо установлено, что «порядок проведения проверки выполнения требований к безопасности КТС (колесных транспортных средств) в эксплуатации, в том числе при техническом осмотре и федеральном государственном надзоре за безопасностью дорожного движения, определяется национальным законодательством государств – членов ЕАСС (Евразийского совета по стандартизации, метрологии и сертификации)».

Подведем итог нашего анализа. ГОСТ 33997-2016 без должных на то правовых оснований (прежде всего, его соответствия нормам Федерального закона «О техническом регулировании») стал частью отечественной системы оценки безопасности колесных транспортных средств, и соблюдение данного нормативно-

¹ ГОСТ 1.0-2015. Межгосударственный стандарт. Межгосударственная система стандартизации. Основные положения (введен в действие Приказом Росстандарта от 11.12.2015 № 2156-ст). М. : Стандартинформ, 2016.

² Бюллетень международных договоров. 1993. № 4. Ст. 21 – 26.

³ ГОСТ 33997-2016. Межгосударственный стандарт. Колесные транспортные средства. Требования к безопасности в эксплуатации и методы проверки (введен в действие Приказом Росстандарта от 18.07.2017 № 708-ст). М. : Стандартинформ, 2017.

технического акта стало обязательным, что, в частности, подтверждается его включением в Перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом ФГН в области БДД, утвержденный МВД России 11 декабря 2018 г. Отметим также, что нормативно-технические акты межгосударственного характера в соответствии со статьей 3 Федерального закона «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не являются составной частью системы правового регулирования данных отношений¹.

Следует заметить, что количество государственных стандартов и сводов правил, которые действуют в сфере дорожного движения и подлежат надзору со стороны органов обеспечения безопасности дорожного движения, в настоящий период исчисляется более чем тремя десятками. Они определяют величину дорожных знаков, виды светофоров, порядок нанесения дорожной разметки, виды искусственных неровностей, покрытия противоскольжения и характеристики многих иных видов изделий или конструкций, так или иначе влияющих на обеспечение безопасности дорожного движения.

Основной целью поднятия специфических вопросов проведения технического осмотра транспортных средств до уровня федерального закона, по мнению автора, является необходимость легитимации новой системы его проведения, то есть «узаконивания» статуса операторов технического осмотра (оператор технического осмотра – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель (в том числе дилер), аккредитованные в установленном порядке на право проведения технического осмотра) и юридических основ их функционирования.

Данная система состоит из четырех основных элементов:

¹ Верзилин С.В. Актуальные вопросы нормативно-правового и технического регулирования в области обеспечения безопасности транспортных средств // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2019. № 3(54) С. 95–103.

- аккредитации в сфере технического осмотра (приобретение права юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями осуществлять технический осмотр);
- установления на законодательном уровне периодичности осуществления технического осмотра;
- создания и ведения Единой автоматизированной информационной системы технического осмотра;
- ведения реестра операторов технического осмотра.

Рассмотрим кратко элементы данной системы.

Содержащиеся в законе нормы, касающиеся аккредитации в сфере технического осмотра, являются по своей правовой природе близкими к лицензированию, за исключением того, что проверку соответствия кандидата на эту деятельность осуществляет не уполномоченный орган исполнительной власти или иной уполномоченный государственный субъект, а профессиональное объединение страховщиков как саморегулируемая организация. Профессиональное объединение страховщиков проводит либо документарную проверку в отношении заявителя, либо выездную проверку и по результатам проверки принимает решение о выдаче аттестата аккредитации либо об отказе в его выдаче. Действие аттестата аккредитации может быть приостановлено или аннулировано указанным субъектом в случае выявления при проведении выездной проверки оператора технического осмотра нарушений требований аккредитации и (или) правил проведения технического осмотра.

Контроль за деятельностью автостраховщиков в сфере проведения технического осмотра осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере транспорта в рамках осуществления ею федерального государственного транспортного надзора.

Статьей 15 Федерального закона определена периодичность проведения технического осмотра. Транспортные средства, включая легковые автомобили, грузовые автомобили, разрешенная максимальная масса которых составляет до

трех тонн пятисот килограмм, мототранспортные средства, с года изготовления которых прошло от четырех до десяти лет, подлежат техническому осмотру каждые двадцать четыре месяца, каждые двенадцать месяцев вышеуказанные транспортные средства подлежат техническому осмотру, если с года их изготовления прошло более десяти лет.

Транспортные средства, включая такси, предназначенные для перевозки пассажиров и опасных грузов, с года изготовления которых прошло не более пяти лет, подлежат техническому осмотру каждые двенадцать месяцев, каждые шесть месяцев вышеуказанные транспортные средства подлежат техническому осмотру, если с года их изготовления прошло более пяти лет.

Каждые шесть месяцев осуществляется осмотр в отношении специализированных транспортных средств и прицепов к ним, предназначенных и оборудованных для перевозок опасных грузов.

Транспортные средства, включая грузовые автомобили, разрешенная максимальная масса которых составляет более трех тонн пятисот килограмм, транспортные средства, оборудованные в соответствии с законодательством Российской Федерации устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов, транспортные средства, предназначенные для обучения управлению транспортными средствами, подлежат техническому осмотру каждые двенадцать месяцев. Здесь можно констатировать, что данный Федеральный закон установил периодичность с учетом даты изготовления автомобиля, т.е. фактически его износа, что является обоснованным с технической точки зрения.

Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на принятие рассматриваемого Федерального закона, понятие «государственный технический осмотр» из законодательства не исключено. Этим же законодательным актом предусмотрено внесение изменений в КоАП РФ, согласно которому наименование статьи 12.1 изменено на «Управление ТС, не зарегистрированным в установленном порядке, не прошедшим государственного технического осмотра или технического

осмотра»¹. Конечно, здесь можно сказать, что налицо переход от одной формы действия, порождающего административно-правовые последствия, к другой. Мы придерживаемся иного мнения: если принимается Федеральный закон, который кардинальным образом изменяет определенную систему, то устаревшая терминология должна из нормативного массива исключаться, чего, к сожалению, не произошло.

Наличие Единой автоматизированной информационной системы технического осмотра предусмотрено статьей 12 рассматриваемого Федерального закона. По нашему мнению, это способствует совершенствованию отношений в области ОБДД, так как позволяет осуществить концентрацию в одном федеральном информационном ресурсе, доступном для заинтересованных субъектов, важной информации, связанной с готовностью транспортных средств к осуществлению безопасной эксплуатации.

Единая автоматизированная информационная система одновременно содержит сведения об операторах технического осмотра, включая их месторасположение, а также о транспортных средствах, в отношении которых были осуществлены действия по техническому осмотру и выданы соответствующие диагностические карты. Причем сведения должны поступать в данную систему не позднее одних суток с момента окончания технического осмотра, что также способствует обеспечению безопасности дорожного движения, позволяя, например, сформировать четкую картину ДТП с участием конкретного транспортного средства. Своевременное получение достоверной информации является важным также для организаций, осуществляющих обязательное и добровольное страхование транспортных средств, деятельность которых будет рассмотрена автором при анализе положений Федерального закона.

Наличие Реестра операторов технического осмотра определено статьей 13 рассматриваемого Федерального закона. Ведение этого информационного ресурса

¹ О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ. Ст. 28 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 27. Ст. 3881.

осуществляет профессиональное объединение страховщиков, деятельность которого предусмотрена законодательством об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев ТС, суть которого будет рассмотрена ниже. По своему статусу данный Реестр является открытым и общедоступным. По содержанию он является частью информационного ресурса «Единая информационная система технического осмотра». Порядок ведения реестра операторов технического осмотра определен приказом Минэкономразвития России от 21 октября 2011 г. № 587¹. Инициатором внесения сведений в данный информационный ресурс является профессиональное объединение страховщиков, которое обеспечивает достоверность, точность и полноту содержащихся в нем сведений. Наполнение информацией данного Реестра осуществляется операторами технического осмотра, которые обязаны в определенный срок направлять в профессиональное объединение страховщиков соответствующую информацию с приложением подтверждающих ее документов.

Перейдем к рассмотрению еще одного законодательного акта, непосредственно связанного с обеспечением безопасности дорожного движения – Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»². Как нам представляется, законодатель выбрал правильный подход, введя систему обязательного страхования гражданской ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу лиц, признанных потерпевшими в дорожно-транспортных происшествиях. Основным нормативным звеном, связывающим данный Федеральный закон с иными актами в области ОБДД, является изложенный в его статье 3 принцип экономической заинтересованности владельцев транспорта в повышении безопасности дорожного движения.

Важным моментом в упорядочении данных отношений стало включение в разрешение имущественных споров страховых организаций, работники которых обладают необходимыми знаниями и навыками. Для обеспечения безопасности

¹ РГ.2011.21 ноября.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 18. Ст. 1720.

дорожного движения также является принципиально важным то обстоятельство, что в перечень обязательных документов для заключения договора страхования включается диагностическая карта, содержащая сведения о соответствии ТС обязательным требованиям безопасности ТС. Благодаря этому появляется дополнительная возможность контроля за техническим состоянием участвующих в дорожном движении ТС.

Следующим имеющим существенное значение для обеспечения безопасности дорожного движения законодательным актом является Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»¹. Нормы данного Федерального закона в целом следует рассматривать как упорядочивающие в части организации и осуществления перевозки пассажиров и грузов на профессиональной основе, что по естественным причинам позитивно сказывается на обеспечении безопасности дорожного движения. Однако хотелось бы обратить особое внимание на те его положения, которые связаны с установлением лицензирования на такую деятельность, как перевозки пассажиров и иных лиц автобусами. Это довольно новый институт, нормы которого начали действовать с 29 июня 2019 года и направлены на повышение безопасности такого рода перевозок.

К числу основных требований по ОБДД теперь добавилось требование об установке на автомобиле технических средств контроля, обеспечивающих непрерывную некорректируемую регистрацию информации о скорости и маршруте движения ТС, о режиме труда и отдыха водителей ТС, именуемых тахографами. Такими устройствами должны оснащаться транспортные средства, предназначенные для перевозки более 8 пассажиров, а также грузовой транспорт тоннажностью свыше 3,5 тонны. Исключение составляют специальные автомобили.

Следует отметить, что подобная мера контроля довольно давно стала применяться в странах Европейского союза, прежде всего в отношении

¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5555.

пассажирских автобусов, что существенным образом снизило аварийность данного вида транспорта.

По нашему мнению, необходимо рассматривать лицензирование деятельности по перевозке пассажиров автобусами в качестве позитивной меры повышения уровня обеспечения безопасности дорожного движения в связи с тем, что у государственных надзорных органов появилась возможность предварительной оценки способности организации к осуществлению данного вида услуг.

Проведенный комплексный анализ законодательных основ в области ОБДД в России свидетельствует о нижеследующем:

1. В настоящее время нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере ОБДД представляют собой сложную многоуровневую совокупность нормативных документов различной юридической силы, отличительной особенностью которой является то, что подавляющее большинство вопросов в области ОБДД урегулировано на уровне подзаконных актов. В то же время государственный характер функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», ее роль в социально-экономическом развитии страны диктуют необходимость повышения уровня правового регулирования проблемы до законодательного. Для позиционирования совокупности нормативных правовых актов в области ОБДД в качестве единой системы актов, направленных на реализацию государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», обязательным является отражение вопросов БДД при регламентации функционирования системы «человек – автомобиль – дорога – среда».

2. Анализ комплекса документов стратегического планирования в области ОБДД свидетельствует о том, что в последние годы на смену программно-целевому подходу в государственной политике в данной области общественных отношений приходит проектный подход. Для его формирования и реализации сегодня созданы определенные правовые, организационные, методические, информационные и иные основы. Тем не менее данный подход требует своей оптимизации для

достижения целей национального развития до 2030 года. В «майском Указе»¹ установлено, что цели национального развития будут достигаться посредством реализации национальных проектов.

3. При разработке и реализации федеральных государственных программ в области ОБДД, которые позволяют реализовывать конкретные национальные проекты, направленные на исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», целесообразно формировать их самостоятельно, а не в виде локальной части иных программ (демографических, транспортных, медицинских и т.п.).

4. Для успешной реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», достижения целей национального развития в этой области до 2030 года объективно необходимо приведение национального законодательства в области БДД в соответствие с международными правовыми нормами и стандартами.

Надо сказать, что в числе приоритетных направлений и тенденций совершенствования законодательства за рубежом входят:

- унификация законодательства в области БДД;
- постепенное слияние основных нормативных правовых актов в данной сфере общественных отношений;
- введение единых нормативов и требований по ОБДД;
- принятие единых ПДД и требований к участникам дорожного движения.

5. Законодательство Российской Федерации в области ОБДД не в полной мере отвечает возросшим общественным потребностям, современным реалиям, международно-правовым стандартам и характеризуется рядом системных недостатков, к которым следует отнести:

- разрозненность нормативных актов, отсутствие их системы;

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // СПС «КонсультантПлюс».

- наличие определенных противоречий в регламентации общих правовых начал;
- отсутствие комплексного подхода к реализации основных принципов в области ОБДД;
- отсутствие четкой правовой регламентации взаимодействия уполномоченных органов по ряду направлений;
- наличие коллизий и пробелов при правовом регулировании общественных отношений в данной сфере;
- фактическое отсутствие правового порядка и форм участия общественных объединений, созданных для защиты прав и законных интересов граждан в дорожном движении.

Более того, в результате принятия и действия неоправданно большого массива правовых актов российская система законодательства в сфере обеспечения безопасности дорожного движения не имеет четкой логической структуры; сложно воспринимается правоприменителем; имеет противоречия; содержит дублирующие нормы; осложняет работу по устранению имеющихся пробелов и коллизий.

1.3 Зарубежный опыт реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения

Вопросы ОБДД являются актуальными для любого государства с развитой дорожной инфраструктурой и широким парком автомобилей. Уровень дорожно-транспортного травматизма, нормативная регламентация деятельности соответствующих органов, перспективы повышения безопасности в странах и другие вопросы исследуемой проблематики являются предметом анализа на международном уровне. В этом плане представляет интерес подготовленный Европейским региональным бюро Всемирной организации здравоохранения доклад «Европейские факты и доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015»¹. Так, в частности, в документе отмечается следующее: «в странах Европы повреждения, обретенные в результате ДТП, стали основным поводом безвременной смерти молодых людей в возрасте от 5 до 29 лет». Констатация данного факта не может не настораживать, прежде всего, в связи с тем, что и в Европе в целом, и в России в том числе существует весьма острая демографическая ситуация, заключающаяся в предельно малом приросте населения и вытекающем из этого снижении уровня молодежи в его составе.

Также в этом документе с объективной тревогой говорится, что имеющаяся статистика погибших в ДТП не до конца отражает ущерб, который они приносят. Очень ограничена собираемая информация о тяжести их последствий, о вызванной травмами инвалидности и их серьезнейшем воздействии на судьбы людей, об обязательствах, возлагаемых ими на системы здравоохранения, и об ущербе, который несет общество.

Не менее настораживающие данные приведены и в докладе, подготовленном Всемирной организацией здравоохранения для 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2017 г. В документе отмечается, что в целом в мире ДТП стали причиной гибели более 1,3 млн человек ежегодно, а количество раненых в них, по

¹ Европейские факты и доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015. Копенгаген :WHOregionalOfficeforEurope, 2015. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/389579/building-primary-care-rus.pdf (дата обращения: 12.08.2019).

оценкам специалистов, составляет от 20 до 50 млн человек. Около 50 % смертей в ДТП приходится на пешеходов, мотоциклистов и велосипедистов. Во многих странах ведется активная работа по снижению тяжести последствий ДТП, вызванных такими нарушениями, как превышение скоростного режима, управление транспортом в состоянии алкогольного и наркотического опьянения, неиспользование средств пассивной безопасности (мотошлемов и ремней безопасности, детских удерживающих устройств), неудовлетворительное состояние дорог и транспортных средств, посредством нормативно-правового и иного регулирования. Однако реализация действующих задач и правил в области безопасности дорожного движения во многих странах остается на низком уровне¹.

Все сказанное требует от законодателей и руководителей всех государств, входящих в Европейский регион, значительных усилий по принятию правовых, организационных, технических и иных мер, обеспечивающих должный уровень безопасности дорожного движения.

Надо сказать, что из 49 государств Европейского региона, где проводился анализ в рамках подготовки доклада «Европейские факты и доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015», в первую пятерку стран с самым высоким показателем смертности на 100 000 населения отнесены: Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан и Армения. Следует отметить, что все указанные государства имеют специальные законы, которые посвящены либо непосредственно ОБДД, либо регулированию вопросов осуществления дорожного движения в целом с обязательным включением в состав таких актов вопросов обеспечения безопасности дорожного движения².

¹ Повышение безопасности дорожного движения во всем мире : доклад ВОЗ на 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 27 августа 2017 года.

URL: www.who.int/roadsafety/about/resolutions/download/UNSG_Report_72_359_RU.pdf (дата обращения: 12.08.2019).

² Европейские факты и доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире 2015. Копенгаген WHO regionalOfficeforEurope, 2015.

URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/389579/building-primary-care-rus.pdf (дата обращения: 12.08.2019).

Проанализируем отдельные положения специализированных законодательных актов, посвященных реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», действующих в названных государствах, и сравним их с соответствующими положениями российского законодательства.

В Республике Казахстан действует Закон от 17 апреля 2014 г. № 194-V ЗРК «О дорожном движении»¹. Судя по дате его принятия, данный акт должен являться формой реагирования Республики Казахстан на ее первенство в негативных качественных показателях смертности от дорожно-транспортных происшествий. Рассмотрим отдельные его положения.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что основные принципы дорожного движения, которые сформулированы в статье 3 данного Закона, аналогичны принципам, закрепленным в ст. 3 российского ФЗ «О безопасности дорожного движения», отличие имеет такое положение, как «системный подход к ОБДД», в нашем законодательстве он звучит следующим образом: «программно-целевой подход к деятельности по ОБДД»².

Здесь следует обратить внимание на следующую особенность, хотя казахский закон и называется «О дорожном движении», задекларированные в нем принципы непосредственно касаются деятельности по обеспечению его безопасности.

Что касается различий в трактовке одного из принципов (названного выше), то здесь не стоит искать глубокого смысла, речь скорее должна идти о формальном отличии соответствующего положения от российской позиции.

Определение «обеспечение безопасности дорожного движения», содержащееся в рассматриваемом Законе, сформулировано следующим образом: деятельность, направленная на предотвращение ДТП, отрицательного влияния

¹ О дорожном движении : закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года № 194-V ЗРК. URL: <http://www.egov.kz> (дата обращения: 12.08.2019).

² См. : Безопасность дорожного движения: основные направления государственной политики: фондовая лекция / С. Н. Антонов [и др.]. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2018. 74 с.

транспортных средств на экологические проблемы, здоровье граждан, уменьшение или устранение тяжести их последствий¹. В данной трактовке мы видим более комплексный подход в сравнении с законодательством Российской Федерации, которое определяет эту деятельность, как направленную на предупреждение причин возникновения ДТП и снижение тяжести их последствий. В законодательстве Казахстана учитываются негативные воздействия дорожного движения на экологическую обстановку.

Зададимся вопросом: насколько правилен такой подход? В настоящее время мы являемся свидетелями серьезных изменений климата, получивших название «глобальное потепление». В данный процесс определенный вклад вносит человечество посредством так называемого «антропогенного фактора», то есть дополнительного выделения в атмосферу углекислого газа от деятельности различного рода энергетических установок, среди которых видное место занимают работающие автомобильные двигатели. Необходимо учитывать выброс в окружающую среду вредных веществ вместе с выхлопами таких двигателей. Как мы полагаем, подход казахстанских законодателей к расширению понятия «безопасность дорожного движения» в сторону экологии можно считать оправданным.

Следует отметить, что из восьми направлений государственной политики в сфере дорожного движения в рассматриваемом законодательном акте шесть направлений непосредственно касаются сферы ОБДД. Таким образом, можно сделать вывод, что казахстанские законодатели в общей системе осуществления дорожного движения наибольший приоритет отдают обеспечению его безопасности².

С точки зрения совершенствования правового регулирования рассматриваемых общественных отношений в нашей стране небезынтересен

¹ О дорожном движении : закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года № 194-V ЗПК. URL: <http://www.egov.kz> (дата обращения: 12.08.2019).

² См.: Смольникова О. Н. Некоторые вопросы обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Казахстан // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2019. № 1 (2). – С. 408–412.

подход казахстанских законодателей, определивших в рассматриваемом Законе перечень и содержание рисков в сфере дорожного движения, т.е. закрепление на законодательном уровне все более распространяемого в настоящее время риск-ориентированного подхода к решению сложных социальных проблем¹.

Как следует из норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, в российском законодательстве использование риск-ориентированного подхода определено применительно к сфере государственно-контрольной деятельности и преследует цель эффективного использования всех ресурсов, обеспечивающих выполнение этого контроля, уменьшения всех видов затрат юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и улучшения итоговых показателей².

Казахстанские законодатели при описании риск-ориентированного подхода применили метод указания видов субъектов, в деятельности которых возможно образование рисков в области дорожного движения, и перечислили основные риски применительно к каждому из таких субъектов. Так, например, для организаций, осуществляющих грузовые и пассажирские перевозки, в качестве основных рисков законодательно определены:

- эксплуатация неисправного ТС;
- допуск к управлению транспортом водителей с ограничениями по здоровью, которые ставят под запрет управление ТС³.

¹ См.: Горovenko С. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Казахстан // Стратегические направления развития науки, образования, технологий : сб. науч. тр. по материалам международной научно-практической конференции : в 4 ч. / под общ. ред. Е. П. Ткачевой. Белгород : Агентство перспективных научных исследований, 2017. С. 102–105.

² О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Ст. 8.1 (далее – Федеральный закон № 294).

³ См.: Горovenko С. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Казахстан // Стратегические направления развития науки, образования, технологий : сб. науч. тр. по материалам международной научно-практической конференции : в 4 ч. / под общ. ред. Е. П. Ткачевой. Белгород : Агентство перспективных научных исследований. 2017. С. 102–105.

Пожалуй, это один из достойных «примеров для подражания» при оптимизации правовой системы в области ОБДД. Вместе с тем его необходимо адаптировать как к национальному законодательству, так и к особенностям осуществления ФГН в области БДД.

В Кыргызской Республике действует Закон от 20 апреля 1998 г. № 52 «О дорожном движении в Кыргызской Республике»¹. Несмотря на такое название, предметом данного законодательного акта является определение правовых основ ОБДД на территории Кыргызской Республики. В связи с тем что данный законодательный акт принимался примерно в тот же период, что и аналогичный российский Закон, их структура и содержание норм, несмотря на разные названия, довольно похожи.

Тем не менее, на наш взгляд, интерес для совершенствования отечественного законодательства в данной сфере представляет несколько более широкий подход киргизских законодателей к формулированию основных требований по ОБДД. Так, в частности, в рассматриваемом Законе сформулированы основные требования, которые предъявляются к организациям, обучающим навыкам вождения (автошколам). В качестве основного требования установлено наличие у такой организации лицензии, выдаваемой уполномоченным государственным органом в сфере образования по согласованию с уполномоченным государственным органом в сфере ОБДД. В отличие от уполномоченных органов Кыргызской Республики МВД России не принимает участия в оценке способности такой организации выполнять данную образовательную функцию.

Заметим, что обучение граждан навыкам вождения автотранспортных средств вообще не входит в предмет российского ФЗ «О безопасности дорожного движения»².

¹ О дорожном движении в Кыргызской Республике : закон Кыргызской Республики от 20.04.1998 № 52 : URL. [http:// www.cbd.minjust.gov.kg](http://www.cbd.minjust.gov.kg) (дата обращения: 12.08.2019).

² О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ. Ст. 25, ч. 13 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

Завершая обзор законодательных актов, регулирующих отношения в области БДД, государств, которые, по статистике ВОЗ, на территории Европы относятся к числу наиболее неблагополучных, рассмотрим некоторые положения Закона Республики Армения от 13 августа 2005 г. № ЗР-166 «Об обеспечении безопасности дорожного движения»¹.

В отличие от российского законодательства и некоторых других стран СНГ в Республике Армения в тексте анализируемого Закона закреплены основные обязанности пешеходов и пассажиров, которым посвящены две отдельные статьи. Авторская позиция по поводу придания ПДД юридической силы закона подробно изложена в предыдущем разделе исследования. Поэтому дополнительной аргументации по поводу рассматриваемой новации законодателей Республики Армения не требуется, хотя это не исключает возможных дискуссий по данной проблематике.

Следующим законодательным актом, который целесообразно рассмотреть в рамках данного раздела диссертационного исследования, является Закон Республики Беларусь от 5 января 2008 г. № 313-З «О дорожном движении»². Научный интерес в данном случае представляют два основных момента: подход белорусских законодателей к формированию концепции данного Закона и административная модель распределения ролей между органами исполнительной власти данного государства в области обеспечения дорожного движения.

Если говорить о концепции рассматриваемого Закона, то это действительно акт, регламентирующий общественные отношения в области организации дорожного движения, в рамках которого существенное место отведено ОБДД. Концепция Закона отличается определенной оригинальностью. Например, в самом его начале (статья 2) легитимированы ПДД, то есть законодательно определено их основное содержание. Далее, если в российском профильном Законе в качестве

¹ Об обеспечении безопасности дорожного движения : закон Республики Армения от 13 августа 2005 года № ЗР-166. URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 12.08.2019).

² О дорожном движении : закон Республики Беларусь от 5 января 2008 года № 313-З. URL: <http://www.base.spinform.ru>(дата обращения: 12.08.2019).

участников дорожного движения определены три категории субъектов: водитель, пассажир и пешеход, то в белорусском к ним добавлены всадник, погонщик скота, лицо, обучаемое управлению механическим ТС и находящееся в нем, а также лицо, сдающее экзамен. Указанные лица, таким образом, имеют самостоятельный правовой статус в рамках участия в дорожном движении, что, на наш взгляд, заслуживает внимания при совершенствовании норм российского законодательства в данной сфере.

К числу позитивных, по нашему мнению, особенностей белорусского Закона о дорожном движении следует отнести более тщательную проработку в его тексте содержания государственной политики в данной области общественных отношений. Если раскрытие сущности государственной политики в области ОБДД в профильном Законе РФ сводится, по сути, к формулированию основных направлений данной деятельности и разграничению полномочий между различными субъектами, то в белорусском Законе используются несколько иные, более точные формулировки. Так, формирование государственной политики среди других мер интегрировано в государственную функцию более высокого уровня, а именно в функцию «государственное регулирование и управление в области дорожного движения», которая, как представляется, более четко, в сравнении с российским законодательством, определяет суть и границы государственной функции обеспечения безопасности дорожного движения¹.

В рассматриваемом Законе установлен перечень направлений государственного регулирования и управления в области дорожного движения².

Представляется, что формулирование аналогичного перечня в российском профильном законодательстве позволило бы более точно определить задачи государства в регулировании данной области общественных отношений.

¹ См.: Береснева А. В., Моисеева И. А., Антонов А. С. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях интеграции республики Беларусь в европейскую дорожно-транспортную систему // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. 2017. Т. 7. № 4. С. 102–110.

² О дорожном движении : закон Республики Беларусь от 05 января 2008 года №313-3. URL: <http://www.base.spinform.ru/> (дата обращения: 12.08.2019).

Следующим законодательным актом, ряд положений которого целесообразно проанализировать в рамках данного раздела исследования, является Закон Эстонской Республики от 17 июня 2010 г. «О дорожном движении»¹. Согласно этому законодательному акту, главной составляющей системы ОБДД в Эстонской Республике является Национальная программа по обеспечению данной деятельности. Национальная программа является постоянно действующей и реализуется по определенным временным этапам.

В качестве законодательного регулирования в рассматриваемой области общественных отношений определена система информирования участников дорожного движения о таких моментах, как состояние государственных дорог, закрытие дороги, об основных требованиях, касающихся эксплуатации и охраны дороги. Основным субъектом, на который возложены обязанности такого информирования, является Департамент шоссежных дорог, который посредством радиостанций общереспубликанского вещания и сети Интернет передает информацию о важнейших изменениях, касающихся организации дорожного движения, как минимум за 24 часа до начала этих изменений. Собственники дорог общественного пользования (как мы полагаем, речь идет о так называемых «платных дорогах») должны сообщать информацию об организации дорожного движения и изменениях в этой организации способом, позволяющим получить ее всем участникам дорожного движения, нуждающимся в этой информации.

Представляет научный и практический интерес подход эстонских законодателей к статусу инструктора по подготовке водителей механических транспортных средств. Следует обратить внимание на тот факт, что этому посвящен отдельный раздел рассматриваемого Закона, что свидетельствует о важности данных отношений для общей системы организации дорожного движения.

Обучение инструкторов возложено на высшие учебные заведения. В Законе определены требования к лицу, осуществляющему данную деятельность.

¹ О дорожном движении : закон Эстонской Республики от 17.06.2010 URL: Мои автопутешествия – Закон о дорожном движении. Эстония (my-travel-info.ru) (дата обращения: 12.12.2020).

Государственный и административный надзор за обучением инструкторов по подготовке водителей осуществляют Министерство образования и науки и Департамент шоссейных дорог.

Как мы видим, эстонские законодатели довольно серьезно подходят к проблеме подготовки инструкторов, справедливо полагая, что от их квалификации во многом зависят навыки будущих водителей.

Отдельные требования выдвигает рассматриваемый Закон к экзаменаторам водителей транспортных средств. Сравнительный анализ статуса лица, выполняющего подготовку, и лица, являющегося экзаменатором, показывает, что они в целом схожи, за исключением возрастного ценза.

По нашему мнению, установление качественных критериев для преподавателей и экзаменаторов водителей ТС на уровне закона может представлять интерес при совершенствовании отечественного законодательства в области ОБДД, так как в настоящее время и в научной литературе, и в прессе имеется много критических публикаций на этот счет.

Достаточно подробно в эстонском Законе о дорожном движении регламентировано рабочее время и время отдыха водителей. В частности, устанавливается, что средняя еженедельная продолжительность рабочего времени водителя, включая сверхурочную работу, не должна превышать 48 часов, но может быть увеличена до 60 часов, если в течение предшествующих четырех месяцев не превышала 48 часов. В течение рабочего времени водитель не должен работать без перерывов более шести часов подряд. Далее в рассматриваемом Законе приводятся многочисленные исключения из данного общего правила, но они касаются лишь внутригосударственных шоссейных перевозок и основаны на особенностях сельскохозяйственного труда или деятельности ремонтных бригад.

Также рассматриваемый Закон весьма подробно регулирует отношения, связанные с использованием тахографа (установка, ремонт, проверка, получение тахографической карты, основания для отказа в выдаче, копирование данных тахографа и ряд других вопросов). Сравнительный анализ с нормативным правовым регулированием данных вопросов, которое существует в Российской

Федерации (в основном это ведомственные приказы Минтранса России), показывает, что эстонский Закон содержит более подробные правила в этом отношении, чем отечественные акты, нормы которых излишне бланкетны.

Интересную концепцию законодательного акта в рассматриваемой области общественных отношений демонстрирует Закон Латвийской Республики от 21 октября 1997 г. «О дорожном движении»¹.

Заслуживает внимания подход латвийских законодателей к проблеме законодательного регулирования статуса регистрационных удостоверений на транспортное средство. Так, в частности, устанавливается, что на каждое транспортное средство выдается только одно регистрационное удостоверение. При этом оговаривается, что «это не исключает принадлежность транспортного средства нескольким собственникам». Устанавливается также, что «если транспортное средство принадлежит нескольким собственникам, регистрационное удостоверение выдается на имя одного сособственника с отметкой «общая собственность». В этом случае все действия с транспортным средством, затрагивающие право собственности остальных сособственников, производятся с согласия этих сособственников, что заверяется нотариусом». Учитывая, что в настоящий период времени транспортные средства имеют постоянно увеличивающуюся стоимость, а в частной собственности граждан могут также находиться грузовые автомобили и автобусы, такой законодательный подход к определению права собственности на данные объекты гражданских прав может быть использован в отечественной законодательной практике, а также может послужить в качестве стимула для развития рынка автотранспортных средств в России и более активного участия граждан в экономических отношениях путем вложения свободных денежных средств.

В Латвийской Республике сохранился институт «государственного технического осмотра ТС». При этом устанавливается, что он производится для механических транспортных средств и прицепов к ним не реже одного раза в год,

¹ О дорожном движении : закон Латвийской Республики от 21.10.1997 URL: <http://www.latvia.news-city.info> (дата обращения: 12.08.2019).

а в случае использования таких транспортных средств для коммерческих перевозок пассажиров – не реже двух раз в год. Государственный технический осмотр механических транспортных средств и прицепов к ним производит Дирекция безопасности дорожного движения или лицо, аккредитованное для этой цели данным государственным органом.

Как нам представляется, важным условием для обеспечения безопасности дорожного движения является нормативное регулирование отношений, связанных с лимитированием времени работы водителей автомобилей. Мы еще будем касаться данной проблемы в других разделах настоящего исследования, здесь же хотелось бы отметить системный подход латвийских законодателей к регулированию данных отношений путем включения в структуру рассматриваемого Закона отдельной главы под названием «Время работы и отдыха водителей автомобилей, соответствующих водительским удостоверениям категории C1, D1, C и D».

Таким образом, данная норма распространяется на значительное число автомобилей, предназначенных для перевозки грузов и пассажиров, а также все автобусы.

Для водителей, управляющих вышеперечисленными транспортными средствами, устанавливается общая продолжительность управления ТС не свыше восьми часов в сутки, которая не чаще двух раз в неделю может быть продлена до девяти часов. Продолжительность управления ТС не может быть больше девяноста часов в течение двух недель подряд. Устанавливается также, что максимальная допустимая продолжительность непрерывного управления ТС не должна быть более четырех с половиной часов. После непрерывного управления транспортным средством в течение указанного времени должно наступить время отдыха, по меньшей мере, в течение сорока пяти минут.

Из данного общего правила, которое, как мы полагаем, необходимо распространить и на отечественную практику вождения транспортных средств данных категорий, установлено исключение, согласно которому при условии соблюдения безопасности дорожного движения водитель транспортного средства в

чрезвычайной ситуации (авария, оказание помощи пострадавшим и др.) в установленном порядке может отступить от вышеуказанных требований, чтобы гарантировать безопасность людей, транспортного средства или груза. На наш взгляд, целесообразно такие требования изложить непосредственно в тексте профильного законодательного акта, чтобы придать им должный уровень юридической силы.

Отдельная статья рассматриваемого Закона посвящена обучению культуре поведения на дорогах и ОБДД, что является важным элементом общей системы профилактики дорожно-транспортных происшествий.

Мы обращаем особое внимание на взаимообусловленность понятий «культура поведения на дорогах» и «ОБДД». Как представляется, эти два понятия должны быть между собой логически связаны, и именно культура поведения на дорогах является применительно к рассматриваемой проблеме главенствующей. Участник дорожного движения, воздерживающийся от нарушения ПДД и других административных предписаний, не проявляющий «агрессии» при осуществлении движения, тем самым обеспечивает своим поведением безопасность дорожного движения. Полагаем, что категория «культура поведения на дорогах» должна использоваться и в отечественных нормативных правовых актах, регулирующих рассматриваемые общественные отношения¹.

Комплексный анализ законодательного обеспечения реализации государственной функции обеспечения БДД в зарубежных странах, прежде всего постсоветского пространства, позволил сделать следующие выводы:

1. Несмотря на вполне объяснимую схожесть в нормативном правовом регулировании государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», в зарубежных странах имеются свои подходы к этому вопросу, отдельные из которых могут быть взяты на вооружение при оптимизации российского законодательства. Эти новеллы прежде всего должны быть

¹ Верзилин С.В. Особенности государственного регулирования в области безопасности дорожного движения в Латвийской и Эстонской Республиках // Регион: системы, экономика, управление. 2020. № 1(48) С. 137–143.

направлены на переход национального законодательства от декларативных, «размытых» норм к конкретным жестким правилам, обеспеченным соответствующими эффективными санкциями.

2. В большинстве зарубежных государств имеются профильные законодательные акты, регламентирующие ОБДД. Однако практически во всех из них, за исключением Республики Армения, эти акты регулируют отношения в области дорожного движения в целом. Безопасность дорожного движения в них является важной, но все же составной частью общей системы регулирования дорожного движения.

3. Как перспективную, однако требующую дополнительной проработки (для исключения дублирования функционала с работой других федеральных органов исполнительной власти) следует рассматривать идею включения экологической безопасности в общее регулирование обеспечения безопасности дорожного движения (опыт Республики Казахстан).

4. Заслуживает внимания внедрение в профильные законы норм, касающихся методов определения субъектов и объектов рисков в области дорожного движения (риск-ориентированный подход). Учитывая, что применение данного метода почти всегда направлено на рационализацию организационных усилий и материальных затрат на работу по обеспечению безопасности дорожного движения, его использование в этой области представляется объективно необходимым.

5. Назрела необходимость включения положений, касающихся обучения граждан вождению механических транспортных средств, в ФЗ «О безопасности дорожного движения» (опыт Кыргызской Республики, Латвийской Республики и Эстонской Республики). По нашему убеждению, повышение качества подготовки водителей для ОБДД имеет значение существенно большее, чем даже тотальный автоматизированный контроль скоростного режима транспортных средств.

6. Полезным для совершенствования отечественного законодательства в области ОБДД представляется опыт белорусских и эстонских законодателей, касающийся регулирования отношений по предоставлению права управления

механическими транспортными средствами на территории данных государств на основании водительских удостоверений, выданных иностранными государствами. В сравнении с отечественным подходом он является более взвешенным и системным.

7. С точки зрения упорядочения имущественных отношений по владению и распоряжению транспортными средствами, стоимость которых может быть высока, представляет интерес подход Закона Латвийской Республики «О дорожном движении», который вводит понятие «общая собственность» для транспортных средств, принадлежащих одновременно нескольким собственникам.

8. Для обеспечения БДД весьма важное значение имеет регулирование времени труда и отдыха водителей. Законодательство Латвийской Республики и Эстонской Республики в этом вопросе продвинулось значительно дальше, чем законодательство Российской Федерации, и этот опыт целесообразно перенести в российское правовое пространство, и прежде всего – законодательное.

Глава II Основные направления совершенствования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения

2.1 Система органов государственной власти, участвующих в реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения и пути повышения уровня их взаимодействия

Содержание предшествующих разделов настоящего диссертационного исследования, по нашему мнению, убедительно подтверждает утверждение о том, что обеспечение безопасности дорожного движения является сложной, комплексной и специфической задачей, решение которой обеспечивает большое число уполномоченных субъектов¹.

Обозначить контуры этой системы мы постараемся через анализ положений Конституции Российской Федерации. Так, статья 71 Основного закона, наряду с вопросами обороны, относит обеспечение безопасности к компетенции федерального центра. В предыдущих разделах исследования доказано, что безопасность дорожного движения является элементом более общего понятия «безопасность». Отметим также, что, несмотря на однозначность закрепления обеспечения безопасности за органами государственной власти Российской Федерации, статья 12 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»² определяет: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности». По поводу содержания данной нормы Г. З. Мансуров утверждает, что эта норма должна истолковываться исходя из

¹ В исследовании учитывалось мнение ряда ученых, в том числе фундаментальная работа Б. В. Россинского, посвященная организационно-правовым вопросам формирования межотраслевого комплекса управления системой обеспечения безопасности дорожного движения, ее происхождения и закономерностей развития (Россинский Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения: тенденции, проблемы и перспективы развития : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. 376 с.).

² О безопасности : Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

положения о том, что только общественная безопасность находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов¹.

В этой связи хотелось бы возразить Г. З. Мансурову: большинство разновидностей обеспечения безопасности, количество которых заметно возрастает, в законодательстве Российской Федерации точно не установлены на сегодняшний день. Несмотря на это, быстрыми темпами развивается правовое регулирование и менеджмент в области гражданской обороны, продовольственной безопасности, экологической и экономической безопасности и ряда других ее видов, где органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут быть не задействованы ни юридически, ни фактически. Данное утверждение однозначно относится и к вопросам ОБДД.

Необходимо отметить, что рассматриваемая область общественных отношений входит в качестве элемента в более общую систему – систему обеспечения общественной безопасности. Несмотря на то, что ДТП и их последствия наносят экономике ущерб, который значительно выше, чем инциденты, связанные с нарушениями в других сферах, в статье 5 Концепции общественной безопасности² среди основных направлений обеспечения общественной безопасности безопасность дорожного движения не обозначена. В то же время в статье 26 данного акта она обозначена как «повышение БДД, уменьшение количества ДТП, снижение тяжести их последствий».

Проанализируем ряд нормативных правовых актов, которые потенциально должны быть связаны с организацией исполнения либо исполнением государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения». В тексте Федерального конституционного закона от 6.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³ (далее – ФКЗ «О Правительстве») какое-

¹ Мансуров Г. З. Законодательство о безопасности: некоторые проблемы дальнейшего совершенствования // Безопасность бизнеса. 2011. № 3. С. 12.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утверждена Президентом Российской Федерации 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

³ О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ // СПС «КонсультантПлюс».

либо прямое упоминание об организации деятельности по обеспечению реализации данной государственной функции отсутствует. Тем не менее в статье 23 констатируется, что Правительство Российской Федерации участвует в выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, а также осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

В Стратегии национальной безопасности¹ данный вопрос вообще обходится стороной – лишь в одном из пунктов ставится акцент на повышении качества дорожного строительства.

Поскольку обеспечение безопасности дорожного движения является элементом системы обеспечения общественной безопасности, подвергнем анализу статус такого субъекта, как Совет Безопасности Российской Федерации, который, в соответствии с нормами Закона о безопасности, вправе создавать «рабочие органы». К числу таких рабочих органов относится Межведомственная комиссия Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности, Положение о которой утверждено Указом Президента Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 590². К сожалению, среди функций данной комиссии отсутствует упоминание о подготовке предложений и рекомендаций Совету Безопасности по формированию и реализации государственной политики в области ОБДД.

Полномочия по уровням государственного управления в области БДД распределены в нормах статьи 6 ФЗ «О безопасности дорожного движения». Необходимо исследовать их распределение между органами государственной власти и местного самоуправления.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

² Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 6.05.2011 № 590 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2721.

Как известно, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов определены в статье 72 Конституции Российской Федерации, к числу которых, в частности, относятся области формирования административного законодательства, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина и др. Однако полномочия федерального центра в решении этих проблем являются ключевыми.

Статьей 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» среди вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации, определено «формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области ОБДД».

Категории «государственная политика» и соотносимая с ней как частное и общее «единая государственная политика» в современных условиях часто встречаются в законах и других нормативных документах. Но на уровне законодательных актов они не определены.

Организуемая в Российской Федерации национальная политика в этой области прежде всего нацелена на недопущение гибели и предотвращение травм граждан, участвующих в дорожном движении, путем принятия конкретных мероприятий по недопущению причин возникновения ДТП и уменьшению тяжести их последствий.

Что касается научного определения государственной политики, то мы в основном согласны с дефиницией, предложенной С. Н. Антоновым¹, и определяем ее как сочетание специальных принципов, приоритетных целей и действий, стратегических планов и программ по ОБДД, содержащихся в нормативных правовых актах, действующих на территории Российской Федерации, ФЦП, международных Конвенциях и соглашениях, ратифицированных в установленном порядке, которые исполняются органами власти с участием различных объединений граждан.

¹ Безопасность дорожного движения: основные направления государственной политики : фондовая лекция / С. Н. Антонов [и др.]. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2018. – С.14.

Представляют определенный научный интерес и характерные черты исследуемого явления, изложенные в научной литературе, а именно:

- управленческая деятельность различных институтов государства в соответствии с нуждами и заинтересованностью граждан;
- единство согласованных мероприятий в процессе развития общества на разных этапах с целью повышения эффективности ресурсного потенциала, реализуемого совместно государственными и гражданскими институтами;
- формирование на основе правовой системы (принимая во внимание способы организации социальных связей) взаимодействия в отношении граждан, включая социокультурные факторы и особенности государственной службы;
- положительные и отрицательные эффекты реализации государственной политики, особенно в сфере социальных инноваций;
- политика инновационного развития, требующая рассмотрения и учета современных научных достижений гуманитарных наук, а именно: политологии, социологии, психологии, экономики и менеджмента, а также адаптации передового зарубежного опыта¹.

Из изложенного выше следует, что государственная политика (в том числе и в области БДД) – это целенаправленный комплекс согласованных действий и решений, установленных государством в лице его уполномоченных органов, направленных на достижение определенной цели или, если конечная цель недостижима в принципе, на достижение определенного уровня общественных отношений.

В случае исполнения такой государственной функции, как ОБДД, достичь полного исчезновения дорожно-транспортных происшествий, наносящих ущерб гражданам, обществу и государству, невозможно даже теоретически. Можно лишь достичь определенного уровня их снижения, когда этот ущерб в достаточной мере минимизирован. Из сказанного следует, что государственная политика в этом

¹ См., например: Молчанов П. В. Общая характеристика полномочий Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 39.

вопросе должна быть направлена на выработку определенных пороговых значений в области ОБДД, а также на формирование комплекса мер, которые позволяют достичь данных пороговых значений. Так, например, Указом Президента Российской Федерации¹ и Стратегией безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы² поставлена цель сокращения смертности в результате ДТП к 2024 г. в 3,5 раза по сравнению с 2017 г. – до уровня, не превышающего четырех погибших на 100 тыс. населения.

После чего указано такое направление деятельности, находящееся в ведении Российской Федерации, как «установление правовых основ ОБДД». Принимая во внимание данную трактовку рассматриваемого Федерального закона, необходимо пояснить, что только на правовых основах единую государственную политику выстроить невозможно. Необходимо нечто большее, а именно единая правовая платформа, единый правовой базис, отвечающий нормам Конституции Российской Федерации, одновременно представляющий возможность для региональных субъектов данных отношений устанавливать не противоречащие ему правовые и организационные новеллы, исходя из конкретных географических, климатических и иных особенностей субъекта Российской Федерации или отдельных местностей. Формирование только лишь основ оставляет, по мнению автора, слишком много дискреционных полномочий для законодателей и правоприменителей на региональном уровне, что может быть использовано в том числе и в ущерб обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

Далее указано такое направление деятельности, отнесенное к ведению федерального центра, как «выработка единых требований технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм

¹ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 5. Ст. 774.

и других нормативных документов по вопросам ОБДД». При анализе данного положения прежде всего необходимо отметить, что оно логически вытекает из первого, то есть из полномочий по формированию и реализации единой государственной политики. Далее следует отметить, что сфера ОБДД достаточно технократична, так как касается в большей мере технических средств.

Установление единой системы технических актов в области ОБДД на федеральном уровне, несомненно, способствует реализации единой государственной политики в данном вопросе.

Далее находится такое направление, как «контроль за соответствием законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области обеспечения дорожного движения Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Это, несомненно, важная задача, реализация которой обеспечивает соответствие профильного законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Участниками данных отношений со стороны федерального центра являются Конституционный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции и органы прокуратуры, Министерство юстиции Российской Федерации.

Далее указано такое направление, как «создание федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию государственной политики в области ОБДД». Отметим сразу, что скорее не только проведение, но и формирование такой политики. Формирование таких структур очевидно необходимо. Особенности их статуса и вопросы межведомственного взаимодействия будут рассмотрены ниже.

Следующим указано такое направление деятельности федерального центра, как «подготовка и принятие ФЦП повышения БДД и их финансирование». По сложившейся в последние десятилетия практике государственного управления реализация государственной политики через разработку, финансовое обеспечение и осуществление контроля за реализацией федеральных целевых программ осуществляется по многим важным направлениям государственной, общественной

и экономической деятельности, ОБДД не является исключением. Данная проблематика была рассмотрена нами выше.

Следующим указано такое направление, как «подготовка и реализация ФГН в области ОБДД». Основное бремя ответственности за данную деятельность в настоящее время возложено на МВД Российской Федерации. Помимо него в реализации данных задач задействованы Министерство обороны Российской Федерации и Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации. Более подробно данные отношения будут рассмотрены в следующем разделе настоящего исследования.

Далее находится такое направление, как «координация деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ОБДД». Во многом именно за счет координации, как одного из методов воздействия федерального центра на упорядочение деятельности системы государственной власти, в данном случае достигается искомый результат – осуществление единой государственной политики в области ОБДД¹.

Наконец, в качестве последнего, девятого направления определено «заключение международных договоров Российской Федерации в области обеспечения дорожного движения». Внешняя политика по очевидным причинам находится в ведении Российской Федерации, так как это, прежде всего, элемент обеспечения государственного суверенитета, который, как следует из норм Конституции Российской Федерации, распространяется на всю территорию государства.

Из вышеизложенного можно заключить, что основные направления ОБДД самым тесным образом связаны с полномочиями Российской Федерации в данной области, из чего следует, что исполнение анализируемой государственной функции приоритетно обеспечивается федеральными органами исполнительной власти².

¹ Керженцев П. М. Принципы организации. М., 1968. С. 5.

² Верзилин С.В. Основные направления единой государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе // Регион: системы, экономика, управление. 2019. № 2(45) С. 120–125.

Также представляет научный интерес анализ полномочий органов исполнительной власти (далее – ОИВ) субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в указанной области общественных отношений.

Непосредственное правовое регулирование общих вопросов распределения предметов ведения и полномочий между публично-правовыми образованиями в Российской Федерации осуществлено в Федеральном законе от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Применительно к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее – региональные ОИВ) основной задачей определено «осуществление мероприятий по ОБДД на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности», которая разбивается на следующие подзадачи:

1. Осуществление мероприятий по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма. Данная подзадача реализуется региональными ОИВ прежде всего потому, что общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а в настоящее время все более приоритетно реализуются именно на уровне регионов. Правильное поведение детей на дорогах является одним из элементов их образования и воспитания.

2. Участие в организации подготовки и переподготовки водителей транспортных средств. Данная подзадача региональных ОИВ также связана с образовательной деятельностью. В данном случае – с профессиональной подготовкой (водители транспортных средств, осуществляющие данную деятельность на основании трудовых договоров), а также с подготовкой для приобретения специального права, приобретаемого в рамках реализации

государственной административной разрешительной деятельности. Реализовать данную задачу только силами федеральных органов исполнительной власти из-за масштабов нашего государства практически невозможно, да и нецелесообразно.

3. Информирование граждан о правилах и требованиях в области ОБДД. Это различного рода наглядные средства, вставки в новостных теле- и радиопередачах, посвященные событиям в области дорожного движения и многое другое. Как представляется автору, в силу все тех же особенностей регионов и отдельных местностей данная деятельность должна осуществляться именно региональными ОИВ.

4. Ежегодный анализ и определение перечня аварийно-опасных участков дорог и подготовка необходимых мероприятий по устранению причин и условий совершения ДТП. Отметим, что речь идет о дорогах регионального или межмуниципального значения. Очевидно, что данная деятельность должна осуществляться на уровне региональных ОИВ.

5. Эксклюзивно для городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) устанавливаются полномочия по определению списка транспорта, осуществляющего пассажирские перевозки, вместимостью более восьми мест, которым разрешено движение по полосе для маршрутных ТС.

Отметим также, что в рассматриваемых федеральных законах специально оговаривается, что данные полномочия являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, то есть должны быть предусмотрены в соответствующих бюджетах.

Учитывая сложность вышеуказанных общественных отношений с точки зрения их разграничения по предметам ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, предусматривается возможность передачи части этих полномочий от регионов к федеральным органам исполнительной власти путем заключения соответствующих соглашений (административных договоров)¹.

¹ О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ. Ч. 3 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

Рассмотрим компетенцию органов местного самоуправления в области дорожного движения. Как известно, органы местного самоуправления имеют определенную градацию. В частности, выделяются органы местного самоуправления городских поселений и органы местного самоуправления муниципальных районов. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» на первую категорию данных органов возлагает задачи, в частности, по определению списка мест концентрации ДТП, поиску необходимых мер, направленных на устранение причин и условий возникновения ДТП на объектах улично-дорожной сети, включая приостановление или запрещение эксплуатации внутригородских дорог для ОБДД. На вторую категорию органов возлагаются задачи проведения мероприятий по ОБДД на автомобильных дорогах местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района при осуществлении дорожной деятельности¹.

Таким образом, органы муниципальной власти самым непосредственным образом вовлечены в реализацию государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Также необходимо отметить, что разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти является одной из наиболее важных задач прикладного значения на современном этапе развития российского общества². Область ОБДД в этом плане не является исключением.

Подводя промежуточные итоги, отметим, что мы дали только общую характеристику полномочий по реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» по уровням государственного управления. Это позволит нам приступить к исследованию системы федеральных органов исполнительной власти, их компетенции в реализации заявленной функции.

¹ О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

² Соколова Н. С. Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды: основные проблемы // Вестник Пермского университета. 2013. № 1. С. 65–71.

Координационным органом по реализации политики в области ОБДД является Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения¹, также комиссии по ОБДД формируются на региональном и муниципальном уровнях².

В качестве основных задач данного коллегиального органа обозначены:

а) обеспечение эффективного взаимодействия исполнительных органов власти на федеральном уровне по определению и достижению основополагающих целей государственной политики Российской Федерации в области ОБДД;

б) совершенствование нормативной правовой базы в направлении ОБДД;

в) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по подготовке и выполнению ФЦП по повышению БДД;

г) улучшение механизмов управления деятельностью органов исполнительной власти всех уровней, а также совершенствование взаимодействия с юридическими и физическими лицами, общественными организациями в данной сфере общественных отношений.

Анализ положений показывает, что основной задачей комиссии является координация, то есть обеспечение согласованных действий иных субъектов, иными словами, сама Комиссия государственную политику не разрабатывает. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2018 г. № 2299-р данный орган возглавляет заместитель Председателя Правительства Российской Федерации. В состав Комиссии входят представители МВД России (заместитель председателя Комиссии); Министерства транспорта Российской Федерации; Министерства финансов Российской Федерации; Федерального дорожного агентства; Министерства промышленности и торговли Российской Федерации; Министерства Российской Федерации по делам

¹ О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 25.04.2006 № 237 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 18. Ст. 2004.

² Майоров В. И. Правительственные комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения в системе государственных органов обеспечения безопасности дорожного движения // Викимнология. 2017. № 4(14). С. 88–92.

гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации; Министерства обороны Российской Федерации; Министерства просвещения Российской Федерации; Министерства экономического развития Российской Федерации; Министерства здравоохранения Российской Федерации.

Административно-правовой статус этих структур включает полномочия по реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», в связи с чем целесообразно проанализировать положения о данных федеральных ведомствах.

Вне сомнения, ведущая роль в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» принадлежит Министерству внутренних дел Российской Федерации, о чем говорят полномочия, установленные законодательством, прежде всего это: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции»); Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»¹ (далее – положение о МВД); Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».²

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 21.12.2016 № 699 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

² Верзилин С.В. Статус субъектов, обеспечивающих исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», и повышение уровня их взаимодействия// Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2021. № 4(63) С. 110–118.

В ФЗ «О полиции» ОБДД является одним из важных элементов деятельности полиции¹, обязанности и права полиции в этой области закреплены в самостоятельных разделах².

Полномочия МВД России содержатся в Положении о МВД России, согласно которому МВД России:

- формирует государственную политику в области БДД и реализует основные направления ОБДД;
- подготавливает и реализует мероприятия по предотвращению ДТП и уменьшению тяжести их последствий;
- подготавливает и реализует ФГН, а также осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области ОБДД;
- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также их взаимодействие в области ОБДД³.

Такое содержание полномочий МВД России в области БДД вызывает определенные вопросы. Системообразующий акт – Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴ – определил современную систему данных органов и их функционал. Одна из основных идей анализируемого акта – отделить функции управления от функций контроля (надзора) надзора – в этом случае проигнорирована.

Надо сказать, что применительно к данному правилу имеются исключения, и довольно многочисленные. Как отмечают Е. В. Заверткина, А. В. Куракин и Д. В.

¹ О полиции : Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ. Ст. 2 // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Там же. Ст.12, ч. 1, п. 19; ст.13, ч. 1, пп. 20, 21.

³ 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 21.12.2016 № 699. Пп. 27, 28 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

⁴ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. № 11. 2004. Ст. 945.

Карпухин, в анализируемом Указе нет императивного соотнесения функций с элементами системы федеральных органов исполнительной власти. Так, в п. 3, абз. «в» сказано, что федеральные министерства в своей сфере деятельности не могут осуществлять функции по контролю и надзору, функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. В настоящее время из 21 федерального министерства функциями по контролю и надзору наделены 6 министерств, по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг – 13 министерств¹.

Однако идея отделения выработки государственной политики от осуществления функции надзора принципиально правильна, так как взаимное влияние данных государственных функций скорее негативное, чем позитивное, и заключается в том, что интересы осуществления надзора начинают оказывать влияние на государственную политику путем ее подчинения себе. Это и расширение сферы надзора, и произвольное исключение из сферы надзора «неудобных» элементов, и многое другое². Может быть, именно поэтому в рассматриваемом Положении категория «выработка государственной политики» заменена на более осторожную – «формирование государственной политики».

Данный вопрос будет рассмотрен ниже, а пока следует констатировать, что, исходя из рассмотренных норм, МВД России является основным субъектом, на который возложена реализация государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Задачи Минтранса России для реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» сводятся к принятию нормативных актов:

¹ Заверткина Е. В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы // Современное право. 2018. № 1. С. 19.

² См.: Россинский Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 38–42.

– устанавливающих профессиональные и квалификационные требования, предъявляемые при осуществлении перевозок к работникам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, указанных в абз. 1 п. 2 ст. 20 ФЗ «О безопасности дорожного движения», а также условия соответствия на профессиональную пригодность и подготовку кадров для дальнейшей деятельности в сфере эксплуатации автомобильного и городского наземного электрического транспорта;

– устанавливающих требования к парковкам, на которых обеспечивается стоянка ТС, принадлежащих юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, указанным в абз. 1 п. 2 ст. 20 ФЗ «О безопасности дорожного движения», в границах городских поселений, городских округов, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по возвращении из рейса и окончании смены водителя¹.

Подчеркнем, что для министерства, отвечающего за деятельность всего автомобильного транспорта, данные полномочия в области исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» выглядят более чем скромно.

Несколько нарушим последовательность анализа актов и обратимся к Положению о Федеральном дорожном агентстве², которое входит в систему Минтранса России.

Анализ данного акта показывает, что Федеральное дорожное агентство (далее – ФДА) в анализируемой области общественных отношений осуществляет всего две функции:

– регистрация и учет параметров БДД по протяженности, техническому состоянию автомобильных дорог и наличию на них объектов дорожного сервиса;

¹ Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3342.

² Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве : постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3264.

– информирование участников дорожного движения о наличии придорожной инфраструктуры и состоянии безопасности дорожного движения.

Положение о Минфине России¹ вообще не содержит норм, касающихся ОБДД. Автор не считает это какой-либо ошибкой. Любая деятельность по исполнению государственных функций должна иметь финансовое обеспечение, поэтому Минфин России участвует в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», исходя из стоящих перед ним общих задач.

Следующим федеральным министерством, представитель которого входит в вышеуказанную Комиссию, является Министерство промышленности и торговли Российской Федерации. В статусном документе данного органа² также отсутствует какое-либо упоминание о непосредственном участии этого министерства в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», хотя оно должно быть задействовано в этой сфере общественных отношений. Анализ статусного акта показывает, что министерство участвует в ОБДД прежде всего через руководство системой обеспечения соответствия (стандарты, средства технического диагностирования, метрологические требования, квалификационные требования к техническим экспертам и т.д.), которая широко используется при оценке пригодности технических средств к участию в дорожном движении, а также соответствия средств контроля за дорожным движением установленным параметрам.

Как представляется, участие Минпромторга России в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» должно осуществляться еще и через руководство всей автомобильной промышленностью, а также через осуществление им полномочий заказчика ФЦП,

¹ О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3258.

² О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 5.06.2008 № 438 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

научно-технических и инвестиционных программ и проектов¹, среди которых может быть, например, такая как «Безопасный автомобильный транспорт».

Положение о МЧС России² не содержит норм, касающихся обеспечения БДД, однако участие МЧС России в исполнении данной государственной функции очевидно. Деятельность данного министерства направлена на повышение качества оказания помощи попавшим в ДТП, участие в развитии комплексной системы безопасности на автомобильных дорогах с применением авиационной техники, многоцелевых аварийно-спасательных машин и мотоциклов, современного спасательного оборудования, сокращение сроков прибытия спасателей к месту ДТП и т.п. Помимо этого министерство осуществляет подготовку и обучение специалистов экстренных служб и водителей транспортных средств по вопросам ликвидации последствий ДТП.

В Положении о Минцифры России³ вопросы участия в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» в прямой постановке не затрагиваются. Хотя такое присутствие четко просматривается. В последние десятилетия на федеральных автомобильных трассах, в пределах городских поселений и в ряде других случаев стали активно внедряться средства видеоконтроля за дорожной обстановкой, а также средства фотовидеофиксации нарушений ПДД. Каналы связи для передачи такой информации, а также ряд специальных требований к приборам, собирающим информацию, должно предъявлять данное министерство в пределах своей компетенции. Из технических мероприятий по повышению БДД в действующем федеральном проекте «Безопасность дорожного движения»⁴ участие министерства

¹ О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 5.06.2008 № 438. П. 5.11 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2868.

² Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

³ О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации : Постановление Правительства РФ от 2.06.2008 № 418 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 23. Ст. 2708.

⁴ <https://www.mintrans.ru>

обозначено в вопросе внедрения сервиса для направления жалоб (обращений) в форме электронного документа посредством личного кабинета федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», интегрированной с сервисом уведомлений о нарушениях ПДД и вынесенных постановлениях об административных правонарушениях.

Помимо указанного Минцифра России принимает участие в утверждении межведомственного плана мероприятий по освещению в СМИ вопросов безопасности дорожного движения, так как в определенной мере воздействует на сферу СМИ через подведомственное ей Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

Среди основных задач Минобороны России¹ определена функция организации работы по ОБДД, исполнение ряда задач по ФГН в области БДД, исполнение специальных задач в этой сфере возложено на военную полицию. В соответствии с Уставом военной полиции Вооруженных Сил России² на военную полицию возложено ОБДД на контрольных постах ДПС военной автомобильной инспекции (далее – ВАИ) или в местах несения службы (патрулирования), а также регулирование дорожного движения и сопровождение транспорта Вооруженных Сил при передвижении войск. Кроме того, для ВАИ установлена задача контроля соблюдения федеральных законов и других нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере деятельности должностными лицами и водителями транспортных средств. ВАИ обязана осуществлять работу по пропаганде безопасности дорожного движения, недопущению ДТП и снижению тяжести их последствий в Вооруженных Силах. Для решения ряда задач в ВАИ организована и функционирует дорожно-патрульная служба.

¹ Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.

² Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25.03.2015 № 161 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

Следует отметить, что ВАИ помимо Вооруженных Сил функционируют в МЧС России и Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации. Причем если в системе МЧС России данная служба носит узкий характер, функционируя, скорее, как автомобильная служба, то в войсках национальной гвардии действует полноценная ВАИ, положение о которой утверждено приказом Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации от 23 апреля 2019 г. № 134¹. В ее обязанности включены отдельные функции по ФГН в сфере ОБДД, производство по делам об административных правонарушениях, сопровождение воинских колонн и транспортных средств, а также осуществление технического осмотра транспорта, стоящего на учете в ВАИ войск национальной гвардии. Дорожно-патрульная служба данной ВАИ не организуется, но она вправе выставлять контрольные посты в местах интенсивного движения транспортных средств войск национальной гвардии и местах дислокации.

Отметим, что, несмотря на достаточную многочисленность войск национальной гвардии и, соответственно, постоянные передвижения транспортных средств данного ведомства по автомобильным дорогам, представитель Федеральной службы войск национальной гвардии в состав вышеуказанной комиссии не включен, хотя система ВАИ войск национальной гвардии не находится в какой-либо зависимости от ВАИ Вооруженных Сил.

Таким образом, можем констатировать, что Министерство обороны Российской Федерации и Федеральная служба войск национальной гвардии непосредственно участвуют в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Министерство просвещения России участвует в реализации исследуемой функции в соответствии с Положением².

¹ <http://www.pravo.gov.ru>.

² Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5343.

Среди основных задач данного министерства в числе других указаны функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Участие представителя данного ведомства в работе правительственной Комиссии является обязательным, так как приоритетным направлением в обеспечении исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» является профессиональное обучение водителей и пропаганда вопросов ОБДД среди определенных групп населения. Должностные лица Министерства просвещения широко представлены в упоминавшейся выше ФЦП по ОБДД. Его представители отвечают за подготовку нормативных правовых актов, направленных на совершенствование системы профессиональной подготовки водителей транспортных средств и требований к такой подготовке; принимают участие в утверждении и реализации межведомственных планов по подготовке и освещению в СМИ этих вопросов; являются ответственными за разработку нормативных правовых актов, направленных на улучшение организации обучения детей основам ПДД, обучения их непосредственному участию в дорожном движении; подготовку необходимых педагогических кадров, вовлечение детей и молодежи в работу по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма, создание и совершенствование детско-юношеских автошкол, дальнейшее развитие отрядов юных инспекторов движения и целый ряд других мероприятий. Однако в статусном документе отсутствует какой-либо прямой акцент на участие данного ведомства в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Несмотря на то, что в Положении о Минздраве России¹ участие в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» прямо не указано, из паспорта федерального проекта «Безопасность дорожного движения» следует, что министерство является ответственным за принятие

¹ Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.

нормативных правовых актов, направленных на улучшение медицинского обеспечения в данной сфере деятельности; принимает участие в подготовке нормативных правовых актов по совершенствованию механизмов допуска водителей и транспортных средств для участия в дорожном движении; осуществляет деятельность по обмену между Минздравом России и МВД России сведениями о выданных медицинских заключениях; участвует в организации тренингов по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма на базе родильных домов и перинатальных центров. Помимо указанного на медицинские учреждения районного звена возложена задача установления факта наркотического опьянения водителей, задержанных службой Госавтоинспекции.

Следующим элементом системы обеспечения безопасности дорожного движения является Росавтодор, его правовой статус определяется отдельным федеральным законом¹.

В рамках предмета настоящего исследования нас интересуют следующие виды деятельности этой государственной компании:

- деятельность по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог, переданных или передаваемых государственной компании в доверительное управление;
- эксплуатация автомобильных дорог государственной компании, в том числе организация движения транспорта по ним;
- обеспечение соответствия параметров автомобильных дорог, состоящих на балансе компании, установленным правилам, стандартам, и другим нормативно-техническим актам в области обеспечения БДД;
- предоставление государственной компанией качественных услуг участникам дорожного движения и обслуживание их по пути следования;
- организация дорожного движения, в том числе управление транспортными потоками;

¹ О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.

- информирование граждан об объектах дорожного сервиса, безопасных маршрутах следования;
- реализация ряда мер по сохранности автомобильных дорог, разработка мер по установлению запретов или временных ограничений для движения транспорта в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы (природные явления), а также при снижении несущей способности конструктивных элементов автомобильных дорог и в других случаях для ОБДД¹.

Надо сказать, что некоторые вопросы обеспечения безопасности дорожного движения заложены и в статусном документе Автодора². В частности, Автодор организует:

- обеспечение соответствия состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам;
- учет показателей состояния БДД по протяженности, техническому состоянию автомобильных дорог и наличию на них объектов дорожного сервиса;
- информирование граждан об объектах дорожного сервиса и безопасных маршрутах следования, а также издание совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации атласа автомобильно-дорожной сети Российской Федерации;
- приемку в эксплуатацию законченных строительством, реконструкцией и ремонтом участков автомобильных дорог общего пользования федерального значения³.

¹ О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ. Ст. 6 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 29. Ст. 3582.

² Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве : постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3264.

³ Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве : постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3264. Пункты 5.3.4 – 5.3.7.

Изложенные полномочия, как представляется автору, позиционируют Автодор как непосредственного участника исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

На основании проведенного анализа можно однозначно утверждать, что в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» центральное место занимает МВД России. В структуре данного министерства функционирует подразделение, на которое возложена ответственность за организацию исполнения названной государственной функции – это Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения (далее – ГУОБДД), Положение о котором утверждено приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 678 (далее – Положение о ГУОБДД). О важности правового статуса ГУОБДД свидетельствует тот факт, что оно определено как структура, осуществляющая «в пределах своей компетенции определенные задачи по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения безопасности дорожного движения».

Следует отметить, что наряду с рассматриваемым Положением, действует и Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – Положение о Госавтоинспекции)¹.

ГУОБДД возглавляет систему Госавтоинспекции и является органом управления Госавтоинспекции, деятельность которого направлена на:

- формирование основных направлений государственной политики в области ОБДД;
- развитие законодательного регулирования в анализируемой сфере общественных отношений;
- совершенствование государственного контроля и надзора в области ОБДД;

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 2897.

– координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ОБДД;

– организационно-методическое обеспечение подразделений ГИБДД по субъектам Российской Федерации, а также иных подразделений, входящих в систему Госавтоинспекции¹.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что ГУОБДД позиционируется сегодня как ведущее структурное подразделение федерального министерства, центральный элемент системы обеспечения исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Надо сказать, что в деятельности ГУОБДД полностью совмещаются государственные функции выработки государственной политики, нормативного правового регулирования и осуществления контроля (надзора) в области ОБДД. Такой подход к совмещению функций, как мы отмечали выше, противоречит идеологии административной реформы, заложенной нормами Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»².

В этом плане можно согласиться с мнением А. В. Шарова, который полагает, что структура и система исполнительной власти направлена на:

- 1) специализацию органов исполнительной власти;
- 2) организационную дифференциацию круга обязанностей, выполнение которых ведет к возникновению конфликтных ситуаций;
- 3) внутреннюю управляемость исполнительной власти;
- 4) четкую и своевременную подготовку и координацию государственной деятельности между структурами исполнительной власти³.

¹ Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 16.06.2011 № 678 // СПС «КонсультантПлюс».

² О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. № 11. 2004. Ст. 945.

³ Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 22.

По мнению данного автора, этим требованиям отвечает трехуровневая система исполнительной власти, где функциональная специализация исключает конфликт между функциями выработки политики, исполнением политики и контролем за исполнением политики¹. К этому мнению приближена позиция Б. В. Россинского, согласно которой объединение в одной структуре функций, способствующих развитию конфликта (контрольно-надзорных и регуляторных), предоставляло бы данным органам право принимать нормативные правовые документы, определяющие основания их взаимодействия с физическими и юридическими лицами, учитывая их собственные узковедомственные интересы². С данной точкой зрения согласен А. Н. Ткач³.

Таким образом, представляется, что в идеологии административной реформы в части разделения функций по выработке государственной политики, ее нормативно-правовому регулированию от функций по государственному контролю (надзору) есть серьезное рациональное зерно, которое служит повышению эффективности государственно-управленческой деятельности, препятствует развитию коррупции, а также снижает иные риски в государственно-властной деятельности. Подобного подхода применительно к реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» мы не наблюдаем⁴.

Тем не менее, как мы отмечали выше, исключение из общего подхода к разграничению функционала федеральных органов исполнительной власти в рамках административной реформы существует не только в области рассматриваемых общественных отношений.

Интересным с научной точки зрения элементом статуса ГУОБДД является такая функция, как «координация деятельности федеральных органов

¹ Там же. С. 25.

² Россинский Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2004. № 1. С. 22.

³ Ткач А. Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы // Право и экономика. 2005. № 4. С. 9.

⁴ См.: Россинский Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти // Административное право и процесс. 2019. № 10. С. 38–42.

исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ОБДД»¹.

Надо сказать, что функция координации возлагается на МВД России в целом, но не на ГУОБДД, что вполне закономерно, поскольку структурное подразделение одного ведомства не может руководить системой государственных органов.

В нормативных актах исследуемое явление позиционируется как «межведомственная координация». На наш взгляд, межведомственная координация представляет собой упорядочение взаимоотношений равных по статусу субъектов из числа органов государственной власти для достижения определенной цели. Упорядочение таких взаимоотношений осуществляется, как правило, путем создания координирующей совещательной структуры, в рамках деятельности которой вырабатывается общая позиция в вопросах формирования и осуществления государственной политики в определенном направлении государственной деятельности. Отметим, что такая структура в рамках исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» уже существует – это Правительственная комиссия по ОБДД. Именно эта Комиссия, а не ГУОБДД, должна осуществлять функции межведомственной координации.

На основании изложенного предлагаем передать исполнение функции межведомственной координации от ГУОБДД (МВД России) в Правительственную комиссию по обеспечению безопасности дорожного движения, сделав этот коллегиальный орган постоянно действующим и обладающим правом нормотворческой инициативы.

Правительство Российской Федерации является, в сущности, единственным федеральным органом власти, который в соответствии с Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» вправе:

а) координировать деятельность федеральных министерств, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации;

¹ О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 19.10.2004 № 567 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 43. Ст. 4225.

б) руководить деятельностью остальных федеральных министерств, служб и агентств.

Кроме того, в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации по предметам совместного ведения между Правительством Российской Федерации и исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации механизм взаимодействия в области нормотворчества уже регламентирован указанным федеральным конституционным законом.

Следует также отметить, что Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения не является федеральным органом исполнительной власти. А функция межведомственной координации в той или иной сфере общественных отношений признана постоянной функцией, которая должна осуществляться органом исполнительной власти.

Все вышеуказанное свидетельствует о том, что наиболее приемлемым вариантом достижения высокой результативности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ОБДД является возложение на правительственный коллегиальный орган полномочий по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ОБДД.

Для этого необходимо внести изменения в статью 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации». Кроме того, требуется признать утратившим силу постановление Правительства Российской Федерации № 567 от 19 октября 2004 г.¹

В свою очередь, МВД России в целом и ГУОБДД в частности должны сконцентрировать свои усилия на совершенствовании ФГН в области безопасности дорожного движения, от эффективности которого во многом зависит исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения». В

¹ О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 19.10.2004 № 567 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 43. Ст. 4225.

результате, такие функции ГУОБДД, как: осуществление комплексного анализа причин и условий, способствующих совершению ДТП; прогнозирование развития обстановки в области обеспечения безопасности дорожного движения; проведение анализа правоприменительной практики в данной области; выработка нормативно-правовых, организационных и других мер по улучшению административной практики в целях повышения БДД, для данного структурного подразделения выглядят совершенно естественными, так как опираются на надзорную деятельность органов Госавтоинспекции.

Данные предложения, по нашему мнению, в целом находятся в рамках тех полномочий, которые определены для Госавтоинспекции Положением о службе¹.

Завершая рассмотрение системы органов исполнительной власти, участвующих в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», хотелось бы обратить внимание на отдельные элементы зарубежного опыта в этом плане.

Анализ положений Закона Республики Армения от 13 августа 2005 г. № ЗР-166 «Об обеспечении безопасности дорожного движения»² свидетельствует о наличии в нем положений, которые представляют научный интерес.

Среди основных направлений государственной политики в области ОБДД фигурирует такая функция, как «координация деятельности органов государственного управления и местного самоуправления, общественных организаций и других лиц в целях профилактики ДТП, снижения степени их тяжести и последствий». К числу основных субъектов, участвующих в организации и исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», относятся Правительство Республики Армения и Полиция Республики Армения. При этом подавляющая часть организационных функций возложена

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 2897.

² Об обеспечении безопасности дорожного движения : закон Республики Армения от 13 августа 2005 года № ЗР-166. URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 12.08.2019).

данным актом на Правительство. Однако, несмотря на то, что координация деятельности органов в рассматриваемом направлении определена в качестве одного из основных направлений государственной политики, конкретно данная функция ни на кого законодательно не возложена. Понимая, что это просто ошибка законодателя, считаем необходимым, тем не менее, обратить внимание на тот факт, что и в российском профильном Законе данная составная часть рассматриваемой государственной функции также не закреплена законодательно ни за одним субъектом, что, учитывая масштабы и сложность структуры исполнительной власти, является системной ошибкой.

Оригинальная схема распределения компетенции в области БДД представлена в Законе Латвийской Республики от 21 октября 1997 г. «О дорожном движении»¹. Несмотря на то, что в качестве одной из основных целей данного Закона установлено «определение организационно-правовых оснований безопасности дорожного движения в Латвии в целях охраны жизни и здоровья людей, среды, а также принадлежащего физическим и юридическим лицам имущества», определение категории «обеспечение безопасности дорожного движения» и статья с таким названием в данном акте отсутствуют. Среди государственных органов, осуществляющих управление дорожным движением, выделяется такой орган, как Дирекция безопасности дорожного движения, для которой рассматриваемый Закон определяет следующие основные функции: регистрация транспортных средств и их залогов; выдача удостоверений водителя транспортных средств; обеспечение и содержание информационной системы транспортных средств и их водителей; производство государственного технического осмотра; осуществление надзора за содержанием дорог и улиц; осуществление надзора за техническим состоянием находящихся в эксплуатации транспортных средств; выполнение иных связанных с безопасностью дорожного движения действий в соответствии со своей компетенцией.

¹О дорожном движении : закон Латвийской Республики от 21.10.1997 URL: <http://www.latvia.news-city.info> (дата обращения: 12.08.2019).

Такой пример является скорее отрицательным, нежели положительным, в регламентации соответствующего круга вопросов, что, по нашему мнению, полезно иметь в виду при разработке и исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Заслуживает внимания нормативное разграничение обязанностей в области ОБДД в Эстонской Республике¹.

В соответствии с Законом, основные функции по обеспечению исполнения данной государственной функции распределены между Министерством экономики и коммуникаций (организатор) и Министерством внутренних дел (осуществление административного надзора). Возможно, между этими административными ведомствами осуществляется некоторая корреляция деятельности по выполнению задач обеспечения безопасности дорожного движения.

Такая принципиальная схема распределения полномочий между органами публичной власти в области БДД, учитывая национальные особенности республики (небольшая по территории и количеству населения), представляется нам достаточно рациональной.

В качестве заключения к данному разделу диссертационного исследования хотелось бы отметить следующее:

1. Специфика общественных отношений, возникающих в области ОБДД, определяется наличием большого числа их участников. В этой сфере осуществляют деятельность большое количество органов исполнительной власти (министерства, службы, агентства). Ученые допускают различные суждения по вопросу «государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения»². Мы считаем, что на это есть объективные причины, которые заключаются в том, что сочетание федеральных органов исполнительной власти, имеющих полномочия в

¹ О дорожном движении : закон Эстонской Республики от 17.06.2010. URL: <http://www.prava.ee> (дата обращения: 12.08.2020).

² Дмитриев С. Н. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения – миф или реальность? // ЭПС «Система ГАРАНТ».

области ОБДД, не представляет собой целостную, находящуюся во взаимной связи частей систему.

2. Комплексность и многоаспектность института обеспечения безопасности дорожного движения, многочисленность субъектов управления в одноименной сфере общественных отношений предопределяют необходимость построения действенной системы взаимодействия, создание условий для ее эффективного функционирования и интегрирования в единую модель взаимодействия в области обеспечения безопасности дорожного движения, характеризующуюся как горизонтальными, так и вертикальными связями.

3. Организация взаимодействия МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» может исполняться при условии делегирования необходимых этим органам полномочий. Однако компетенции данных субъектов публичного права в области ОБДД нечетко определены на законодательном уровне.

4. Координация представляет собой вид государственной властной деятельности, при реализации которой (независимо от конкретных форм) координирующий центр (орган) обладает большим количеством властных полномочий, нежели координируемые органы власти. Это необходимо для того, чтобы позволить вышестоящему органу исключить возможность для координируемых органов прежде всего достигать свои «собственные, индивидуальные» цели.

В юридической литературе справедливо отмечается, что деятельность по координации – лишь один из элементов, составляющих функцию управления. Из всех возможных форм координации наиболее часто используется форма согласования. Недостаточно полно используется возможность нормативного

регулирования (совместные приказы, указания) и методического руководства¹. В то же время на практике известны случаи, когда несколько органов находили взаимоприемлемые формы скоординированной работы. В определенной мере это связано с отсутствием соответствующей нормативной правовой базы, регламентирующей использования таких форм координации деятельности равных по статусу субъектов управления. Такая ситуация подтверждает тот факт, что в российском законодательстве понятие «координация» используется бессистемно².

5. Вместе с тем, поставленная задача совершенствования системы государственного управления в рассматриваемой области обуславливает целесообразность повышения роли и значения Правительственной комиссии, как надведомственного органа, способного в режиме реального времени отслеживать ситуацию с обеспечением безопасности дорожного движения, своевременно корректировать деятельность органов исполнительной власти разных уровней в целях достижения конечного социально-значимого результата – сохранение жизни и здоровья людей. В настоящее время вышеупомянутая Правительственная комиссия является лишь совещательным органом и не обладает какими-либо штатными, материальными ресурсами.

Успешному решению поставленной задачи будет способствовать создание постоянно действующего рабочего аппарата, имеющего тесные связи с субъектами в этой сфере и аналогичными комиссиями в субъектах Российской Федерации.

6. Обеспечение безопасности дорожного движения должно рассматриваться в качестве элемента общей системы обеспечения общественной безопасности, так как по степени ущерба, наносимого жизни, здоровью и имуществу граждан,

¹ См. напр.: Об утверждении положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеэкономическими операциями с продукцией рыбного промысла : совместный приказ ФПС РФ, МВД РФ, МИД РФ, МЧС РФ, Минприроды РФ, МРЭТ РФ, Госкомитета по рыболовству РФ, ГТК РФ, ФСБ РФ, ФСНП РФ, Центробанка РФ от 14 ноября 2000 г. // СПС «КонсультантПлюс».

² Игнатюк Н. А. Функция координации // Административная реформа в России. М., 2006. С. 97.

государственному имуществу и имуществу организаций дорожно-транспортными происшествиями, правонарушения в этой сфере занимают лидирующие позиции.

В указанных целях задача обеспечения безопасности дорожного движения должна быть обозначена в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации» в качестве одного из направлений его деятельности; в качестве нормы включена в такие документы стратегического планирования, как Стратегия национальной безопасности и Концепция общественной безопасности, а также стать одним из предметов деятельности Совета Безопасности Российской Федерации.

2.2 Проблемы совершенствования федерального государственного административного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения

Важнейшая роль в исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» отведена федеральному государственному контролю (надзору).

В научной литературе рассмотрению сущности и содержания этого явления уделяется много внимания. Аспекты, касающиеся его отличий от контроля, понятия, содержания, организации проведения, характера мер, принимаемых по его результатам, до настоящего времени являются дискуссионными.

Сложившееся положение частично можно объяснить отсутствием четкого законодательного определения федерального надзора, сравнительно недавним появлением этого термина в правовом пространстве. Здесь мы имеем в виду прежде всего федеральный надзор, а не административный надзор в его классическом понимании. Дополнительные вопросы в исследовании данного явления возникли с подписанием 31 июля 2020 года Президентом Российской Федерации двух законов: № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О госконтроле (надзоре)») и № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об обязательных требованиях»). Оба законодательных акта непосредственно касаются организации и осуществления ФГН в области БДД. ФЗ «О госконтроле (надзоре)» вступил в силу 1 июля 2021 года, в свою очередь ФЗ «Об обязательных требованиях» вступил в силу с 1 ноября 2020 г., за исключением отдельных положений.

Следует особо подчеркнуть, что разработка и принятие названных законодательных актов осуществлялись в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности в стране. Реформа предполагает исключить устаревшие нормы и неактуальные акты и зафиксировать точные и понятные правила для участников соответствующего круга правоотношений, а также исключить необоснованные и избыточные нормы. Она получила название «регуляторная гильотина» и

предполагает полный пересмотр обязательных требований, предъявляемых к бизнесу.

Планируется, что в рамках данной реформы должна быть обновлена идеология работы всей системы контроля и надзора в государстве. Одновременно с сокращением рисков для жизни и здоровья граждан необходимо перейти к современной модели контроля. Одним из основных показателей эффективности контроля и надзора должно стать не количество проведенных контрольных мероприятий, а снижение ущерба от нарушения охраняемых законом ценностей и снижение барьеров для развития бизнеса. Необходимо перейти от существующей «палочной» системы контроля к «умному контролю (надзору)», основанному на внедрении профилактики, риск-ориентированного подхода, элементов дистанционного мониторинга и цифровизации в работе контрольных (надзорных) органов.

По сути, указанные федеральные законы направлены на систематизацию требований, предъявляемых субъектам предпринимательства, и законодательное закрепление приоритета профилактических мер (как вида контроля и надзора) перед классическими проверочными мероприятиями.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации реформа контрольно-надзорной деятельности отнесена к одному из приоритетных направлений стратегического развития страны. Работа ведется по трем важнейшим направлениям:

- реализация «регуляторной гильотины», которая призвана актуализировать обязательные требования;
- создание нового механизма контрольно-надзорной деятельности;
- обновление законодательства об административных правонарушениях.

В настоящее время правовую основу федерального надзора наряду с названными федеральными законами образует ряд иных нормативных правовых актов.

Основным нормативным актом, регламентирующим общественные отношения в области дорожного движения, является ФЗ «О безопасности

дорожного движения», который содержит нормы, определяющие специфику федерального надзора в этой области, а также его роль в решении задач по ОБДД.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» регламентирует основные направления, обязанности и права полиции, в том числе в рассматриваемой области общественных отношений.

Отдельные вопросы ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и порядка ее применения за нарушения в области дорожного движения, выявленные в процессе федерального контроля (надзора), установлены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В главе 12 КоАП РФ определены составы административных правонарушений и ответственность лиц, участвующих в дорожном движении. Непосредственно к федеральному надзору имеют отношение части 27 и 28 статьи 19.5 КоАП РФ, устанавливающие ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за невыполнение предписаний об устранении выявленных органами надзора нарушений.

В Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, утвердившем Положение о МВД России, установлено, что к числу основных задач Министерства отнесено обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел (подпункт 3 пункта 2), а также сформулировано соответствующее полномочие (пункт 27).

Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России¹ определяет функции, задачи права и обязанности Госавтоинспекции, ее систему и структуру, а также иные вопросы правового статуса службы, являющейся основным субъектом осуществления федерального надзора в сфере ОБДД.

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 2897.

Определенную конкретизацию вопросы осуществления федерального надзора нашли в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в области БДД¹.

Отдельным направлениям (блокам) федерального надзора посвящены утвержденные МВД России административные регламенты исполнения государственной функции по осуществлению государственного федерального надзора (далее – ГФН) в этой сфере правоотношений, связанные с соблюдением участниками дорожного движения требований в области ОБДД², связанных с дорожным³ и техническим⁴ надзором.

Обратимся к ретроспективе понятия и содержания федерального надзора. Впервые данное понятие появилось в связи с принятием Федерального закона от

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 30.06.2021 № 1101 // СПС «КонсультантПлюс» (далее – Положение о госконтроле (надзоре)).

² Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017 № 48459) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог : приказ МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 (с изменениями и дополнениями) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 7 мая 2015 г. 37154) (Утратил силу).

⁴ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов : приказ МВД России от 14.11.2016 № 727 (Зарегистрировано в Минюсте России 1.02.2017 № 45484).

18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹ (далее – Федеральный закон № 242-ФЗ). Этим законом внесены изменения в основной законодательный акт, определяющий общественные отношения в области ОБДД² – ФЗ «О безопасности дорожного движения». В статье 30 данного закона вместо понятия «государственный надзор и контроль за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области ОБДД» введено понятие «федеральный государственный надзор в области БДД», которое является значимым для ОБДД³, организация и осуществление контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения находится в ведении Российской Федерации⁴. Эти нововведения определили особую роль ФГН в недопущении ДТП и снижении тяжести их последствий.

Термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения» просуществовал недолго, около десяти лет (с 2011 по 2021 год). С принятием ФЗ «О госконтроле (надзоре)» в статью 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» был внесен ряд изменений, в том числе изменено и ее наименование. Сегодня рассматриваемый вид деятельности снова приобрел двойное наименование «контроль (надзор)». Скорее всего, это связано с приведением законодательства в соответствие с названным выше специальным законом. Автоматически новое наименование было перенесено и в подзаконный акт, принятый во исполнение пункта 5 статьи 30 ФЗ «О безопасности дорожного

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4590.

² См. подр.: Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (состояние, перспективы) : С. Н. Антонов, В. В. Кузин, А. Л. Левченко, А. Ю. Якимов // Административное право и процесс. 2007. № 4. С. 34–43.

³ О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ. Ст. 5 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 7873.

⁴ Там же. Ст. 6.

движения» – Положение о госконтроле (надзоре). Содержание указанного нормативного правового акта будет рассмотрено ниже.

Необходимо сказать, что единообразие в применении терминов для правоприменителя имеет существенное значение. Следует остановить внимание на следующем обстоятельстве: в теории права нет четких критериев разграничения контрольной и надзорной деятельности. В этой связи в национальном законодательстве этот вопрос также остается открытым.

Надо сказать, что теоретическая неопределенность соотношения исследуемых понятий объясняется некоторым «внешним» сходством этих дефиниций, характеризуемых в юридической литературе как способы обеспечения законности. В настоящей работе не исследуются вопросы «административного надзора» в его новом «звучании»¹.

В научной литературе существует множество точек зрения по исследуемому вопросу. В свое время под контролем понималась форма обеспечения законности, позволяющая активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных для исполнения указаний о путях, способах и сроках устранения нарушений законности и обстоятельств, способствующих этим нарушениям. В отношении надзора утверждалось, что он имеет своей целью предупредить нарушение законности, а совершенное нарушение устранить в целях восстановления нарушенного права. При этом отмечалось, что надзорные органы в отличие от органов контроля не обладают правом вмешательства в административную деятельность органов управления². Ф. С. Разаренов, анализируя понятие «административный надзор», обращал внимание на отсутствие между органами надзора и поднадзорными органами организационной соподчиненности. Также ученый утверждал, что объект надзора шире объекта контроля и включает наряду

¹ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.

² См., например: Административное право : учебник под редакцией д-ра юрид. наук, проф. А. Е. Лулева. М. : Юридическая литература. 1970. С. 230–232; Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов управления. М. : Наука. 1980, С. 255.

с организациями и граждан¹. Позднее, в середине 80-х годов прошлого столетия, в качестве одного из критериев разграничения рассматриваемых дефиниций приводился аргумент о том, что оценка деятельности подконтрольных объектов проводилась как с позиций законности, так и с учетом целесообразности. Акцентировалось, что по итогам контроля, как правило, применялись меры дисциплинарного воздействия, а надзора – меры административного принуждения. Последний, кроме того, осуществляется специальными государственными инспекциями. Соответствующая деятельность именовалась административным надзором, под которым понималось наблюдение за исполнением специальных правил и требований, установленных в различных сферах общественной жизни. Государственные инспекции, осуществлявшие административный надзор, наделялись государственно-властными полномочиями по выдаче обязательных указаний об устранении выявленных нарушений, разрешению и запрещению определенных действий, применению к виновным мер административного воздействия².

В поздних трудах ученых-административистов можно наблюдать и более четкие различия между контролем и надзором, которые подчеркивают их самостоятельность³, например, что органы надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции⁴. Кроме того, предпринимались попытки установить соотношение понятий «контроль» и «надзор» применительно к полицейской деятельности⁵.

¹ См. Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного надзора на современном этапе. М. : Госюриздат, 1963. С. 69–78.

² См., например, Административное право : учебник под редакцией д-ра юрид. наук, проф. Ю. М. Козлова. М. : Юридическая литература. 1985. С. 270–272.

³ См., например: Административное право Российской Федерации : учебник. М. : ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996. С. 605 – 608.

⁴ См. там же С.454, 458; также см. : Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М. : Норма, 2008. С. 407–412; Розин Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД. М., 1974. С. 46–47; Денисов Р. И. Органы внутренних дел как субъекты административного надзора. Вопросы теории и организационно-правового обеспечения административного надзора в дорожном движении. М, 1983. С. 18.

⁵ Бекетов О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование : автореф. дис. д-ра юрид. наук. 2010. С. 6.

Такие исследования проводились и в области ОБДД. Р. И. Денисов посвятил этому вопросу диссертационное исследование, одним из основных выводов которого стало понятие административного надзора в сфере дорожного движения¹. Отдельные вопросы реализации надзорных полномочий Госавтоинспекции рассматривались в работах Б. В. Россинского².

Нельзя сделать однозначный вывод о соотношении искомых дефиниций на основе анализа нормативных правовых актов. Так, например, в КоАП РФ обозначенные дефиниции используются в одном случае как равнозначные, когда законодатель применяет формулировки «государственный контроль (надзор)»³ или «государственный надзор (контроль)»⁴, а в другом – как самостоятельные: например, «надзор» в ч. 8, 12 ст. 19.5 КоАП РФ; «контроль» в ч. 2 ст. 19.5 КоАП РФ.

В целом, следует заметить, что аналогичный подход к использованию терминов «контроль» и «надзор» можно наблюдать практически в каждом нормативном правовом акте, затрагивающем вопросы осуществления контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественной жизни.

¹ См.: Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М. : ВНИИБД МВД СССР, 1981.

² См.: Б. В. Россинский. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. М. : НИЦ ГАИ МВД РФ. ИНИ, 1993. С. 168.

³ См., например: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1.01.2020) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.01.2020). Ст. 19.4 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ : СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., например: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.01.2020). Ст. 19.5, 19.6 11 // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

В результате комплексного литературного анализа справочных и специальных источников были выявлены специфические признаки, определяющие надзор и контроль как самостоятельные механизмы обеспечения законности¹.

Таким образом, сравнивая понятия «контроль» и «надзор», представляется возможным утверждать, что «надзор» имеет отличительные особенности, характерные только для него, и широко применяется как средство обеспечения законности в деятельности всех органов государства по реализации их полномочий. По мнению Д. Н. Бахраха, административный надзор гарантирует реализацию правовых принципов демократии и исключает излишнюю государственную заботу через законодательное регламентирование контрольных полномочий органов власти, в связи с чем с научной точки зрения административный надзор рассматривается как ограниченный контроль, обладающий своей спецификой и характерными признаками². В условиях научных дискуссий о соотношении указанных терминов³ четкая позиция законодателя, закрепившего в ФЗ «О безопасности дорожного движения» термин «надзор» в наименовании проверочной деятельности весьма значима для настоящего исследования⁴.

В Положении о госконтроле (надзоре) МВД России и его территориальные органы определены как органы исполнительной власти, осуществляющие федеральный надзор⁵. Федеральный надзор в системе МВД России возложен на Госавтоинспекцию, где он закреплен в качестве основного направления

¹ См., например: Уманская В. П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора. Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 59–60; Антонов С. Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения : монография. М. : ФКУ «НИЦ БДД МВД России». 2017. С. 26.

² Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2006. С. 301.

³ См., например: Уманская В. П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс. 2005. № 4. С. 59–60.

⁴ Верзилин С.В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в сфере обеспечения безопасности дорожного движения// Современная наука. 2022. № 1. С. 21–24.

⁵ Пункт 3 Положения о госконтроле (надзоре).

деятельности (функции) службы¹, которое реализуется через систему входящих в нее органов и подразделений².

Надо сказать, что в последние годы отдельными функциями по федеральному надзору наделены в Вооруженных Силах Российской Федерации ВАИ Вооруженных Сил Российской Федерации³ и Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в части отдельных функций по федеральному надзору в войсках национальной гвардии Российской Федерации⁴ и соответствующие должностные лица названных федеральных органов исполнительной власти⁵.

Следовательно, вполне логично сделать вывод, что главными представителями властных структур, реализующими федеральный надзор, являются сотрудники ГИБДД.

В новом Положении о госконтроле (надзоре) уточнен предмет федерального контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, и в настоящее время таковым являются:

а) соблюдение установленных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения, Соглашением о международной дорожной перевозке опасных грузов от 30 сентября 1957 г. (ДОПОГ), актами, составляющими право Евразийского экономического союза, обязательных требований в области безопасности дорожного движения (далее – обязательные требования):

¹ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации). П. 1 // Собрание законодательства РФ. 1998. Ст. 2897.

² Там же. П. 5.

³ Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации : указ Президента РФ от 25.03.2015 № 161 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 13. Ст. 1909.

⁴ О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 41. Ст. 5802.

⁵ 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 30.06.2021 № 1101. Ст. 3 // СПС «КонсультантПлюс».

– к содержанию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского наземного электрического транспорта, влияющих на безопасность дорожного движения;

– к проведению строительных работ (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора), ремонтных и иных работ, осуществлению деятельности, оказывающих влияние на безопасность дорожного движения;

– к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения и иных элементов обустройства автомобильных дорог;

– к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации транспортных средств, прицепов к ним и предметов их дополнительного оборудования, а также к изменению конструкции зарегистрированных в установленном порядке автотранспортных средств и прицепов к ним;

– к перевозкам пассажиров и грузов, эксплуатации транспортных средств (за исключением обязательных требований, соблюдение которых отнесено к предмету федерального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, регионального государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве и не связано с совершением дорожно-транспортного происшествия, повлекшего причинение вреда жизни и (или) здоровью человека);

б) соблюдение операторами технического осмотра обязательных требований к проведению технического осмотра транспортных средств, установленных правилами проведения технического осмотра транспортных средств;

в) соблюдение специализированными организациями, участвующими в государственной регистрации транспортных средств, обязательных требований к таким организациям, установленных Федеральным законом «О государственной

регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и порядком государственной регистрации транспортных средств;

г) соблюдение изготовителями государственных регистрационных знаков транспортных средств обязательных требований к изготовлению государственных регистрационных знаков транспортных средств, установленных Федеральным законом «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», порядком изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств и правилами учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств;

д) соблюдение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований, установленных техническими регламентами, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», наименование и структурные элементы которых указаны в приложении № 1¹.

Обязательные требования содержатся в ст. 11 и 12 ФЗ «О безопасности дорожного движения», Техническом регламенте Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог»². Указанным нормативным правовым актом определены минимально необходимые требования безопасности к автомобильным дорогам и процессам их проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации, а также формы и порядок оценки соответствия данным требованиям. Отдельные требования безопасности к дорожной деятельности содержатся в п.п. 13–15 Основных положений по допуску ТС к эксплуатации и обязанности должностных лиц по ОБДД.

¹ Пункт 2 Положения о федеральном контроле (надзоре).

² О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог»: решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 827 (вместе с «ТР ТС 014/2011. Технический регламент Таможенного союза. Безопасность автомобильных дорог»). URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 12.08.2019).

К юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, эксплуатирующим транспортные средства, предъявляются требования, содержащиеся в статьях 15–20 ФЗ «О безопасности дорожного движения», Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденном Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877, пп. 11–12 Основных положений, Перечне неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств (Приложение к Основным положениям).

Требования безопасности к перевозочной деятельности содержатся в ряде законодательных и подзаконных актов¹.

Здесь следует обратить внимание на следующую особенность. Обеспечение указанных выше обязательных требований осуществляется в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения². При этом установлено, что его организация и осуществление регулируются исключительно ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

В рамках государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения объектами федерального надзора МВД России являются:

а) в рамках пункта 1 части 1 статьи 16 ФЗ «О госконтроле (надзоре)» деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций:

– по содержанию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта;

– по проведению строительных, ремонтных и иных работ, оказывающих

¹ Часть 4 ст. 20 ФЗ «О безопасности дорожного движения»; ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, утвердившее Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом; приказ Минтранса России от 15 января 2014 г. № 7 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации».

² Абзац 1 части 1 статьи 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

влияние на безопасность дорожного движения;

- по установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения и иных элементов обустройства автомобильных дорог;

- по эксплуатации транспортных средств (за исключением обязательных требований, соблюдение которых отнесено к предмету государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве и не связано с совершением дорожно-транспортного происшествия, повлекшего причинение вреда жизни и (или) здоровью человека);

- по перевозке пассажиров и грузов (за исключением обязательных требований, соблюдение которых отнесено к предмету государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве и не связано с совершением дорожно-транспортного происшествия, повлекшего причинение вреда жизни и (или) здоровью человека);

- по проведению технического осмотра транспортных средств;

- по участию в государственной регистрации транспортных средств;

- по изготовлению государственных регистрационных знаков;

б) в рамках пункта 3 части 1 статьи 16 ФЗ «О госконтроле (надзоре)»:

- автомобильные дороги, дороги и улицы, железнодорожные переезды, линии электрического транспорта, дорожные сооружения, элементы обустройства;

- транспортные средства;

- государственные регистрационные знаки¹.

Следующим видом надзора, осуществляемым Госавтоинспекцией в рамках контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения является надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения. Общие требования безопасности, адресованные участникам дорожного движения закреплены в ст. 23–

¹ Пункт 9 Положения о госконтроле (надзоре).

29 ФЗ «О безопасности дорожного движения» и конкретизированы в Правилах дорожного движения Российской Федерации.

Установлено, что рассматриваемый надзор осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

Кроме того, установлено, что порядок осуществления данного надзора устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел². В настоящее время соответствующий нормативный правовой акт находится в стадии разработки, а действует приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения».

Таким образом, в настоящее время контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения осуществляется посредством:

- федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения;
- надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

Данные новации стали фактическим следствием нормы, заложенной в пункте 5 части 4 статьи 2 ФЗ «О госконтроле (надзоре)», где определено, что положения данного закона не применяются к организации и осуществлению надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения. Надо сказать, что аналогичная норма отсутствовала в Федеральном законе № 294, а согласно

¹ Пункт 6 статьи 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

² Часть 1 статьи 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

предыдущей редакции части 1 статьи 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» надзор за участниками дорожного движения являлся составной частью федерального надзора в области безопасности дорожного движения. Введенная правовая новация юридически закрепила существующее фактическое положение. На наш взгляд, это своевременное уточнение, позволяющее избежать субъективного усмотрения в определении содержания надзора в области безопасности дорожного движения.

Следует отметить, что законодатель внес серьезные коррективы не только в содержание, но и в наименование закона (по сравнению с Федеральным законом № 294). Исключено положение о «защите прав» юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Данное решение вполне обоснованно. Кроме того, в наименовании акта не называются конкретные виды поднадзорных объектов, что вполне логично, поскольку их перечень расширен и включает как «органы государственной власти» в определенных случаях¹, так и «организации и граждан»². Да и само наименование дано в общей и понятной форме, без ненужной детализации.

Что касается понятия контроля (надзора), то его содержание изменилось, и не в лучшую сторону. Так, под исследуемым явлением понимается «деятельность соответствующих органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая ... посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений»³. Здесь законодатель определяет деятельность

¹ Часть 2 статьи 2 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

² Часть 1 статьи 1 и часть 1 статьи 2 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

³ Статья 1 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

через деятельность профилактики через профилактику, выявление через выявление, пресечение через пресечение.

Не вполне понятно, как планируется восстанавливать «правовое положение, существовавшее до возникновения таких нарушений». Перечисленные способы явно не обеспечивают восстановления правового положения. Особенно непонятно – почему речь идет о «возникновении таких нарушений».

По «новому» закону госконтроль (надзор) включает два основных блока:

1. Профилактика нарушения обязательных требований¹;
2. Контроль (надзор) за соблюдением таких требований².

Большое внимание в законе уделяется гарантиям и защите прав контролируемых лиц³, этому вопросу посвящена глава 8 Закона.

В статье 45 рассматриваемого закона закреплены виды профилактических мероприятий, к которым отнесены:

- 1) информирование;
- 2) обобщение правоприменительной практики;
- 3) меры стимулирования добросовестности;
- 4) объявление предостережения;
- 5) консультирование;
- 6) самообследование;
- 7) профилактический визит.

Статья 56 Закона определяет виды контрольных (надзорных) мероприятий, которые нашли детализацию применительно к области безопасности дорожного движения в Положении о госконтроле (надзоре). К ним, в частности, отнесены: а) контрольная закупка; б) мониторинговая закупка; в) инспекционный визит; г)

¹ Глава 10 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

² Глава 12 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

³ Под контролируемыми лицами понимаются граждане и организации, деятельность, действия или результаты деятельности которых либо производственные объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании которых, подлежат государственному контролю (надзору), муниципальному контролю (Часть 1 статьи 31 «О госконтроле (надзоре)»).

рейдовый осмотр; д) документарная проверка; е) выездная проверка; ж) наблюдение за соблюдением обязательных требований; з) выездное обследование.

Принципиально новым является введение такого института, как контрольно-надзорный процесс. В него, в частности, включаются такие общеизвестные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как «досмотр», «осмотр», «экспертиза», «опрос» и др., которые подаются как контрольные (надзорные) действия¹. Важным элементом объективизации контрольно-надзорной деятельности является введение института независимой экспертизы соблюдения обязательных требований поднадзорным объектом².

Специфика правового регулирования проверок, осуществляемых в рамках федерального надзора, отражена в ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения». Так, в пункте 10 названной статьи установлено, что при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения в части соблюдения операторами технического осмотра правил проведения технического осмотра транспортных средств внеплановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся до 1 января 2022 года.

В анализируемом Законе вопросам управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля посвящена глава 5, которая включает следующие аспекты:

- основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (статья 22);
- категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторы риска нарушения обязательных требований (статья 23);
- порядок отнесения объектов государственного контроля (надзора), муниципального контроля к категориям риска и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований (статья 24);

¹ Подробнее в главе 14 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

² Глава 12 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

– учет рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при проведении контрольных (надзорных) мероприятий (статья 25).

В анализируемом Законе содержится ряд иных правовых новаций, которые в совокупности представляют правовой механизм обеспечения соблюдения обязательных требований.

Отдельно следует остановиться на рассмотрении мер административно-правового принуждения, применяемых в рамках осуществления контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения. Несмотря на имеющийся место тренд перехода в контрольно-надзорной деятельности от использования административных мер принуждения к профилактическим мероприятиям¹, административно-принудительные меры занимают определенное место в решении задач обеспечения соблюдения обязательных требований.

В научной литературе подчеркивается, что административное принуждение это - «хотя и не главный, но важный и необходимый метод властвования»². Не вдаваясь в научные дискуссии по поводу определения данного юридического института, отметим, что мы поддерживаем позицию В. И. Майорова и А. В. Коркина, которые представляют административное принуждение как «разновидность социального принуждения, т.е. осуществляемый на строго правовой норме особый вид деятельности специально уполномоченных на то субъектов, как правило, государственных органов исполнительной и судебной власти, а в случаях, прямо указанных в законе, и общественных формирований, состоящий в непосредственном физическом, психическом, материальном или организационном воздействии на субъектов правоотношений (как индивидуальных, так и коллективных) путем конкретных мер, негативных по своему содержанию для лиц, в отношении которых они используются»³.

¹ Статья 45 ФЗ «О госконтроле (надзоре)».

² Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву : учеб. пособ. Екатеринбург, 1999. С. 3.

³ Майоров В. И., Коркин А. В. Административное принуждение: понятие, место и формы // Административное право и процесс. 2016. № 4 (11). С. 11.

Рассматривая меры административного принуждения А.С. Князьков справедливо отмечает, что «внешнее проявление административного принуждения и есть та или иная административно-принудительная мера»¹. Данная точка зрения поддерживается и другими авторами, предлагающими рассматривать административное принуждение как правовой институт, а меры административного принуждения – как внешнюю форму (способ) проявления существования данного института². При этом следует отметить, что административное принуждение от других видов принуждения отличает многообразие форм проявления. Не вдаваясь в подробности предлагаемых в науке критериев классификации мер административного принуждения, отметим, что целям и задачам настоящего исследования отвечает точка зрения М. И. Еропкина, который предлагал классифицировать меры административного принуждения в зависимости от способа обеспечения правопорядка. Такой подход позволил объединить рассматриваемые меры в три группы: административно-предупредительные меры (или меры административного обеспечения), меры административного пресечения, административные взыскания³. Данная позиция прослеживается и в других научных работах⁴.

Используя приведенную классификацию, все меры административного принуждения, применяемые в области дорожного движения, можно разделить на три группы:

- административно-предупредительные меры;
- меры административного пресечения;
- административные наказания⁵.

¹ Князьков А. С. Применение и использования огнестрельного оружия сотрудниками милиции как мера административно-правового пресечения : дис... канд. юрид. наук. Томск, 1998. 260 с.

² Майоров В. И., Коркин А. В. Указ. раб. С. 17.

³ См.: Еропкин М. И. Избранные научные труды / под общ. науч. ред. А. П. Шергина, В. Г. Татаряна. М., 2010. С. 77.

⁴ См., например, Лазарев Б. М. Административная ответственность. М., 1985. С. 34–35; Овсянко Д. М. Административное право : учебное пособие. М. : Юрист, 2000. С. 146.

⁵ Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М. : ТЕИС, 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. С. 218–219.

Указанные меры реализуются в рамках соответствующих полномочий (прав и обязанностей) должностных лиц Госавтоинспекции, которые содержатся в нескольких нормативных правовых актах.

Так, должностные лица, осуществляющие федеральный надзор при проведении контрольного (надзорного) мероприятия в пределах своих полномочий и в объеме проводимых контрольных (надзорных) действий, пользуются правами, установленными частью 2 статьи 29 ФЗ «О госконтроле (надзоре)»¹.

В свою очередь, уполномоченные должностные лица МВД России наряду с правами, указанными в пункте 7 Положения о госконтроле (надзоре), пользуются в пределах своей компетенции и правами, установленными Положением о Госавтоинспекции². Кроме этого ряд соответствующих полномочий закреплен в ФЗ «О полиции»³. Следует отметить, что комплекс административно-пресекательных мер содержится и в КоАП РФ (справочно: имеют место научные дискуссии об отнесении таких мер к мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении⁴, однако участие в этих дискуссиях не входит в предмет настоящего исследования).

Через призму выбранной научной классификации можно разделить все государственно-властные полномочия, реализуемые в процессе государственного контроля (надзора), на три основные группы.

1. Административно-предупредительные меры. Имеют целевой профилактический характер, направлены на недопущение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения и могут применяться даже при условии

¹ Пункт 7 Положения о госконтроле (надзоре).

² О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711.

³ П. 19 ч. 1 ст. 12 и пп. 20 и 21 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ См., например: Горяинов А. И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения : автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2004 и др.

отсутствия правонарушения. Перечень данных мер содержится в ряде законодательных и подзаконных актов¹.

2. Меры административного пресечения. Их цель заключается в прекращении противозаконной деятельности и устранении нежелательных результатов. В рассматриваемой области данные меры определены законодательно².

3. Административные наказания в области дорожного движения.

Перечень административных наказаний и их характеристика содержатся в главе 3 КоАП РФ. Их подробному рассмотрению посвящены научные работы С. Н. Антонова, К. С. Баканова³ и других ученых.

Выше отмечалось, что в законодательстве отсутствует легальное понятие «федеральный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения». В этой связи, проанализировав характерные черты и особенности государственного контроля (надзора), можно сформулировать его определение.

Учитывая, что выделенные ранее его сущностные характеристики и черты производны от понятия государственного контроля (надзора), закрепленного в части 1 статьи 1 ФЗ «О госконтроле (надзоре)», позволим себе определить его как деятельность МВД России, его территориальных органов и их должностных лиц по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований в области безопасности дорожного движения гражданами и организациями и принятию мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по устранению (нейтрализации) их

¹ См.: п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»; п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»; подп. «и» п. 12 Положения о Госавтоинспекции; ч. 2 ст. 29 ФЗ «О госконтроле (надзоре)»; ч. 9 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения»; подп. «в» п. 15 Положения о госконтроле (надзоре).

² См.: п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»; п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»; подп. «д» п. 12 Положения о Госавтоинспекции; пп. 58-59 Административного регламента по контролю и надзору; ст. 27.12 КоАП РФ; п. 21; подп. «к» п. 12 Положения о Госавтоинспекции; п. 12 Положения о Госавтоинспекции; ст. 27.10 КоАП РФ.

³ См.: Антонов С. Н., Баканов К. С. О некоторых подходах к определению вида и размеров административного наказания // Наука и практика. 2016. № 1 (66) С. 16–19; Антонов С. Н. Дорожное движение: правонарушения и ответственность. М. : Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 14. 176 с.

последствий и привлечению нарушителей к ответственности.

Что касается ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», то по своему содержанию это совершенно новый закон, не имеющий аналогов. Предметом его регулирования является определение правовых и организационных основ установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы¹.

На основании изложенного в настоящем разделе диссертационного исследования целесообразно сделать следующие выводы:

1. На нормативном уровне необходимо более точно определить организующую роль органов Госавтоинспекции МВД России по отношению к таким субъектам реализации задач ФГН в области БДД, как военные автомобильные инспекции Вооруженных Сил Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации.

2. На сегодняшний день для улучшения показателей эффективности надзорной деятельности в области ОБДД необходимо:

- устранить недостатки и противоречия в действующем законодательстве, изложенные в настоящем разделе исследования;
- для обеспечения «прозрачности» надзора, соблюдения прав и законных интересов проверяемых лиц целесообразно продолжить совершенствование законодательной базы относительно обязательных требований безопасности, соблюдение которых подлежит проверке.

¹ Часть 1 статьи 1 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

3. В целом, актуальность нового законодательства в области организации и осуществления федерального надзора, не вызывает сомнений. Федеральный закон № 248 призван усилить профилактическую направленность федерального надзора, обеспечить «прозрачность» надзорных проверок, исключить возможность злоупотреблений со стороны проверяющих.

В свою очередь, анализ положений Федерального закона № 247 свидетельствует о его некоторой декларативности, что в целом не позволяет четко представить механизм установления и оценки применения обязательных требований, являющихся предметом надзора. Прежде всего это касается установления критерия разграничения таких правовых категорий, как «нарушение обязательных требований» и «административное правонарушение», поскольку они влекут различные правовые последствия, в одном случае это меры профилактики, в другом – административная ответственность. Надо сказать, что в рамках нового законодательства сделать это будет непросто. Необходимы конкретные изменения в содержании составов ряда административных правонарушений в данной области общественных отношений в КоАП РФ (главы 12 и 19), а также разработка точного определения термина «обязательные требования», которое по неизвестной причине в одноименном законе не приводится.

4. Обозначенные замечания по содержанию принятых законов не являются исчерпывающими (прежде всего, по причине ограниченности объема работы), поэтому возникает объективная необходимость в анализе и глубоком осмыслении новаций и комплексной и системной перенастройки правовой основы организации и осуществления ФГН в области дорожного движения, который должен быть направлен на эффективную реализацию государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», недопущение ДТП, сокращение количества травмированных в них граждан.

5. В целом же, как представляется, принятые новации существенным образом усложнят надзорную деятельность Госавтоинспекции, и прежде всего это будет связано с кратным увеличением документооборота, поскольку «каждый шаг»

надзорного органа (должностного лица) должен быть строго документирован. В условиях сокращения кадров в Госавтоинспекции это будет одной из главных проблем и может отрицательно сказаться на эффективности надзорной деятельности и, в конечном счете, на состоянии аварийности в стране.

В этой связи, подводя итог рассмотрения вопросов организации и осуществления федерального надзора, необходимо подчеркнуть, что законодательство в этой области должно обеспечивать баланс прав и законных интересов как поднадзорных объектов, так и надзирающих органов.

2.3 Основные подходы к оптимизации административной ответственности за нарушения в области дорожного движения и порядка привлечения к ней

Правонарушения в различных областях общественной жизни имеют свою специфику, и дорожное движение не является исключением. Учет этой специфики необходим для эффективного противодействия распространению административной деликтности в этой области общественных отношений. Данная специфика заключается в следующем:

- в дорожном движении участвует практически все население страны;
- в области дорожного движения реализуются многие социально-экономические, культурные, политические и иные интересы государства, общества и граждан;
- в дорожном движении функционирует источник повышенной опасности – транспортные средства;
- огромное количество выявляемых правонарушений в этой области (только в 2022 г. выявлено более 200 млн) несопоставимо с административной деликтностью в других областях общественной жизни;
- фактически каждое ДТП является следствием нарушения ПДД;
- статистические данные свидетельствуют, что основными субъектами правонарушений являются водители транспортных средств и пешеходы. Так, в 2022 г. девять из десяти ДТП произошли по вине водителей транспортных средств. Всего совершено 111 178 таких ДТП (87,7% от общего количества ДТП), в которых погибли 11 927 и ранен 145 421 человек (84,2 и 91,1% от общего числа погибших и раненых соответственно)¹.

Не случайно в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»² изложены основные средства снижения

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2022 год : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023. С. 8.

² О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 // Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

уровня дорожного травматизма, среди которых указано увеличение размера юридической ответственности участников дорожного движения за несоблюдение ПДД.

Сказанное обуславливает объективную необходимость исследования существующих подходов к совершенствованию административной ответственности прежде всего в отношении названных категорий участников дорожного движения.

В научной литературе представлен широкий спектр взглядов на понятие, сущность и содержание административной ответственности.

Административной ответственности присущи признаки, общие для всех видов юридической ответственности¹, в то же время она обладает специфическими особенностями:

- регламентирована административно-правовыми нормами, определенными в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации;
- условием ее реализации является административное правонарушение;
- заключается в назначении правонарушителю административного наказания;
- субъектами данной ответственности являются как физические, так и юридические лица;
- применяется не только судьями, но и уполномоченными органами (должностными лицами);
- процедура привлечения к данному виду ответственности регламентирована нормами административно-процессуального права.

Заслуживает внимания определение административной ответственности как «способности лица в связи с совершением административного правонарушения претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера,

¹ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М. : Норма, 2008. С. 303.

предусмотренные административно-правовой нормой и выраженные в виде административного наказания»¹.

Не подлежит сомнению, что совершенствование административной ответственности в различных сферах общественной жизни, в том числе в области дорожного движения, во многом зависит от качества соответствующего законодательства. При его оценке встречаются различные научные подходы.

Так, по мнению ряда ученых возможен как положительный, так и отрицательный итог применения нормы определенного нормативного правового акта. Необходимо, чтобы любой итог применения нормы имел высокую эффективность с целью выполнения требований закона. Некоторые ученые определяют «эффективность правовых норм» как «соотношение между фактическим результатом их действия и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были приняты»². Ю. А. Тихомиров считает, что эффективность любого нормативного правового акта может быть определена на основе сравнения отдельной нормы и всего закона с конкретными итоговыми показателями в соответственной сфере общественных отношений методами статистического и математического анализа³.

На наш взгляд, данная позиция уважаемого ученого наиболее приемлема в оценке эффективности административного законодательства в области дорожного движения.

В последние годы проводится целенаправленная нормотворческая деятельность по оптимизации административного законодательства в силу того, что действующие нормы права не обеспечивают в полной мере реализацию мероприятий, направленных на недопущение нарушений в дорожном движении, и прежде всего тех из них, которые являются основными причинами ДТП. Подтверждением данной гипотезы являются ежегодный исчисляемый миллионами

¹ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. М. : Норма, 2008. С. 306.

² Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. М. Глазырин М. : Юридическая литература, 1980. С. 22.

³ См., например : Тихомиров Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. 2009. № 4. С. 3–9.

рост выявленных правонарушений ПДД и остающееся значительным, хотя и имеющее тенденцию к понижению, количество ДТП.

Надо сказать, что проблемы эффективности санкций активно рассматривались в середине прошлого века такими выдающимися учеными, как И. И. Веремеенко, Л. Л. Попов, А. П. Шергин. Предлагалось эффективность административных взысканий (наказаний) определять как соотношение результата их воздействия и целей этих санкций. В формализованном выражении эффективность административных санкций (Э) должна определяться через соотношение результата действия санкции (Р) и целей, определяемых законодателем (Ц): $Э = Р/Ц$.

Исследователи предлагали группировку конкретных условий эффективности административных санкций проводить по двум критериям: во-первых, это результативность действующей законодательной системы; во-вторых, положительные итоги при реализации административных взысканий.

В свою очередь первая группа содержит два условия: 1) наличие систематизированного и стабильного законодательства, регулирующего применение санкций; 2) информированность субъектов права о существующих правовых запретах в области общественных отношений и санкциях, установленных за их нарушение.

Вторая группа предполагает следующие условия: 1) оперативность производства по делам об административных правонарушениях; 2) воспитательная работа с правонарушителем в процессе расследования административного дела; 3) реальность исполнения санкции; 4) стабильность административно-наказательной практики; 5) законность и справедливость применения взысканий; 6) сочетание административного взыскания с иными мерами принуждения; 7) осведомленность физических и юридических лиц о мерах государственного принуждения; 8) авторитет властных структур¹.

Примерно в тот же период времени вопросы, связанные с оптимизацией санкций, исследовались в рамках: построения моделей административно-правовых

¹ Веремеенко И. И., Попов Л. Л., Шергин А. П. Понятие и условия эффективности административных санкций // Правоведение. 1972. № 5. С. 31–38.

санкций¹; рассмотрения их положительного эффекта², анализа общих проблем в области административного права³, а также ряда других.

Хотя изложенные подходы к повышению эффективности санкций существуют достаточно давно, однако не потеряли своей актуальности и в настоящее время. Более того, получили определенное развитие в последние годы⁴.

При исследовании проблем, связанных с эффективностью законодательства об административной ответственности в области дорожного движения, Б. В. Россинский высказывает мысль о том, что при ужесточении административной ответственности в первый год отмечалась тенденция уменьшения количества фактов нарушений ПДД и количества ДТП, но по истечении некоторого времени участники дорожного движения адаптировались к новеллам и все возвращалось на круги своя⁵.

Санкции за административные правонарушения, в том числе в области дорожного движения, должны как отражать степень общественной опасности проступка и его общественно опасных последствий, так и обеспечивать условия, предоставляющие возможность учитывать его субъективные признаки: мотивы, индивидуально-психологические особенности и социальные характеристики личности, тяжесть вины, а также должны иметь профилактическую направленность. Это будет давать гарантию соизмеримости вреда, который причинен в результате деяния, и наказания, не допуская избыточного

¹ Попов Л. Л., Черкасов В. Н. О моделировании административно-правовых санкций // Труды Всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР. 1974. № 30. С. 83–90.

² Попов Л. Л. О понятии эффективности административно-правовых санкций // Управление и право. Вып. 3. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1977. С. 300–309.

³ Шергин А. П. Административная юрисдикция // Советское государство и право. 1976. № 6. С. 11–19.

⁴ Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17; Якимов А. Ю. Усиление роли наказаний в административно-деликтном праве (произошедшие изменения и имеющиеся проблемы) // Административное право и процесс. 2019. №10. С. 43–48; Антонов С. Н., Баканов К. С. О некоторых походах к определению вида и размера административных наказаний // Наука и практика. - 2016. №1 (66). С. 16–19.

⁵ Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.

государственного принуждения и обеспечивая баланс основных прав граждан и государства¹.

Кроме того, следует иметь в виду, что применение одинаковых мер ответственности за различные по степени опасности проступки без учета характеризующих нарушителя обстоятельств, имеющих объективное обоснование, противоречит конституционному запрету дискриминации, идеям справедливости, гуманизма и несовместимо с принципом индивидуализации ответственности за правонарушения².

Вместе с тем не стоит забывать, что постоянное ужесточение наказаний в отношении нарушителей ПДД не всегда способно привести к снижению количества проступков в области дорожного движения, что свидетельствует о недостаточной эффективности административно-деликтного законодательства в предупреждения правонарушений³, и в первую очередь являющихся основными причинами совершения ДТП.

Решение данной проблемы видится в гармонизации норм КоАП РФ в части установления адекватности уровня наказания степени общественной опасности правонарушения и надлежащего отражения в соответствующих правовых нормах основных факторов риска совершения ДТП.

Надо сказать, что Концепцией нового КоАП РФ (п. 2.3.2) предлагается выделить категории административных правонарушений, исходя из их характера и степени общественной опасности: угрозы наступления и (или) факта наступления определенных негативных последствий. В зависимости от категории должны устанавливаться различные виды и размеры административных наказаний⁴.

² См.: По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также... : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 марта 2003 г. № 3-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 8. Ст. 868; статьи 1, 2, 17, 18, 55 Конституции Российской Федерации.

³ См., например: Об основах системы профилактики в Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ; О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248 и др.

⁴ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. П. 2.3.2. URL: garant.ru.

Предлагается основным критерием, определяющим степень общественной опасности правонарушения в области дорожного движения, считать степень его влияния на факт совершения ДТП.

В качестве критерия для проведения категоризации правонарушений предлагается использовать их роль в формировании ДТП. На этой основе можно выделить следующие категории правонарушений:

- 1) правонарушения, непосредственно влияющие на возникновение ДТП¹;
- 2) правонарушения, косвенно влияющие на возникновение ДТП²;
- 3) правонарушения, посягающие на установленный порядок управления в области дорожного движения³.

Уместно сказать и еще об одной категории правонарушений, которая характеризует личность правонарушителя, это так называемая повторность проступков, или административная преюдиция.

Как известно, учет ДТП осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647 «Об утверждении правил учета дорожно-транспортных происшествий» и требованиями приказа МВД России от 19 июня 2015 г. № 699 «Об организации учета, сбора и анализа сведений о ДТП». Ввод сведений в карточку учета ДТП, в том числе их причин и условий, и последующая обработка информации о ДТП осуществляется в электронном виде с использованием автоматизированной информационно-управляющей системы Госавтоинспекции, автоматизированной системы учета ДТП и системы МИАС в области ОБДД.

¹ Статьи КоАП РФ: 12.1, ч. 1; 12.5, ч. 1; 12.5, ч. 2; 12.5, ч. 3.1; 12.6; 12.7, ч. 1; 12.8, ч. 3; 12.14, ч. 1; 12.15, ч. 1; 12.16, ч. 1; 12.16, ч. 4; 12.16, ч. 5; 12.19, ч. 1; 12.19, ч. 3.2; 12.20; 12.21, ч. 1; 12.22; 12.23, ч.1, 4 и 6; 12.26, ч. 1 и 2; 12.28, ч. 1 и 2; 12.31, ч. 2; 12.31.1, ч.1 и 2; 12.31.1, ч. 3, 4, 5 и 6; 12.32; 12.34, ч. 1 и 2; 12.36, ч. 1.

² Статьи КоАП РФ: 12.8, ч. 1 и 2; 12.9, ч. 2–5; 12.10, ч. 1 и 2; 12.11; 12.12, ч. 1 и 2; 12.13, ч. 2; 12.14, ч. 1.1 и 2; 12.15, ч. 2–4; 12.16, ч. 2 и 3; 12.18; 12.21.2, ч. 1 и 2; 12.23, ч. 2, 3 и 5; 12.29.

³ Статьи КоАП РФ: 12.1, ч.1 и 1.1; 12.2, ч. 1–4; 12.3, ч. 1, 2, 2.1 и 3; 12.4, ч. 1–3; 12.5, ч. 3, 4, 4.1 и 5; 12.6, ч. 6 и 7; 12.7, ч. 2 и 3; 12.12, ч. 2; 12.13, ч. 1; 12.14, ч. 3; 12.15, ч. 1.1; 12.16, ч. 6 и 7; 12.17, ч. 1, 1.1, 1.2 и 2; 12.19, ч. 2, 3, 3.1, 4, 5 и 6; 12.21.1; 12.21.3, ч. 1; 12.24, ч. 1 и 2; 12.25, ч. 1–3; 12.27; 12.30; 12.31, ч. 1, 3–4; 12.33; 12.35; 12.37.

Полный анализ причин аварийности позволяет выделить основные (лидирующие) нарушения ПДД, следствием которых являются ДТП. По существу, эти нарушения являются факторами риска на протяжении значительного периода времени.

Ведущую роль здесь играют нарушения, связанные с выездом на встречную полосу.

В настоящее время ответственность за эти правонарушения предусмотрена в ч.ч. 3–5 ст. 12.15 КоАП РФ «Нарушение правил расположения ТС на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона». Их нарушение влечет ответственность в виде административного штрафа в размере 5 000 руб. или лишения права управления ТС на срок от четырех до шести месяцев. При повторном совершении данного проступка (ч. 5 ст. 12.15) водитель наказывается лишением права управления ТС на срок один год, а в случае фиксации административного правонарушения специальными техническими средствами автоматической фиксации – наложением административного штрафа в размере 5 000 руб.

Надо сказать, в ПДД и КоАП РФ достаточно подробно регламентированы вопросы, связанные с обгоном, выездом на полосу встречного движения – прежде всего посредством установления запретов.

Однако, согласно статистическим данным, в ДТП, связанных с выездом на полосу встречного движения в местах, где это разрешено, погибает более четверти (24,8%)¹ от количества погибших по вине водителей. В этой связи представляется необходимой императивная регламентация в ПДД действий водителей в случаях выезда на полосу, предназначенную для встречного движения, в местах, где это разрешено, так как в настоящее время регулирование этого крайне важного для безопасности участников дорожного движения вопроса имеет индикативный характер.

¹ Показатели состояния безопасности дорожного движения // Госавтоинспекция МВД России : сайт. URL: <http://stat.gibdd.ru/>.

Так, перед началом выполнения маневра водителю необходимо удостовериться в том, что сторона проезжей части, предназначенная для встречного движения, свободна и он имеет возможность совершить маневр, не создавая помех и предпосылок к совершению ДТП для других участников дорожного движения, и вместе с этим завершить обгон в безопасном режиме¹. Таким образом, ПДД отдают на откуп субъективного усмотрения водителя решение о возможности совершить по факту достаточно опасный маневр. В то же время самые тяжкие ДТП происходят при выезде на полосу встречного движения, когда водитель неверно рассчитал интервал и скорость встречных и попутных транспортных средств

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. Кроме того, общественная опасность данного нарушения требует также и повышения размера санкций за его совершение. Как показывает опыт правового регулирования, повышение размеров административных наказаний за правонарушения в рассматриваемой области можно рассматривать как одно из условий снижения смертности и дорожно-транспортного травматизма.

¹ О Правилах дорожного движения : постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (вместе с Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения). П. 11.1 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

Начиная с 2003 года было принято семь федеральных законов, направленных на ужесточение административных наказаний¹: наиболее существенные изменения, отразившиеся на статистике аварийности, были внесены в 2007 г. и в 2013–2014 гг. После повышения размеров административных штрафов за нарушения ПДД в 2007 г. в последующие три года общее количество ДТП снизилось на 14,7%, показатели смертности в результате ДТП – на 20,2%, количество раненых людей – на 14,2%².

Также устойчивая тенденция снижения перечисленных показателей наметилась после усиления административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения в 2013 г. и последующего введения института административной преюдиции по статьям 12.8 и 12.26 КоАП РФ: в течение последующих трех лет количество ДТП снизилось на 14,8%, показатель погибших в них людей – на 24,8%, число раненых – на 14,4%³.

Вместе с тем, оценку эффективности административного законодательства в области дорожного движения целесообразно проводить с учетом законодательства стран ближнего зарубежья. Это прежде всего связано с построением единого экономического пространства в рамках комплекса договоров о функционировании ЕАЭС. Этот процесс развивается нарастающими темпами и, безусловно, диктует

¹ Федеральные законы: от 21 марта 2005 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в статью 12.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; от 5 апреля 2010 г. № 47-ФЗ «О внесении изменений в статью 12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 23 июля 2013 г. № 196-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»; от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения»; от 26 июля 2019 г. № 229-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части обеспечения прав граждан на медицинскую помощь».

² Показатели состояния безопасности дорожного движения // Госавтоинспекция МВД России : сайт. URL: <http://stat.gibdd.ru/>.

³ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021.

необходимость выработки единых подходов к обеспечению безопасности дорожного движения, а именно:

- единообразное формулирование составов административных правонарушений;
- установление единых санкций за административные правонарушения в области ОБДД¹.

При анализе ряда статей КоАП государств – членов ЕАЭС установлены:

- значительная близость при дефиниции объективной стороны административных правонарушений, которые предполагают наказание за превышение установленной скорости движения ТС;
- наличие существенно разных подходов к формулированию объективной стороны правонарушений и установлению комплекса наказаний за вождение автотранспорта в нетрезвом состоянии;
- различие подходов к описанию правонарушений и установлению наказаний за нарушение режимов работы и отдыха водителей и автоматизированной фиксации данных фактов².

В докладе Всемирной организации здравоохранения, опубликованном в 2017 г., указано, что по причине нарушения скоростного режима происходит третья часть от всех ДТП с пострадавшими. Также необходимо учитывать, что превышение скорости является фактором, повышающим тяжесть последствий от

¹ Верзилин С. В. Актуальные проблемы совершенствования системы юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения // Актуальные проблемы науки административного права : сборник материалов всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора Б. М. Лазарева. М. : ОнтоПринт, 2020. С. 195–201.

² См.: Верзилин С. В. Совершенствование системы юридической ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в государствах – участниках Евразийского экономического союза // Обеспечение безопасности участников дорожного движения (к 100-летию Правил дорожного движения) : сборник научных трудов. Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. С. 150–157; Верзилин С. В. Административная ответственность за нарушение режима труда и отдыха водителей в государствах – членах ЕАЭС // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. Воронеж : Воронежский институт МВД России. 2020. № 2. С. 33–37.

ДТП¹. Поэтому требуют существенной гармонизации величины санкций за превышение установленной скорости дорожного движения. За общую модель предлагается взять градации, принятые в КоАП Республики Казахстан².

На наш взгляд, в целях коренного улучшения ситуации на дорогах, всем государствам – членам ЕАЭС следует установить повышенные санкции (в сравнении с гражданами данного государства) за управление транспортным средством на территории какого-либо из этих государств иностранным гражданином, не имеющим водительского удостоверения.

Важным, по нашему мнению, представляется подход армянских и белорусских законодателей относительно дифференциации наказаний за вождение автотранспорта в нетрезвом состоянии (за управление в наркотическом опьянения – санкция выше). Следует распространить на другие государства – члены ЕАЭС подходы, принятые в КоАП Республики Армения³ и КоАП Республики Беларусь⁴, предусматривающие повышенную ответственность за управление ТС в состоянии наркотического или токсикоманического опьянения. Учитывая большую непредсказуемость поведения лица в состоянии наркотического или токсикоманического опьянения, такой подход к наказанию представляется с точки зрения превенции наиболее правильным.

В качестве оптимальной модели формулирования состава правонарушения, заключающегося в нарушении установленного режима труда и отдыха водителей при осуществлении международных перевозок, следует признать формулирование

¹ Регулирование скорости : доклад Всемирной организации здравоохранения. URL: https://www.who.int/roadsafety/week/2017/ManagingSpeed_RU.pdf?ua=1 (дата обращения: 12.08.2019).

² Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V. URL: https://kodeksy-kz.com/ka/ob_administrativnyh_pravonarusheniyah.htm (дата обращения: 10.01.2020).

³ Кодекс об административных правонарушениях Республики Армения от 6 декабря 1985 года. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=77148 (дата обращения: 10.01.2020).

⁴ Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. № 194-3. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК0300194> (дата обращения: 10.01.2020).

составов, предусмотренное КоАП Республики Казахстан¹. Необходимо также внедрить практику расширения регулирования режима труда и отдыха на другие категории водителей транспортных средств, а именно: на водителей автобусов, перевозящих людей, и на водителей большегрузных автомобилей².

Одним из способов повышения эффективности превентивной функции административной ответственности за правонарушения, являющиеся основными причинами ДТП, и предупреждения их «рецидива» является введение в административно-деликтное законодательство института балльной системы учета правонарушений (ответственности за систематическое нарушение ПДД). Такие институты давно и эффективно функционируют в подавляющем большинстве зарубежных стран (Великобритания, США, Германия, Португалия, Италия, Израиль, Австрия, Южная Корея и др.)³. В ходе анкетирования большая часть сотрудников ОВД высказалась положительно о предложении об установлении административной ответственности за систематическое нарушение ПДД, что, по их мнению, будет способствовать снижению аварийности.

Надо сказать, что ужесточение наказаний за нарушение ПДД должно сопровождаться эффективной системой надзора за соблюдением установленных правил и норм в этой области общественных отношений.

Данная проблема касается не только Российской Федерации – она возникает в каждом экономически развитом государстве с большим парком автотранспортных средств и разветвленной дорожной сетью. Таким решением стала автоматизация процесса надзора за обеспечением безопасности дорожного

¹ Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года № 235-V. URL: https://kodeksy-kz.com/ka/ob_administrativnyh_pravonarusheniyah.htm (дата обращения: 10.01.2020).

² Верзилин С.В. Зарубежный опыт по совершенствованию системы юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения и порядка привлечения к ней // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 1(52) С. 180–187.

³ Подробнее об ответственности за систематические нарушения ПДД см., например: Антонов С. Н., Кузин В. В. Ответственность за систематическое совершение административных правонарушений в области дорожного движения: история, проблемы, перспективы // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 26-31.

движения и, в частности, за соблюдением скоростного режима (второй по значимости фактор риска ДТП).

Как отмечает Б. В. Россинский, «до введения этих мер превышение скорости движения транспортных средств выявлялось крайне плохо, то есть фактически в одном из 8000 случаев»¹. Объяснялось это многими причинами, в том числе слабой оснащённостью подразделений ДПС техническими средствами контроля, значительным временем, затрачиваемым на процессуальное оформление выявленного правонарушения, в течение которого инспектор ДПС фактически не наблюдал за дорожной обстановкой, коррупцией среди сотрудников ГИБДД и многими иными факторами.

Переломным моментом стало принятие Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»², среди новелл которого следует особо выделить:

1. Дополнение КоАП РФ статьей 2.6.1, в которой указано:

– к административной ответственности за нарушения ПДД при их выявлении специальными техническими средствами, функционирующими в автоматическом режиме (далее – ТСФА), привлекаются собственники ТС;

– владелец автотранспорта может быть освобожден от наказания, при условии, что при расследовании в его показаниях обнаружатся объективные доказательства того, что во время выявления нарушения правил дорожного движения ТС находилось в пользовании другого гражданина.

2. Дополнение статьи 28.6 КоАП РФ частью 3, согласно которой при фиксации административного правонарушения в области дорожного движения (глава 12), которое выявлено ТСФА, административный протокол не составляется,

¹ Россинский Б. В. Новеллы в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2007. № 11. С. 6.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4007.

а постановление по данному делу выносится без участия лица, в отношении которого оно возбуждено.

Указанные новеллы КоАП РФ вступили в силу с 1 июля 2008 года, и с этого момента следует начать отсчет широкого внедрения автоматизированной фиксации нарушений ПДД, которая активно развивается и по сей день.

Отметим также, что часть 3 статьи 28.6 КоАП РФ впоследствии неоднократно дополнялась, и самым существенным дополнением с точки зрения проблем, поднимаемых в данном разделе диссертационного исследования, являются новеллы, внесенные Федеральным законом от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, согласно которым в таком правовом режиме стали фиксироваться также «правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законом субъекта Российской Федерации, совершенные с использованием ТС».

В 2023 году абсолютное большинство (почти 221 млн нарушений ПДД или 92% было возбуждено на основании материалов полученных при использовании средств ФВФ)².

Следует полагать, что данная тенденция сохранится и показатель выявляемости нарушений ПДД посредством автоматизированных средств будет возрастать и далее.

Вышеуказанные новеллы неоднозначно встречены как научным сообществом, так и населением нашей страны, породив в первом случае целый ряд дискуссий, которые не прекращаются до сего времени, а во втором – выразившиеся в массовом недовольстве автовладельцев, в попытках повреждения средств автоматизированной видеофиксации, что, в конечном итоге, привело к необходимости корректировки ряда способов фотовидеофиксации после

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 17. Ст. 2310.

² Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2023 году : информационно-аналитический обзор. К. С. Баканов, П. В. Ляхов, Е. А. Лопарев [и др.]; ФКУ «НЦ БДД МВД России». М., 2024. С. 10.

вмешательства в эту проблему непосредственно Президента Российской Федерации, о чем речь пойдет несколько ниже.

Обратим внимание на один технический аспект, который игнорируют практически все исследователи данного вопроса, а именно анализ понятийного ряда «технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки, видеозаписи». Несмотря на некоторую степень абсурдности данного положения с точки зрения технологий сегодняшнего дня, оно продолжает присутствовать в тексте КоАП РФ и на момент написания автором данных строк.

В настоящее время безальтернативно все технические средства фиксируют одиночные кадры или видеоряд исключительно в цифровом формате, то есть на цифровые матрицы с последующей записью получившегося файла в память устройства. Ссылки на традиционные (если можно так выразиться) средства фото- и киносъемки, а именно средства записи изображения на фотопленку или кинопленку как на физические носители информации, что технологически должно пониматься под процессом «фото- и киносъемка», в этих средствах использовать невозможно. Как нам представляется, этот анахронизм из текста КоАП РФ необходимо исключить, заменив, например, понятием «функция цифровой фото- и видеофиксации».

Перейдем к оценке позитивных и, что неизбежно, негативных сторон введения новых технологий надзора в сфере безопасности дорожного движения.

Первое и самое основное на сегодняшний день достижение системы автоматизированной фиксации правонарушений в области дорожного движения заключается в кардинальном уровне повышения неотвратимости наказания.

Как полагают Ю. Ю. Звертаева и В. Л. Шапошников, согласно принципу неотвратимости наказания каждый гражданин, нарушивший закон, должен понести наказание или иную меру воздействия по нормам уголовного или административного законодательства. Неотвратимость наказания является оптимальным инструментом недопущения незаконных действий. Тяжесть наказания сама по себе, без его применения не может остановить

правонарушителя¹. В свою очередь, П. В. Скобликов отмечает, что при рассмотрении инициативы в информационном поле особый акцент был сделан на неизбежность наказания. При рассмотрении возможности смягчения наказания, т.е. трансформации его из уголовной в административную ответственность, данное утверждение часто принимается во внимание. Следует заметить, что в этой мысли содержится противоречие относительно реализации комплекса мер, направленных на обеспечение законности, а именно: при отсутствии справедливого наказания оно превращается в издёвку над потерпевшим, а при безнаказанности строгое наказание становится фикцией².

В вышеуказанном процитированном суждении нас прежде всего интересует последний тезис – уровень строгости наказания как показатель степени общественной опасности (в терминологии Концепции проекта нового Кодекса об административных правонарушениях – общественной вредности) деяния. Об этом соотношении мы еще будем говорить, а пока необходимо отметить, что автоматизированная фиксация факта нарушения ПДД сделала существенно острее еще одну системную проблему юридической ответственности, а именно проблему объективного вменения.

В уголовном законодательстве данная проблема разрешается однозначно – часть 2 статьи 5 УК РФ содержит норму «объективное вменение», то есть уголовная ответственность за невиновное причинение вреда не допускается.

Критерии привлечения к уголовной ответственности по естественным причинам являются более жесткими, чем критерии привлечения к административной ответственности. Но не следует забывать, что юридические конструкции административно-деликтного права по своим моделям очень близки к соответствующим юридическим конструкциям уголовного права, и это является неизбежным, так как в целом ряде случаев предусмотрена переквалификация

¹ Звертаева Ю. Ю., Шапошников В. Л. Обеспечение неотвратимости наказания в сфере безопасности дорожного движения // Ленинградский юридический журнал. 2018. № 3. С. 228.

² Скобликов П. В. Ближе к гуманности, дальше от справедливости? Судебное ведомство выступило с инициативой декриминализации мелких хищений и побоев // Юрист спешит на помощь. 2015. № 10. С. 25.

деяния с административно наказуемого в уголовно наказуемое и наоборот. Однако КоАП РФ не содержит норм, связанных с исключением административного наказания в условиях объективного вменения. И этому есть много объяснений.

Интересный акцент применительно к теме данного параграфа исследования делает Л. В. Чистякова, рассуждая о соотношении противоправности деяния и его наказуемости. Так, данный автор указывает, что согласно п. 10.2 ПДД в городах, селах и пр. установлена скорость движения ТС не более 60 км/ч. Однако ст. 12.9 КоАП РФ за превышение скорости движения ТС определяет административную ответственность при выборе скоростного режима, более чем на 20 км/ч превышающего установленную норму. Следовательно, движение со скоростью 79 км/ч будет неправомерным, но не административно наказуемым¹.

Допущение некоторого превышения предельно разрешенной скорости дорожного движения не следует воспринимать в качестве проявления гуманизма отечественным законодателем – по нашему мнению, это всего лишь учет погрешности средств измерения скорости на автомобилях и на самих автоматизированных средствах фиксации правонарушений.

Одним из важнейших принципов «карательной» ответственности, выработанных в процессе эволюции права под влиянием его гуманизации на основании реализации принципа справедливости как в уголовном праве, так и в административно-деликтном, стал принцип, согласно которому лицо, привлекаемое к такого рода юридической ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. То есть доказывание вины лица полностью лежит на государстве, а именно его уполномоченных представителях. Этот принцип нашел свое отражение и в Конституции Российской Федерации. Согласно части 2 статьи 49 Основного закона обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Буквальное толкование данного положения показывает, что речь идет не только о лицах, обвиняемых в совершении преступления, а обо всех лицах, привлекаемых к «карательной» ответственности, так как если в юридическую конструкцию

¹ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая (т. 1) / под общ. ред. Л. В. Чистяковой. М., 2019. С. 41.

привлечения к ответственности в качестве обязательного элемента включается вина, то вполне уместно говорить о привлекаемом к юридической ответственности лице как об обвиняемом.

Часть 3 статьи 1.5 КоАП РФ «Презумпция невиновности» устанавливает, что гражданин в процессе рассмотрения административного дела не должен предоставлять доказательства своей невиновности.

Также в ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ определено, что при фиксации нарушений ПДД, содержащихся в главе 12 КоАП РФ, специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, протокол не оформляется, а постановление выносится без участия гражданина, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

По утверждению А. Д. Дымберова, применение ТСАФ, как доказывает отечественная и зарубежная практика, является наиболее эффективным способом надзора за дорожным движением. Применение данных средств реально обеспечивает снижение уровня латентности административных правонарушений и соблюдение прав и законных интересов граждан, гарантирует исполнение принципа неотвратимости наказания, исключает элементы субъективизма при выявлении административных правонарушений, сокращает число конфликтных ситуаций, возникающих между сотрудниками ГИБДД и гражданами¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что техническое средство беспристрастно. Оно фиксирует то, что объективно произошло. Следовательно, при оценке совершенного административно-наказуемого деяния существенно снизился уровень субъективизма по отношению к лицам, управляющим автотранспортными средствами, со стороны представителей власти – сотрудников дорожно-патрульной службы ГИБДД. Соответственно, снизился уровень коррупциогенности отношений между ними. Это действительно существенное достижение.

¹ Дымберов А. Д. Административно-правовые аспекты организации деятельности по использованию специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений при надзоре за дорожным движением // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 46.

После начала использования ТСАФ объективно уменьшилось число юридических споров, снизилась нагрузка на суды по разрешению мелких конфликтов. Однако любое позитивное явление имеет и отрицательные моменты. В рассматриваемом случае – это неизбежная корректировка величины административной санкции за превышение допустимой скорости движения. КоАП РФ предусматривает довольно мягкие наказания за превышение установленной скорости движения по сравнению с наказаниями за такие нарушения за рубежом. Так, практически двукратное увеличение скорости в населенных пунктах наказывается административным штрафом в размере от 1000 до 1500 рублей. И только увеличение пороговой величины на 60, а затем на 80 км/ч чревато лишением водительских прав в качестве альтернативной санкции. Но и в этом случае штраф не превышает величины в пять тысяч рублей.

Одной из характерных черт такого правонарушения, как превышение допустимой скорости движения транспортного средства, является его повторность. За самые, если можно так выразиться, «злостные» правонарушения в этой сфере, совершенные повторно, предусмотрено безальтернативное наказание, а именно лишение водительских прав на один год. Однако в случае автоматизированной фиксации такого правонарушения специальными техническими средствами предусмотрена административная санкция в размере 5000 рублей.

Отсюда следует, что законодатель вынужден пойти на некоторое смягчение, сознавая то, что порядок привлечения к административной ответственности в рассматриваемом случае существенно отличается от общего, причем отличается не в сторону соблюдения прав граждан при установлении факта совершения деяния и их вины. Для «злостных» правонарушителей, обладающих существенными денежными средствами, это создает почву для продолжения противоправной деятельности без значительных для них материальных потерь. А это, в свою очередь, отрицательно влияет на уровень ОБДД.

Выход из сложившейся ситуации видится в дифференцированном подходе к определению размера штрафной санкции. В качестве примера приведем размеры

штрафов в европейских странах (штрафы переведены в российские рубли по курсу). Так, например, в Дании минимальный штраф за превышение скорости составляет 9,5 тысячи рублей, а за превышение скорости на 20 и более км/ч придется заплатить уже 28,5 тысячи рублей. Аналогичная система существует и в Швеции. В Швейцарии предусмотрен административный штраф в размере 193,7 тысячи рублей и лишение водительского удостоверения сроком на 5 лет за нарушение скоростного режима свыше чем на 31 км/ч¹.

Однако, как представляется, к этой мере не следует подходить строго математически, так как такое ужесточение может стать непосильным бременем для большинства граждан нашей страны, обладающих довольно низкими доходами. Как представляется, следует идти по пути постепенного внедрения такого подхода, который в настоящее время существует в Финляндии. По данным сайта vse.fi², за превышение скорости на 25 км/ч и более назначается Раивасакко – поденный штраф. Количество штрафов определяется серьезностью правонарушения, а размер – уровнем дохода гражданина. При оформлении штрафных санкций берутся во внимание следующие основания: доход гражданина без учета суммы всех налогов, количество членов семьи нетрудоспособного возраста, инвалидов и т.п. Поэтому за одно и то же правонарушение гражданин с низкими доходами уплатит одну сумму штрафа, гражданин с высокими доходами – иную, существенно большую.

По нашему мнению, в данном случае не нарушается равенство граждан перед законом, поскольку привлечение к ответственности осуществляется в одинаковой мере и граждане заранее уведомлены о механизме подсчета величины штрафа (на сайте полиции имеется специальный счетчик, доступный каждому).

Не менее важный вопрос, который следует рассмотреть в рамках данного параграфа исследования, заключается в разделении ответственности за ОБДД между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Как мы

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году : / информационно-аналитический обзор / К. С. Баканов, П. В. Ляхов., Е. А. Лопарев [и др.]; Научный центр безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации. М., 2021.

² www.vse.fi

покажем чуть ниже, он самым существенным образом соприкасается с выявлением ТСАФ нарушений ПДД.

Часть вторая статьи 5 Закона об организации дорожного движения предусматривает возможность делегирования полномочий в области организации дорожного движения от федеральных органов исполнительной власти к исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, основываясь на соглашениях (административных договорах). И такой процесс активно идет, прежде всего, в области установления и эксплуатации средств автоматизированного контроля за дорожным движением и соблюдением ПДД. Данную деятельность можно рассмотреть на примере такого акта, как соглашение «О взаимодействии и сотрудничестве по вопросам содержания, развития, совершенствования и финансового обеспечения системы фотовидеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения» от 18 июня 2012 г. (далее – Соглашение)¹.

В целях реализации данного Соглашения правительство Воронежской области осуществляет:

привлечение на конкурсной основе организаций с выделением средств из бюджета субъекта для:

установки, технического обслуживания и ремонта стационарных и мобильных комплексов фотовидеофиксации нарушений Правил дорожного движения;

оказания услуг по передаче информации от камер видеофиксации на сервер фиксации нарушений ПДД;

оказания услуг по контролю и подготовке постановлений об административных правонарушениях;

¹ Приказ Департамента промышленности и транспорта Воронежской области от 16 июля 2012 г. № 122. Приложение: Ведомственная целевая программа «Содержание и развитие системы фотовидеофиксации административных правонарушений в области дорожного движения "КРИС-Воронеж" на период 2012–2014 годов» // СПС «ГАРАНТ» (garant.ru).

приобретение и ввод в эксплуатацию стационарных и мобильных комплексов фотовидеофиксации нарушений Правил дорожного движения;

приобретение оборудования, необходимого для привлечения собственников транспортных средств к административной ответственности за правонарушения, зафиксированные с использованием средств фотовидеофиксации, и создание условий для его работы;

оплата потребляемой стационарными приборами фотовидеофиксации электроэнергии;

рассмотрение обращений начальника ГИБДД в связи с расстановкой комплексов фиксации административных правонарушений, исходя из аварийности и интенсивности движения транспорта.

В свою очередь, Главное управление МВД России по Воронежской области: принимает, ведет обработку и осуществляет сохранность данных о зафиксированных с использованием средств фотовидеофиксации нарушениях ПДД;

анализирует практику работы средств видеофиксации, их воздействия на недопущение ДТП, совершения административных правонарушений и выявления преступлений с использованием ТС;

проводит проектные и изыскательские работы для установки стационарных комплексов фотовидеофиксации нарушений Правил дорожного движения и готовит предложения в правительство и органы государственной власти Воронежской области о приобретении стационарных и мобильных комплексов фотовидеофиксации таких нарушений;

обеспечивает контроль за установкой, техническим обслуживанием и ремонтом стационарных и мобильных комплексов фотовидеофиксации нарушений Правил дорожного движения;

контролирует проведение работ по исполнению постановлений о привлечении к административной ответственности;

обеспечивает ежедневный контроль за сохранностью стационарных комплексов фотовидеофиксации, установленных на постах и маршрутах

патрулирования нарядов полиции согласно единой дислокации постов и маршрутов патрулирования;

взаимодействует с Управлением Федерального казначейства Воронежской области, Сбербанком России по вопросам администрирования штрафов, выявленных средствами фотовидеофиксации.

Анализ приведенных выше положений показывает, что «разделение труда» между правительством Воронежской области и ГУ МВД России по Воронежской области в сфере установки и применения технических средств фиксации дорожной обстановки проходит следующим образом: региональное правительство оплачивает установку и эксплуатацию, ГУ МВД России по Воронежской области контролирует эксплуатацию и распределяет денежные средства, поступающие от исполнения постановлений об привлечении лиц к административной ответственности.

В связи с принятием нового законодательства¹ соответствующее постановление о взаимодействии подлежит пересмотру

В связи с вышеизложенным возникает следующий вопрос: почему региональное правительство оплачивает довольно значительный по затратам комплекс технических мероприятий? Ответ мы найдем в нормах статьи 46 Бюджетного кодекса РФ – п. 6.2 ч. 1 установлено, что штрафы за нарушения законодательства Российской Федерации зачисляются в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации по такой схеме: за нарушение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения – в бюджет субъекта Российской Федерации по нормативу 100 процентов. Иначе говоря, региональные правительства (администрации субъектов Российской Федерации) самым серьезным образом заинтересованы в развитии таких систем, так как они приносят

¹ Федеральный закон от 29.05.2023 № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги»; постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2024 г. № 754 «О размещении стационарных средств фиксации, передвижных средств фиксации или мобильных средств фиксации» // СПС «ГАРАНТ» (garant.ru).

в их бюджеты довольно существенные доходы, через некоторое время полностью окупающие затраты на установку средств фотовидеофиксации и затем образующие положительное сальдо.

Согласно статье 47 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ деятельность полиции, к которой относится и ГИБДД, обеспечивается средствами федерального бюджета. Региональные власти вправе (но не обязаны) принимать участие в финансировании деятельности полиции, связанной с поддержанием общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. И на первый взгляд положение Бюджетного кодекса Российской Федерации о полном зачислении выплаченных штрафов за несоблюдение ПДД в бюджеты субъектов РФ представляет собой определенный стимул к софинансированию деятельности полиции по ОБДД.

В научной литературе высказывается предложения о целесообразности установить пропорцию зачисления сумм штрафа в соотношении: федеральный бюджет/ бюджеты субъектов Российской Федерации - 50%/50%. В качестве правовой основы приводится п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, где говорится о совместном ведении административного законодательства². С данной инициативой мы согласны.

Однако наряду с позитивным следствием, к которому относится снижение бремени расходов на установку и содержание средств фотовидеофиксации со стороны федерального бюджета, возникает проблема, которая нам представляется весьма существенной. Она достаточно четко определена А. Д. Дымберовым как важнейший вопрос сохранения главной цели надзора за дорожным движением с применением специальных средств автоматизированной фиксации, а именно ОБДД.

¹ О полиции : Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. Автореферат д-ра. юрид. наук: 5.1.2. / Молчанов Павел Витальевич. - Москва, 2024. С. 17.

В современных условиях возрастает риск использования денежных средств, полученных в результате применения ТСАФ, в качестве инструмента для пополнения регионального бюджета. Это объясняется тем, что вопросы ОБДД не в полной мере учитываются при анализе показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.

Учитывая существенную важность данного научного суждения для цели и задач настоящего диссертационного исследования, выделим из него наиболее значимые тезисы:

1. Система автоматизированной фотовидеофиксации может превратиться из эффективного инструмента профилактики нарушений ПДД в «эффективный инструмент» пополнения доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации в ущерб интересам ОБДД. С 2017 по 2023 год количество стационарных комплексов ФВФ увеличилось с 9 до 25,2 тыс.².

Выше мы отмечали, что в 2023 г. вынесено 221 млн постановлений по делам об административных правонарушениях в отношении собственников транспортных средств на основании материалов, зафиксированных комплексами автоматической фотовидеофиксации нарушений ПДД.

В настоящее время общий парк автомобилей и мотоциклов в нашей стране составляет порядка 60 млн единиц³. Учитывая, что в значительном числе домохозяйств сейчас имеется по несколько автомобилей и мотоциклов, которые не эксплуатируются одновременно, можно предположить, что каждый потенциальный водитель транспортного средства в 2024 г. был не менее трех раз подвергнут административному взысканию за нарушение ПДД в результате совершения им административного правонарушения, зафиксированного в автоматическом режиме.

¹Дымберов А. Д. Административно-правовые аспекты организации деятельности по использованию специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений при надзоре за дорожным движением // Административное право и процесс. 2018. № 1. С. 47.

² Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году : / информационно-аналитический обзор / К. С. Баканов, П. В. Ляхов., Е. А. Лопарев [и др.]; Научный центр безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации. М., 2024. С.11.

³ autoexpert.today (дата обращения: 25.08.2023).

Мы далеки от мысли о поголовной законопослушности наших граждан, однако соотношение приведенных числовых данных показывает, что тенденция к тому, что деятельность по выявлению административных правонарушений в данной области общественных отношений приобретает доходные приоритеты, все же налицо. По мнению С. М. Зырянова, поступления от штрафов в бюджеты субъектов Российской Федерации составляют значительную их часть. В большинстве случаев они являются запланированными, а следовательно, обязательными к исполнению¹. Пополнение бюджетов за счет штрафных санкций ведет к непониманию значительной частью населения истинных целей деятельности по ОБДД и в конечном итоге снижает эффективность профилактических мер по предупреждению нарушений ПДД и не приводит к снижению аварийности. Также, по мнению почти половины опрошенных сотрудников полиции, активное применение средств фотовидеофиксации нарушений ПДД, связанных с превышением скоростного режима, не поможет снизить уровень аварийности на дорогах страны.

По данным МИАС, количество комплексов автоматизированной фотовидеофиксации за 2019 г. увеличилось на 1500 (10%), а число ликвидированных аварийно-опасных участков составило 577 (6,2%)².

2. Следующей проблемой, которая логически вытекает из приведенной выше, является легитимность стационарных и подвижных средств фотовидеофиксации. До недавнего времени она выглядела следующим образом. Государство в лице уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации должно взаимодействовать с водителями ТС по понятным им правилам, в данном случае они должны знать, где именно расположены такие средства. В июле 2019 г. на

¹ Зырянов С. М. Административно-деликтное право – выбор направления развития // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения : мат. всерос. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации профессора А. П. Шергина / отв. ред. Р. М. Лисецкий. М., 2015. С. 47.

² Многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения (МИАС). URL: <http://www.prognoz.ru/project/406>.

заседании Государственного совета Президент Российской Федерации обратил внимание на эту проблему, заявив, что целью установки камер на автодорогах является снижение травматизма и сохранение жизней, а потому прятать их, чтобы подвести человека под штраф, не нужно¹.

В результате месяцем позже МВД России направило территориальным органам указание (от 10 июля 2019 г. № 1/7481.)², где предлагались следующие основные меры:

1) провести оценку соответствия проектов организации дорожного движения требованиям соответствующих ГОСТ;

2) инициировать перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, собственниками (владельцами) автодорог предложения по размещению на информационных ресурсах сведений (в том числе в графическом виде на интерактивных картах) о местах установки стационарных и передвижных комплексов, поддержанию такой информации в актуальном состоянии;

3) до 31 июля 2019 г. актуализовать и в дальнейшем обеспечивать на постоянной основе актуальность сведений о рубежах контроля, стационарных и подвижных комплексах, публикуемых на интернет-сайте ГИБДД МВД России.

Мы оцениваем данное указание не как целостную меру, а как полумеру, прежде всего по причине того, что далеко не все водители являются квалифицированными пользователями компьютерных систем, во время движения они должны следить за дорожной обстановкой, а не вычислять на интернет-портале ГИБДД, через сколько сотен метров их встретит подвижная камера, принадлежащая коммерческой структуре, которая заключила договор с органом государственной власти субъекта Российской Федерации и оба они напрямую финансово заинтересованы в том, чтобы количество зафиксированных нарушений правил дорожного движения было максимальным. А ради выгоды можно было и

¹ www.ria.ru

² Официальный сайт МВД России.

«забыть» передать сведения о размещении некоторых подвижных пунктов фотовидеофиксации на сайт ГИБДД МВД России.

Сложившееся положение коренным образом изменилась сравнительно недавно с принятием Федерального закона от 29.05.2023 № 197-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статью 3 Федерального закона «О Государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу с 1 сентября 2024 года. В нем определены правила функционирования дорожных камер. В частности, такие камеры должны иметь сертификат и свидетельство о метрологической поверке, при этом обеспечивать фиксацию всех нарушений ПДД, а не только скоростного режима. Регламентированы вопросы процедуры принятия решения о размещении и снятии таких камер. Ознакомиться с местами расположения камер можно будет на сайте МВД России. Что очень важно фиксация нарушений камерами, которые не отвечают предъявляемым требованиям не допускается, соответствующие материалы не могут быть использованы в качестве доказательств. Кроме того, были регламентированы и иные вопросы функционирования средств фотовидеофиксации.

Во исполнение Закона было принято постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2024 г. № 754 «О размещении стационарных средств фиксации, передвижных средств фиксации или мобильных средств фиксации». Документом были определены: правила размещения камер, требования к их обозначению в том числе и дорожными знаками; требования по информированию участников движения; типовую форму соглашения о передаче камер уполномоченным органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации; типовую форму соглашения об осуществлении уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласовавшим решение о размещении (применении) на автомобильной дороге и улично-дорожной

сети стационарных средств фиксации и другую необходимую документацию по эксплуатации камер.

Таким образом, проблемный вопрос легализации камер фото-видео фиксации нарушений ПДД, спустя почти полтора десятилетия был решен. Оценку принятых решений можно будет дать по прошествии определенного времени.

3. Для действующей системы надзора в области ОБДД важным является вопрос, касающийся штатной численности центров автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения. По данным ФКУ НИЦ БДД МВД России, объем работы, выполняемой одним инспектором таких центров, превышает оптимальную нагрузку в пределах от 5 до 20 раз. Следствием этого становится практически «автоматическое» рассмотрение материалов, без «объективного исследования обстоятельств дела», как того требует законодательство. Говоря иными словами, человеческий фактор здесь уходит в сторону, уступая показаниям приборов, и инспектор практически не может изменить ситуацию, даже в том случае, если ему становится очевидной неисправность прибора, который вдруг в какой-то момент времени начинает фиксировать в несколько раз превышающий обычный объем нарушений. Прежде чем прибор отключат или устранят неисправность, множество водителей получают постановления о совершенном ими административном правонарушении. Так, в Воронежской области в 2019 г. сотрудниками ГИБДД всего вынесено 2 млн 835 тысяч постановлений по делам об административных правонарушениях, из них более 2 млн 616 тысяч (92,3% от общего количества вынесенных) по итогам обработки фотоматериалов¹, полученных с использованием специальных технических средств, при том что численность личного состава, отвечающего за данное направление деятельности, составляет всего 33 человека.

Очевидно, что систему необходимо совершенствовать. Одной из мер, как нам представляется, может быть разработка оснований и порядка использования

¹ Многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения (МИАС). URL: <http://www.prognoz.ru/project/406>.

контрольного автомобиля для тестирования правильности работы прибора видеофиксации нарушений ПДД. Контрольный автомобиль должен будет пройти по участку дороги со строго фиксированной скоростью для сравнения величины скоростного режима, полученного центром видеофиксации от данного технического средства. Если обнаружится неисправность, то необходимо будет аннулировать ряд постановлений о привлечении к административной ответственности водителей транспортных средств на данном участке. Данное положение должно быть закреплено на нормативном уровне, для чего должны быть предусмотрены необходимые силы и средства, которых, к сожалению, в системе Госавтоинспекции в настоящее время явно не хватает.

В настоящий период времени нормативы штатной численности сотрудников ДПС ГИБДД МВД РФ, определены приказом МВД России от 20 мая 2004 г. № 594¹, согласно которому их штатная численность рассчитывается исходя за следующих параметров: 1 единица на 35 км протяженности федеральных автомобильных дорог или 1 единица на 200 км протяженности республиканских, краевых, областных, ведомственных, частных автомобильных дорог. На сегодняшний день специальные технические средства не решают всех проблем надзора за ОБДД: они не «научились» выявлять водителей с признаками алкогольного или наркотического опьянения, существует проблема эксплуатации автотранспортных средств с иностранными номерами, управления ТС водителями, не имеющими такого права, и так далее. Поэтому штат ДПС необходимо формировать не только по критерию протяженности дорог и улиц, но и по количеству зарегистрированных в субъекте Российской Федерации автотранспортных средств, оценкам интенсивности дорожного движения на магистралях и иным объективным динамическим критериям.

Дискуссионным также остается вопрос о передаче полномочий по рассмотрению ряда дел об административных правонарушениях в области дорожного движения на уровень субъектов Российской Федерации.

¹ Официальный сайт МВД России.

Часть первая статьи 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ устанавливает, что органы исполнительной власти федерального уровня могут делегировать часть своих полномочий исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации при согласии последних, если это не противоречит федеральному законодательству. То есть легальный механизм передачи присутствует. Имеется и специальная норма в КоАП РФ (статья 23.79), согласно которой «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 12.16 КоАП РФ, в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий».

Так, в соответствии с соглашением между Министерством внутренних дел Российской Федерации и правительством Москвы о передаче городу Москве части федеральных полномочий по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, от 1 ноября 2013 г. МВД России передает, а правительство Москвы принимает полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных частью 5 статьи 12.16 КоАП РФ, совершенных на территории г. Москвы.

Аналогичное соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и правительством Санкт-Петербурга о передаче правительству Санкт-Петербурга осуществления части полномочий Министерства внутренних дел

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Российской Федерации по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, подписанное 2 декабря 2020 г, утверждено Правительством Российской Федерации¹.

Однако на сегодняшний день имеется одна правовая проблема, не позволяющая заключить аналогичные соглашения другим субъектам Российской Федерации. Часть 4 статьи 5 Конституции Российской Федерации устанавливает одну из принципиальных по своей сути норм функционирования федеративного государства, содержащих правило, согласно которому все субъекты Российской Федерации между собой равноправны. Вместе с тем передача данных полномочий предусмотрена КоАП РФ только в отношении трех (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) из 89 субъектов Российской Федерации. Налицо противоречие между статьей 23.79 КоАП РФ и нормой Конституции Российской Федерации.

Частью 1 статьи 23.3 КоАП РФ предусмотрено, что дела об административных правонарушениях в области ОБДД рассматривают органы внутренних дел (полиция). Как следует из норм статьи 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»², полиция «является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Вышеизложенное показывает, что статья 23.79 КоАП РФ входит в противоречие с частью 1 статьи 23.3 того же Кодекса, а также с нормами Закона о полиции и при этом в некоторой степени посягает на один из основополагающих принципов федеративного устройства нашей страны, закрепленный в Конституции Российской Федерации – принцип равноправия субъектов Российской Федерации. И простой отговоркой о юридико-техническом соотношении общей и специальной нормы здесь не обойтись.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 года № 3637-р. // СПС «КонсультантПлюс»

² О полиции : Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

Но факт остается фактом – на сегодняшний день у органов исполнительной власти городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя имеется право привлекать к ответственности лиц за несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, то есть по большому счету регулировать парковочное пространство на территории этих городов. Решение это принято, конечно же, вынужденно, так как эти города загружены автотранспортными средствами, необходимо кардинальным образом снизить потоки транспортных средств, идущие через их центральные части, оздоровить экологическую обстановку.

Одной из мер по борьбе с заторами стало массовое образование полос для маршрутных транспортных средств (выделенных полос) для движения общественного транспорта, включая легальные такси, и установление средств фотовидеофиксации, которые осуществляют автоматизированный контроль за движением автотранспортных средств по этим полосам. Для Правил дорожного движения эта мера не является новой – п. 18.2, легализующий полосы для маршрутных транспортных средств, присутствовал в этом акте в самой первой его редакции от 23 октября 1993 г. Но кардинальные меры по организации дорожного движения таким образом были приняты, в частности, в Москве только в последние 3–4 года. Отметим, что надзор за соблюдением порядка проезда по выделенным полосам и привлечение к административной ответственности за нарушение данного порядка осуществляют органы внутренних дел (полиция).

Еще одним дискуссионным вопросом, касающимся разграничения полномочий по организации дорожного движения, непосредственным образом связанным с обеспечением его безопасности, является установка дорожных знаков и нанесение дорожной разметки¹. Для этих целей в последнее десятилетие стали образовывать специализированные организации – центры организации дорожного движения. Так, в частности, в г. Воронеже действует МБУ «Центр организации

¹ См.: Бурков В. Н., Кондратьев В. Д., Щепкин А. В. Механизмы повышения безопасности дорожного движения. М. : ЛИБРОКОМ, 2012. 208 с.

дорожного движения», устав которого утвержден постановлением администрации городского округа город Воронеж от 22 января 2014 г. № 33¹. Однако в связи с более развитой нормативной базой, регулирующей данные отношения, целесообразно рассмотреть правовой статус и деятельность такого рода организаций на примере государственного казенного учреждения города Москвы «Центр организации дорожного движения правительства Москвы» (далее – ГУ ЦОДД).

Вышеуказанное учреждение было создано на основании постановления правительства Москвы от 7 декабря 1999 г. № 1129². Предпосылки для его создания сдержались в постановлении правительства Москвы от 6 июля 1999 г. № 613 «О программе реализации мероприятий по дальнейшему совершенствованию дорожных условий в городе на 1999–2000 гг.» и распоряжении премьер-министра правительства Москвы от 29 мая 1997 г. № 554-РП «О мерах по привлечению займа МБРР на развитие транспортной инфраструктуры Москвы».

На ГУ ЦОДД были возложены и сохранились до сих пор обязанности и полномочия головной организации и заказчика по:

- планированию, подготовке, координации и организации улично-дорожной сети;
- планированию стратегического развития и реализации управления дорожным движением, в том числе созданию автоматизированных систем управления дорожным движением;
- исследованиям и анализу дорожного движения;
- разработке и осуществлению парковочной политики.

Отметим, что, несмотря на тот факт, что ГУ ЦОДД самым непосредственным образом участвует в организации дорожного движения, в его обязанностях не прописано участие в обеспечении безопасности дорожного движения. Создается

¹ Постановление администрации городского округа город Воронеж от 22.01.2014 № 33. URL: www.coddvrn.ru (дата обращения: 12.08.2019).

² Постановление правительства Москвы от 7.12.1999 № 1129 // Тверская 13 : газета города Москвы. 2000. № 3.

впечатление, что организация дорожного движения – это государственная функция, никак не связанная с государственной функцией обеспечения безопасности дорожного движения.

В 2010 году на Департамент транспорта и связи города Москвы возложена ответственность за координацию вопросов, связанных с изменением схем организации движения на улично-дорожной сети города и обязанность согласовывать проектную документацию по объектам дорожно-транспортного назначения, помимо ряда правительственных структур города, с Государственной инспекцией безопасности дорожного движения ГУ МВД России по г. Москве¹.

Таким образом, в настоящее время в организации дорожного движения участвуют уже два субъекта – ГУ ЦОДД и Департамент транспорта и связи города Москвы (в настоящее время – Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы)².

В настоящее время действуют Правила подготовки документации по организации дорожного движения, утвержденные приказом Минтранса России от 30.07.2020 № 274 (зарегистрированы в Минюсте России 10.11.2020 № 60817)³. Они определяют порядок разработки, согласования и утверждения комплексных схем организации дорожного движения (далее – КСОДД) и проектов организации дорожного движения (далее – ПОДД). В разделе «Общие положения» данного акта прямо устанавливается, что при разработке КСОДД и ПОДД необходимо учитывать приоритет БДД по отношению к потерям времени (задержкам) при движении ТС и (или) пешеходов, то есть в нем воспроизводится норма пункта 3 статьи 2 ФЗ «Об организации дорожного движения».

¹ Постановление правительства Москвы от 3 августа 2010 г. № 661-ПП // СПС «КонсультантПлюс».

² Верзилин С.В. О совершенствовании правового регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения// Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 3(49) С. 94–98.

³ Об утверждении Правил подготовки документации по организации дорожного движения : приказ Минтранса России от 30.07.2020 № 274 (Зарегистрировано в Минюсте России 10.11.2020 № 60817). URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 30.07.2021).

В Градостроительном кодексе Российской Федерации¹ не установлена проработка органами местного самоуправления вопросов организации дорожного движения в процессе градостроительной деятельности. В систему градостроительного проектирования не входят комплексные схемы организации дорожного движения. Нормативные документы по проектированию, планировке и застройке магистральных улиц, площадей, транспортных узлов городских агломераций устарели и не учитывают существующего и перспективного уровней автомобилизации городов².

Исходя из вышеизложенного, следует, что ГИБДД формально не имеет отношения к установке дорожных знаков и нанесению дорожной разметки и должна контролировать только соблюдение требований Правил дорожного движения применительно к указанным средствам организации дорожного движения. Таким образом, служба фактически не имеет возможности каким-либо образом влиять на их изменение на этапе проектирования и начальной реализации. Очевидно, это не способствует повышению уровня обеспечения безопасности дорожного движения и в целом исполнению государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

Мы отмечаем очевидное отсутствие корреляции между нормами ФЗ «О безопасности дорожного движения» и ФЗ «Об организации дорожного движения» по вопросам подготовки фактического правового механизма ОБДД при проведении работ по организации дорожного движения.

В качестве заключения к данному разделу диссертационного исследования хотелось бы отметить следующее:

1. Санкции за административные правонарушения, в том числе и в области дорожного движения, должны соответствовать степени опасности проступка, его общественно опасных последствий и иметь профилактическую направленность. При назначении наказания за совершенное правонарушение должны быть созданы

¹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

² Бурков В. Н., Кондратьев В. Д., Щепкин А. В. Механизмы повышения безопасности дорожного движения. М. : ЛИБРОКОМ, 2012. С. 24.

условия, позволяющие учитывать мотивы, индивидуально-психологические особенности и социальные характеристики личности нарушителя, форму вины. При соблюдении этих условий будут созданы определенные гарантии соразмерности наказания вредным последствиям, причиненным противоправным деянием.

2. Необоснованно низкий уровень существующих штрафных санкций по статье 12.9 КоАП РФ (относительно общественной опасности деяния) существенно снижает эффективность мер общей и частной превенции административного наказания, что способствует росту рецидива правонарушений, выражающегося в ежегодном их увеличении. Сравнительный анализ уровня штрафных санкций показывает, что в Российской Федерации размер штрафа за превышение установленной скорости на 20 км/ч (с учетом среднемесячных заработных плат) в 6,4 раза ниже их среднего значения в странах Евросоюза (Италии, Франции, Испании, ФРГ).

3. Анализ положений ПДД, касающихся регламентации выезда ТС на полосу движения, предназначенную для движения во встречном направлении, а также отражение их в соответствующих частях статьи 12.15 КоАП РФ свидетельствуют о фактическом отсутствии состава правонарушения за создание помех и опасности для других участников движения при выезде на полосу встречного движения в местах, где это разрешено. Т.е. в данном случае речь идет об ответственности за нарушение пункта 11.1 ПДД, предусматривающего, что перед началом выполнения маневра водителю необходимо удостовериться в том, что сторона проезжей части, предназначенная для встречного движения, свободна и он имеет возможность совершить маневр, не создавая помех и предпосылок к совершению ДТП для других участников дорожного движения, и вместе с этим завершить обгон в безопасном режиме. В указанном положении ПДД фактически невозможно выделить объективную сторону правонарушения.

4. Одним из способов повышения эффективности превентивной функции административной ответственности за правонарушения, являющиеся основными причинами ДТП, и предупреждения их рецидива является введение в административно-деликтное законодательство института балльной системы учета

правонарушений (ответственности за систематическое нарушение ПДД). Такие институты давно и эффективно функционируют в подавляющем большинстве зарубежных стран.

5. Одной из самых перспективных форм объективного контроля за соблюдением ПДД являются автоматизированные системы фотовидеофиксации административных правонарушений, которые в последние годы получили значительное развитие. Реализуя эту задачу, законодатель был вынужден пойти на некоторые изменения подхода к установлению размера штрафа за правонарушения, связанные, прежде всего, с превышением предельно допустимой скорости движения, и их процессуальному оформлению. В этой связи к таким средствам должны предъявляться повышенные требования для обеспечения прав и законных интересов граждан, и в частности:

5.1. Полагаем, что отклонение при нормативном правовом регулировании привлечения к ответственности за административные правонарушения в области БДД от принципа презумпции невиновности есть вынужденный компромисс, но не принципиальная доктринальная позиция, так как по смыслу статьи 49 Конституции Российской Федерации в ее сравнении с положениями статьи 50 Конституции Российской Федерации принцип презумпции невиновности должен распространяться на субъекты, привлекаемые к административной ответственности, в том числе и за правонарушения в области БДД. Следовательно, возникает объективная необходимость поиска новых решений для реализации этого принципа.

5.2. Необходимы корректировка оснований установки стационарных средств автоматизированной фотовидеофиксации, а также прекращение возможности эксплуатации передвижных и мобильных средств, реализующих данную функцию, субъектами частного права в целях исключения направленности их использования на пополнение доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации или извлечение прибыли коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями.

5.3. По нашему мнению, все специальные средства видеофиксации должны находиться в собственности только Российской Федерации или ее субъектов, а требования к функциональным свойствам таких средств должны определяться Правительством Российской Федерации.

5.4. Целесообразно внедрение практики независимых проверок точности показаний приборов автоматизированной фотовидеофиксации нарушений ПДД, одной из форм которой могла бы стать организация контрольных проездов автомобилей со строго фиксированной скоростью, находящейся на пределе допустимой скорости, на участках, оборудованных такими приборами, с последующим оформлением соответствующих актов.

6. Штатную численность ДПС ГИБДД МВД Российской Федерации необходимо формировать исходя не только из критерия протяженности улиц и дорог, но и из анализа совокупности динамических критериев, основой для которых должны являться количество зарегистрированных в субъекте Российской Федерации автотранспортных средств и оценка интенсивности дорожного движения на наиболее значимых автодорогах и магистральных улицах населенных пунктов.

7. В целях неукоснительного соблюдения конституционного принципа равенства субъектов Российской Федерации между собой необходимо предусмотреть законодательную возможность передачи права привлечения к ответственности за административное правонарушение по части 5 статьи 12.16 КоАП РФ всем без исключения субъектам Российской Федерации, а не только городам федерального значения Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю.

8. Необходима существенная системная корреляция между ФЗ «О безопасности дорожного движения» и ФЗ «Об организации дорожного движения», так как в настоящее время отдельные правовые нормы, содержащиеся в них, противоречат друг другу. В первую очередь это говорит о том, что ФЗ «Об организации дорожного движения» в своих положениях фактически абстрагирован от вопросов обеспечения дорожного движения.

9. Участие ГИБДД МВД Российской Федерации в вопросах обеспечения безопасности дорожного движения при разработке, проектировании и реализации проектов и схем по организации дорожного движения целесообразно определить на законодательном уровне.

10. Построение единого экономического пространства в рамках комплекса договоров о функционировании ЕАЭС, как процесс, который развивается нарастающими темпами, безусловно, диктует необходимость выработки единых подходов к обеспечению безопасности дорожного движения, а именно:

- единообразное формулирование составов правонарушений;
- установление единых санкций за административные правонарушения в области ОБДД.

11. Требуется существенной гармонизации размеры административных наказаний за превышение установленной скорости дорожного движения. За общую модель предлагаем взять градацию, принятую в КоАП Республики Казахстан.

12. Следует распространить на другие государства – члены ЕАЭС подходы, принятые в КоАП Республики Армения и КоАП Республики Беларусь, предусматривающие повышенную ответственность за вождение автотранспорта в нетрезвом состоянии.

13. Наиболее приемлемой моделью состава административного правонарушения за нарушение установленного режима труда и отдыха водителей при осуществлении международных перевозок следует признать формулирование составов, предусмотренное КоАП Республики Казахстан. Необходимо также внедрить практику применения режима труда и отдыха в отношении водителей автобусов, перевозящих людей, и водителей большегрузных автомобилей.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

1. Государственная функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» с точки зрения функционирования системы исполнительной власти и местного самоуправления по своему содержанию является межведомственной функцией и требует системного доктринального осмысления и правового регулирования. Отметим при этом, что государственная функция, как теоретическая конструкция, включает в себя постановку и реализацию определенной комплексной задачи, исполнение которой органами государства либо вытекает из самой сущности государства, как публичной организации, либо возлагается на себя государством в целях соблюдения всеобщего интереса граждан (публичного интереса).

2. В настоящий период времени реализация государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» должна осуществляться в соответствии с профильными международными и межгосударственными актами, поскольку Российская Федерация декларирует открытость своих границ для экономической и культурной деятельности и иных видов контактов между странами, что сопровождается расширением международных транспортных потоков.

3. Размер территории Российской Федерации, а также особенности ее административно-территориального устройства приводят к необходимости включения в работу по ОБДД наряду с федеральными органами государственной власти и региональными органами законодательной и исполнительной власти также органов местного самоуправления, на которые в настоящий период времени в пределах территорий муниципальных образований возлагаются задачи в этой области общественных отношений.

4. Исследование системы нормативных актов, регулирующих отношения в области ОБДД, позволяет признать ее многоуровневой и сложной по своему содержанию. Особенностью данной системы является то, что на ее вершине находится ряд актов международного уровня, которым национальные российские

законодательные акты не должны противоречить. Их анализ показал, что в настоящий период времени, в условиях глобальной цифровизации управления дорожным движением, автоматизации управления отдельными транспортными средствами, требуется значительная переработка действующей нормативной правовой базы.

5. Анализ показал, что Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», принятый более 20 лет назад, по своим нормативным подходам оказался несколько «оторванным» от последующих законодательных актов, связанных с дорожным строительством и эксплуатацией автомобильных дорог, что неизбежно привело к пробелам в правовом регулировании, а в ряде случаев даже к противоречиям. Такое положение существенно затрудняет правоприменение и отрицательно сказывается на исполнении государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения». Ситуация усложняется еще и тем, что в систему нормативного регулирования в области дорожного движения входит значительное количество нормативно-технических актов, положения которых серьезным образом влияют на правоприменение.

6. В реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» особое значение имеют федеральные программы, которые позволяют осуществлять конкретные проекты, направленные на исполнение данной функции. Учитывая сложность ситуации в этой области общественных отношений, выражающуюся прежде всего в большом количестве автомобильных аварий, приводящих к гибели и ранениям людей, автором обосновывается позиция о том, чтобы внести такие программы в перечень приоритетных на самом высоком государственном уровне.

7. Анализ ряда зарубежных законодательных актов в области дорожного движения показал, что имеется достаточно много положений, которые можно было бы использовать для совершенствования профильного российского законодательства. Это и риск-ориентированный подход, который положен в основу конструкции Закона Республики Казахстан «О дорожном движении», и поднятые на законодательный уровень требования к качеству обучения граждан вождению

механических транспортных средств (Кыргызская Республика, Латвийская Республика и Эстонская Республика), и вопросы регулирования общего времени труда и отдыха водителей, и многое другое, при общем выводе о том, что законодательство Российской Федерации о безопасности дорожного движения не выглядит в настоящее время в сравнении с аналогичным законодательством других государств передовым и системным.

8. Исследуя вопросы статуса субъектов, в обязанности которых входит исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», автор обосновал позицию, согласно которой эта задача должна рассматриваться в качестве важного элемента общей системы обеспечения общественной безопасности, так как среди иных элементов этой системы она занимает едва ли не лидирующие позиции по таким критериям, как ущерб, наносимый жизни, здоровью и имуществу граждан в результате ДТП. Это позволило автору высказать предложение о том, что задача обеспечения безопасности дорожного движения должна найти отражение в нормах Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», включена в такие документы, как Стратегия национальной безопасности и Концепция общественной безопасности, а также стать одной из сфер деятельности Совета Безопасности. Достижение исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» такого уровня, по мнению автора, позволит более предметно сконцентрировать государственные усилия в данном направлении и выработать комплекс мер, которые положительно повлияют на реальное состояние безопасности дорожного движения.

9. Автором обоснована позиция, согласно которой функции выработки государственной политики и осуществления межведомственной координации в области ОБДД целесообразно возложить на Правительственную комиссию по обеспечению безопасности дорожного движения. МВД России, в свою очередь, необходимо сконцентрировать свои усилия на совершенствовании государственной политики в области осуществления надзора в этой области общественных отношений, в которых в настоящее время имеются выявленные в диссертационном

исследовании недостатки. Среди них автор прежде всего выделяет повсеместное распространение автоматизированных систем фотовидеофиксации при существенном сокращении личного состава дорожно-патрульной службы. Обоснованные возражения участников дорожного движения вызывает распространение практики фиксации правонарушений в области дорожного движения передвижными комплексами, управление которыми осуществляется представителями коммерческих организаций, в результате чего такие комплексы преимущественно устанавливаются не на действительно аварийно-опасных участках, а на хорошо оборудованных трассах, где водители в спокойной дорожной обстановке позволяют себе несколько превысить допустимый предел скорости движения.

10. Автором отмечена некоторая «дискриминация» среди субъектов Российской Федерации в отношении передачи им права привлечения к административной ответственности за правонарушения, связанные с парковкой автомобилей и использованием выделенных полос движения для общественного транспорта. В настоящий период времени такое право предоставлено только органам исполнительной власти трех субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москва, Санкт-Петербург и Севастополь. Представляется целесообразным распространить такую практику на все регионы.

11. Применительно к проблемам административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, учитывая многочисленность исследований в этой области и широкую гамму суждений, для соблюдения принципа новизны диссертационной работы автор сконцентрировал свое внимание на сравнительном анализе ряда административно-деликтных норм в государствах – членах ЕАЭС, исходя из того, что именно эти государства в настоящий период времени формируют единое экономическое пространство, что, в свою очередь, подразумевает активизацию автомобильного сообщения между ними, а также предоставление возможности гражданам свободно передвигаться по территории других государств – членов ЕАЭС на принадлежащих им транспортных средствах.

12. По результатам проведенного анализ автор сделал ряд существенных для целей исследования выводов, среди которых можно выделить такие, как необходимость усиления административной ответственности за вождение автотранспорта в нетрезвом состоянии, более тщательное рассмотрение составов административных правонарушений за нарушение установленного режима труда и отдыха при осуществлении перевозок между государствами – членами ЕАЭС. В целом является настоятельной необходимостью гармонизация профильного законодательства всех вышеуказанных государств, что в дальнейшем позволит выйти на новый уровень ОБДД, необходимый для формирования общего экономического пространства.

13. В недалеком будущем на ОБДД станут активно влиять такие факторы, как информационно-коммуникационные технологии, в части включения в число участников дорожного движения транспортных средств с повышенным уровнем автоматизации управления, расширения возможности противодействия отдельных водителей и собственников ТС существующим системам надзора в области ОБДД. Государство в лице своих уполномоченных органов уже сейчас должно начать выработку мер, направленных на локализацию возможных негативных последствий автоматизации, например, таких, как постороннее вмешательство в управление автотранспортным средством, двигающимся в автоматическом режиме.

Библиографический список

Международные правовые акты

1. Конвенция о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию. – Издание ООН, 2007. – Текст : непосредственный.
2. Конвенция о дорожных знаках и сигналах 1968 года. Европейское соглашение, дополняющее Конвенцию и Протокол о разметке дорог к Европейскому соглашению. – Издание ООН, 2007. – Текст: непосредственный.
3. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.08.2021). – Текст : электронный.
4. Европейское соглашение, касающееся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки от 1.07.1970 // Бюллетень международных договоров. – 2009. – № 3. – Текст : непосредственный.
5. «О принятии технического регламента Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» (вместе с «ТР ТС 014/2011. Технический регламент Таможенного союза. Безопасность автомобильных дорог»). URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 10.08.2021) : решение Комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 827. – Текст : электронный.
6. О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств : решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 (вместе с «ТР ТС 018/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности колесных транспортных средств»). – URL: <http://www.tsouz.ru> (дата обращения: 10.08.2021). – Текст : электронный.
7. Бюллетень международных договоров.– 1993. – № 4. Ст. 21–26. – Текст : непосредственный.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

8. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренная в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс» – Текст : электронный.

9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 16. – Текст : непосредственный.

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1. – Текст : непосредственный.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. Ст. 2954. – Текст : непосредственный.

12. Часть вторая Гражданского кодекса Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410. – Текст : непосредственный.

13. О Правительстве Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712. – Текст : непосредственный.

14. О поставках продукции для федеральных государственных нужд : Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 34. – Ст. 3540. – Текст : непосредственный.

15. О безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 7873. – Текст : непосредственный.

16. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации : Федеральный закон от 6.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005. – Текст : непосредственный.

17. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1.06.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 18. – Ст. 1720. – Текст : непосредственный.

18. О техническом регулировании : Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5140. – Текст : непосредственный.

19. О внесении изменений в статью 12.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 21.03.2005 № 21-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 13. – Ст. 1079. – Текст : непосредственный.

20. Об Общественной палате Российской Федерации : Федеральный закон от 4.04.2005 № 32-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 15. – Ст. 1277. – Текст : непосредственный.

21. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 24.07.2007 № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4007. – Текст : непосредственный.

22. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» : Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6078 – Текст : непосредственный.

23. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5553. – Текст : непосредственный.

24. Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта : Федеральный закон от 8.11.2007 № 259-ФЗ //

Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5555. – Текст : непосредственный.

25. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249. – Текст : непосредственный.

26. О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 17.07.2009 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3582. – Текст : непосредственный.

27. О внесении изменений в статью 12.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 5.04.2010 № 47-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1743. – Текст : непосредственный.

28. О безопасности : Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 2. – Текст : непосредственный.

29. О полиции : Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900. – Текст : непосредственный.

30. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 21.04.2011 № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 17. – Ст. 2310. – Текст : непосредственный.

31. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. I). – Ст. 4590. – Текст : непосредственный.

32. О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от

01.07.2011 № 170-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3881.
– Текст : непосредственный.

33. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 6.04.2011 № 64-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 15. – Ст. 2037. – Текст : непосредственный.

34. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» : Федеральный закон от 23.07.2013 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 30 (ч. I). – Ст. 4029. – Текст : непосредственный.

35. О стратегическом планировании в Российской Федерации : Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (ч. I). – Ст. 3378. – Текст : непосредственный.

36. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения : Федеральный закон от 31.12.2014 № 528-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 81. – Текст : непосредственный.

37. О стандартизации в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 27. – Ст. 3953.
– Текст : непосредственный.

38. О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 3.07.2016 № 236-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (ч. I). – Ст. 4169, – Текст : непосредственный.

39. Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (ч. I). – Ст. 27. – Текст : непосредственный.

40. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части обеспечения прав граждан на медицинскую помощь : Федеральный закон от 26.07.2019 № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 30. – Ст. 4131. – Текст : непосредственный.

41. Об обязательных требованиях в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

42. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

43. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : проект Федерального закона № 332053-7 (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 21.02.2018). URL: <http://sozd.parlament.gov.ru> (дата обращения: 19.02.2018). – Текст : электронный.

44. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС СССР 23.10.1980 № 3145-X) // Ведомости ВС СССР. – 1980. – № 44. – Ст. 909. – Текст : непосредственный.

45. О милиции : закон РФ от 18.04.1991 № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503. – Текст : непосредственный.

46. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – Ст. 2897. – Текст : непосредственный.

47. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945. – Текст : непосредственный.

48. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: указ Президента РФ от 11.07.2004 № 868 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2882. – Текст : непосредственный.

49. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 34. – Ст. 3538. – Текст : непосредственный.

50. Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 06.05.2011 № 590 // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2721. – Текст : непосредственный.

51. Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента РФ : указ Президента РФ от 25.03.2015 № 161 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1909. – Текст : непосредственный.

52. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 (ч. II). – Ст. 212. – Текст : непосредственный.

53. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 41. – Ст. 5802. – Текст : непосредственный.

54. 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 21.12.2016 № 699 // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (ч. V). – Ст. 7614. – Текст : непосредственный.

55. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7.05.2018 № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 20. – Ст. 2817. – Текст : непосредственный.

56. По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1 - 8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941 - 1945

годов" в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19.03.2003 № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 8. – Ст. 868. – Текст: непосредственный.

57. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утверждена Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

58. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

59. О Правилах дорожного движения : постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 47. – Ст. 4531. – Текст : непосредственный.

60. О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии : постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2575. – Текст : непосредственный.

61. О Министерстве финансов Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3258. – Текст : непосредственный.

62. Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве : постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 374 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3264. – Текст : непосредственный.

63. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 395 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3342. – Текст : непосредственный.

64. О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения : постановление Правительства

РФ от 19.10.2004 № 567 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 43. – Ст. 4225. – Текст : непосредственный.

65. О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах : постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 9. – Ст. 1020. – Текст : непосредственный.

66. О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 25.04.2006 № 237 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 18. – Ст. 2004. – Текст : непосредственный.

67. О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 24. – Ст. 2868. – Текст : непосредственный.

68. О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 23. – Ст. 2708. – Текст : непосредственный.

69. Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3526. – Текст : непосредственный.

70. О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 19.08.2013 № 716 (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 34. – Ст. 4446. – Текст : непосредственный.

71. О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» : постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 41. – Ст. 5183. – Текст : непосредственный.

72. Об утверждении Правил организованной перевозки группы детей автобусами : постановление Правительства РФ от 17.12.2013 № 1177 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (ч. II). – Ст. 7174. – Текст : непосредственный.

73. О внесении изменений в постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 : постановление Правительства РФ от 22.03.2014 № 221 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 14. – Ст. 1625. – Текст : непосредственный.

74. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 35. – Ст. 5326. – Текст : непосредственный.

75. О внесении изменений в Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 172 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 9. – Ст. 1401. – Текст : непосредственный.

76. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (вместе с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации) // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

77. Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (ч. II). – Ст. 5343. – Текст : непосредственный.

78. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года) : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р //

Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489. – Текст : непосредственный.

79. Об утверждении перечня документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на территории Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 04.11.2017 № 2438-р // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 46. – Ст. 6809. – Текст : непосредственный.

80. Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

81. О ратификации Конвенции о дорожных знаках и сигналах : указ Президиума ВС СССР от 29.04.1974 № 5939-VIII // Ведомости ВС СССР. – 1974. – № 20. – Ст. 306. – Текст : непосредственный.

82. Об утверждении Положения о взаимодействии и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны водных биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с продукцией рыбного промысла : приказ ФПС России, МВД РФ, МИД РФ, МЧС РФ, МПР РФ, Минфина РФ, Минэкономразвития РФ, Госкомрыболовства РФ, ГТК РФ, ФСБ РФ, Федеральной службы налоговой полиции РФ и ЦБР от 14.11.2000 № 319/827/30613/гс/БГ-3-11/325/172/97н/1/223/785/465/278/ОД-212 (Утратил силу). URL: <https://base.garant.ru/12124032> (дата обращения: 12.01.2020). – Текст: электронный.

83. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2009, № 14112) (Утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

84. Об утверждении Порядка ведения реестра операторов технического осмотра, формирования и размещения открытого и общедоступного

информационного ресурса, содержащего сведения из реестра операторов технического осмотра : приказ Минэкономразвития России от 21.10.2011 № 587 (Зарегистрировано в Минюсте России 14.11.2011, № 22301) // РГ. – 2011– 21 нояб. – Текст : непосредственный.

85. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог : приказ МВД России от 30.03.2015 № 380 (с изм. и доп.) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 07.05.2015, № 37154) (Утратил силу). – Текст : непосредственный.

86. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов приказ МВД России от 14.11.2016 № 727 (Зарегистрировано в Минюсте России 01.02.2017, № 45484). – Текст : непосредственный.

87. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (Зарегистрировано в Минюсте России 06.10.2017, № 48459). – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

88. Паспорт федерального проекта «Безопасность дорожного движения» (утв. протоколом заседания проектного комитета по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» от 20.12.2018 № 4). – URL: <http://www.mintrans.ru> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

89. Об утверждении Правил подготовки документации по организации дорожного движения : приказ Минтранса России от 26.12.2018 № 480 (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2019 № 54778). – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 30.05.2019) – Текст : электронный.

90. Об утверждении Положения о военной автомобильной инспекции войск национальной гвардии Российской Федерации : приказ Росгвардии от 23.04.2019 № 134 (Зарегистрировано в Минюсте России 28.05.2019, № 54761). – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

91. Об утверждении перечней актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере транспорта федерального государственного транспортного надзора : приказ Ространснадзора от 11.02.2019 № ВБ-91фс // СПС «КонсультантПлюс». – Текст : электронный.

92. Постановление Правительства Москвы от 07.12.1999 № 1129 // Тверская 13 : газета города Москвы. – 2000. – № 3. – Текст : непосредственный.

93. Постановление администрации городского округа город Воронеж от 22.01.2014. – URL: www.coddvrn.ru (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

94. ГОСТ 1.0-2015. Межгосударственный стандарт. Межгосударственная система стандартизации. Основные положения (введен в действие приказом Росстандарта от 11.12.2015 № 2156-ст). – Москва : Стандартинформ, 2016. – Текст : непосредственный.

95. ГОСТ 1.2-2015. Межгосударственный стандарт. Межгосударственная система стандартизации. Стандарты межгосударственные, правила и рекомендации по межгосударственной стандартизации. Правила разработки, принятия, обновления и отмены (введен в действие приказом Росстандарта от 11.12.2015 № 2157-ст). Москва : Стандартинформ, 2016. – Текст : непосредственный.

96. ГОСТ 33997-2016. Межгосударственный стандарт. Колесные транспортные средства. Требования к безопасности в эксплуатации и методы проверки (введен в действие приказом Росстандарта от 18.07.2017 № 708-ст). Москва : Стандартинформ, 2017. – Текст : непосредственный.

97. ГОСТ Р 50597-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Дороги автомобильные и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения. Методы контроля (утв. приказом Росстандарта от 26.09.2017 № 1245-ст). – Москва : Стандартинформ, 2017. – Текст : непосредственный.

Нормативные правовые акты иностранных государств

98. О нарушениях : Кодекс Кыргызской Республики от 13 апреля 2017 года. – URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111565> (дата обращения: 10.01.2020). – Текст : электронный.

99. Об административных правонарушениях: кодекс Республики Армения от 6 декабря 1985 года. – URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=77148 (дата обращения: 10.01.2020). – Текст : электронный.

100. Об административных правонарушениях : кодекс Республики Беларусь от 21 апреля 2003 г. № 194-З. – URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=НК0300194> (дата обращения: 10.01.2020). – Текст : электронный.

101. Об административных правонарушениях : кодекс Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235-V. – URL: https://kodeksy-kz.com/ka/ob_administrativnyh_pravonarusheniyah.htm (дата обращения: 10.01.2020). – Текст : электронный.

102. О дорожном движении : закон Латвийской Республики от 21.10.1997. – URL: <http://www.latvia.news-city.info> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

103. О дорожном движении в Кыргызской Республике : закон Кыргызской Республики от 20.04.1998 № 52. – URL: <http://www.cbd.minjust.gov.kg> (дата обращения: 12.08.2019) . – Текст : электронный.

104. Об обеспечении безопасности дорожного движения : закон Республики Армения от 13.08.2005 № ЗР-166. – URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

105. О дорожном движении : закон Республики Беларусь от 5.01.2008 № 313-З. – URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

106. О дорожном движении : закон Республики Казахстан от 17.04.2014 № 194-V ЗРК. – URL: <http://www.egov.kz> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

107. О дорожном движении : закон Республики Таджикистан от 4.11.1995 № 196. – URL: <http://www.base.spinform.ru> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

108. О дорожном движении : закон Эстонской Республики от 17.06.2010 – URL: <http://www.prava.ee> (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

Книги, монографии, учебники, учебные пособия

109. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – Москва : Юрист, 2002. – 454 с. – Текст : непосредственный.

110. Административное право : учебник / Т. И. Козырева, Н. А. Куфакова, А. Е. Лунев [и др.] ; под ред.: А. Е. Лунева. – Москва : Юрид. лит., 1967. – 603 с. – Текст : непосредственный.

111. Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Норма ; ИНФРА-М, 2016. – 704 с. – Текст : непосредственный.

112. Копытов, Ю. А. Административное право : учебник для СПО / Ю. А. Копытов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2016. – 649 с. – Текст : непосредственный.

113. Административное право : учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. Б. Агапов [и др.] ; под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной ; Московская гос. юридическая акад. – Москва : Норма, 2008. – 991 с. – Текст : непосредственный.

114. Попов, Л. Л. Административное право России : учебник / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; отв. ред. Л. Л. Попов. – Москва : Проспект, 2008. – 688 с. – Текст : непосредственный.

115. Алехин, А. П. Административное право России. Общая часть : учебник для вузов / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий. – Москва : Зерцало-М, 2019. – 480 с. – Текст : непосредственный.

116. Попов, Л. Л. Административный процесс Российской Федерации : учебник / Л. Л. Попов. – Москва : РГ-Пресс, 2019. – 352 с. – Текст : непосредственный.

117. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – Москва : Зерцало, ТЕИС, 1996. – 640 с. – Текст : непосредственный.

118. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Т. Я. Хабриева [и др.] ; под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. – Москва : Контракт : ИНФРА-М, 2006. – 341 с. – Текст : непосредственный.

119. Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации : учебник для студентов вузов, обучающихся по спец. «Правоведение» / А. П. Алехин, Ю. М. Козлов. – Москва : Теис, 1994. – Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. – 279 с. – Текст : непосредственный.

120. Антонов, С. Н. Безопасность дорожного движения : основные направления государственной политики : фондовая лекция / С. Н. Антонов [и др.]. – Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2018. – 74 с. – Текст : непосредственный.

121. Антонов, С. Н. Дорожное движение: правонарушения и ответственность / С. Н. Антонов. – Москва : Редакция «Российской газеты», 2015. – 175 с. – Текст : непосредственный.

122. Антонов, С. Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения : монография / С. Н. Антонов – Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2017. – 68 с. – Текст : непосредственный.

123. Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. – 3-е изд., испр. и доп. – Москва : Эксмо, 2007. – 528 с. – Текст : непосредственный.

124. Бурков, В. Н. Механизмы повышения безопасности дорожного движения / В. Н. Бурков, В. Д. Кондратьев, А. В. Щепкин. – Москва: либ РОКОМ, 2012. – 208 с. – Текст : непосредственный.

125. Венгеров, А. Б. Теория государства и права : учебник для юридических вузов / А. Б. Венгеров. – 3-е изд. – Москва : Юриспруденция, 2000. – 528 с. – Текст : непосредственный.

126. Денисов, Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р. И. Денисов. – Москва : ВНИИБД МВД СССР, 1981. – 141 с. – Текст : непосредственный.

127. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за первое полугодие 2020 г. : информационно-аналитический обзор. – Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2020. – 25 с. – Текст : непосредственный.
128. Еллинек, Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. Т. 1 / Г. Еллинек; под ред. С. И. Гессен. – 2-е изд., испр. и доп. – Санкт-Петербург : Н. К. Мартынов, 1908. – 626 с. – Текст : непосредственный.
129. Еропкин, М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка / М. И. Еропкин, Л. Л. Попов. – Ленинград : Лениздат, 1973. – 328 с. – Текст : непосредственный.
130. Жулев, В. И. Обеспечение безопасности дорожного движения / В. И. Жулев. – Москва : [б. и.], 1973. – 68 с. – Текст : непосредственный.
131. Зеленков, М. Ю. Правовые основы общей теории безопасности Российского государства в XXI веке / М. Ю. Зеленков. – Москва : Юридический институт МИИТа, 2002. – 209 с. – Текст : непосредственный.
132. Ильин, А. А. Теория права и государства / А. А. Ильин; под ред. В.А. Томсинова. – Москва: Зерцало, 2003. – 400 с. – Текст : непосредственный.
133. Керженцев, П. М. Принципы организации: избранные произведения / П. М. Керженцев. – Москва : Экономика, 1968. – 463 с. – Текст: непосредственный.
134. Клинковштейн, Г. И. Организация дорожного движения : учебник для вузов / Г. И. Клинковштейн, М. Б. Афанасьев – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Транспорт, 1992. – 207 с. – Текст : непосредственный.
135. Козлов, Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – Москва : [б. и.], 1999. – 320 с. – Текст : непосредственный.
136. Королев, А. Н. Комментарий к Правилам дорожного движения Российской Федерации / А. Н. Королев, Б. В. Россинский. – 2-е изд., пересмотр. – Москва : Норма, 2011. – 576 с. – Текст : непосредственный.
137. Лукьянов, В. В. Безопасность дорожного движения / В. В. Лукьянов. – Москва : Транспорт, 1974. – 262 с. – Текст: непосредственный.
138. Лукьянов, В. В. Надзор за движением транспорта и пешеходов / В. В. Лукьянов. – Москва : [б. и.], 1969. – 94 с. – Текст : непосредственный.

139. Лукьянов В. В. Проблемы дорожного движения / В. В. Лукьянов. – Москва : Знание, 1972. – 48 с. – Текст : непосредственный.

140. Майоров, В. И. Государственно-правовое обеспечение безопасности в сфере дорожного движения: теоретико-прикладные проблемы : монография / В. И. Майоров. – Челябинск : ГОУ ВПО «ЧЮИ МВД России», 2008. – 223 с. – Текст: непосредственный.

141. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юристъ, 1996. – 472 с. – Текст : непосредственный.

142. О необходимости изменения редакции статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих назначение административных наказаний собственникам (владельцам) транспортных средств / Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 24–32 : постатейный научно-практический комментарий / В. А. Гуреев, И. Н. Князева, А. В. Мартынов [и др.] ; под общ. ред. Б. В. Россинского. – Москва : Редакция «Российской газеты», 2015. – Вып. I-II. – 688 с. – Текст : непосредственный.

143. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая. Т. 1 / Р. В. Амелин [и др.] ; под общ. ред. Л. В. Чистяковой. – Москва : ГроссМедиа ; РОСБУХ, 2019. – 1343 с. – Текст : непосредственный.

144. Развитие инновационной деятельности на автомобильном транспорте : монография / В. П. Бычков [и др.]. – Воронеж : ФГБОУ ВО «ВГЛТУ», 2018. – 308 с. – Текст : непосредственный.

145. Розин, Л. М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел : учеб. пособие / Л. М. Розин. – Москва : Акад. МВД СССР, 1975. – 138 с. – Текст : непосредственный.

146. Россинский, Б. В. Административное право / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – Москва : Норма; Инфра-М, 2016. – 928 с. – Текст : непосредственный.

147. Россинский, Б. В. Административное право и административная ответственность : курс лекций / Б. В. Россинский. – Москва : Норма; ИНФРА-М, 2020. – 352 с. – Текст : непосредственный.

148. Россинский, Б. В. Административное право : учебник для вузов / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов – 6-е изд., пересмотр. – Москва : Норма; ИНФРА-М, 2019. – 640 с. – Текст : непосредственный.

149. Россинский, Б. В. Административно-правовые аспекты государственного управления в России. Системные подходы : монография / Б. В. Россинский. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2020. – 168 с. – Текст : непосредственный.

150. Россинский, Б. В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения / Б. В. Россинский. – Москва : НИЦ ГАИ МВД РФ. ИНИ, 1993. – 168 с. – Текст : непосредственный.

151. Россинский, Б. В. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения». С практическим комментарием / Б. В. Россинский. – Москва : Право и Закон, 1997. – 136 с. – Текст : непосредственный.

152. Советское административное право : учеб. для вузов / под ред. Ю. М. Козлова. – Москва : Юрид. лит., 1985. – 535 с. – Текст : непосредственный.

153. Старилов, Ю. Н. Административное право: учебник / Ю. Н. Старилов ; под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – Москва : Юристъ, 1999. – 728 с. – Текст : непосредственный.

154. Старилов, Ю. Н. Курс общего административного права : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты : в 3 т. Т. 1 / Ю. Н. Старилов. – Москва : Норма, 2002. – 728 с. – Текст : непосредственный.

155. Теория государства и права. Т.1 / под ред. М. Н. Марченко. – Москва : [б. и.], 2001. – 516 с. – Текст : непосредственный.

156. Матузов, Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько; РАНХиГС. – 5-е изд. – Москва : Дело, 2018. – 528 с. – Текст : непосредственный.

157. Редько, Т. Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / Т. Н. Редько, В. В. Лазарев, Л. А. Морозова. – Москва : Проспект, 2019. – 568 с. – Текст : непосредственный.

158. Формы и методы государственного управления в современных условиях развития : монография / под общей редакцией С. В. Запольского. – Москва : Прометей, 2017. – 394 с. – Текст : непосредственный.

159. Чмырев, С. Н. Комментарий к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (постатейный) / С. Н. Чмырев, Е. В. Артемьев, Н. В. Богатырева. // СПС «КонсультантПлюс», 2013. – Текст : электронный.

160. Шорина, Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – Москва : Наука, 1981. – 301 с. – Текст : непосредственный.

161. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев, В. И. Никитинский, И. С. Самощенко, В. В. Глазырин. – Москва : Юрид. лит., 1980. – 280 с. – Текст : непосредственный.

Аналитические описания и периодические издания

162. Алимов, А. С. Международное нормативно-правовое регулирование в области дорожного движения. Проблемы и перспективы / А. С. Алимов, Д. В. Митрошин. – Текст: непосредственный // Семинар «О мерах по повышению безопасности дорожного движения на среднесрочный период планирования (2018–2023)». – Москва : Московский автомобильно-дорожный государственный технический университет (МАДИ), 2017. – С. 109–114.

163. Антонов, С. Н. Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (состояние и перспективы развития) / С. Н. Антонов [и др.]. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2007. – № 4. – С. 2–5.

164. Антонов, С. Н. О некоторых подходах к определению вида и размеров административного наказания / С. Н. Антонов, К. С. Баканов. – Текст : непосредственный // Наука и практика. – 2016. – № 1 (66). – С.16–19.

165. Антонов, С. Н. Особенности имплементации отдельных конституционных норм, затрагивающих права и законные интересы граждан, в законодательство в области обеспечения безопасности дорожного движения и охраны общественного порядка / С. Н. Антонов, П. В. Молчанов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2018. – № 12. – С. 76–82.

166. Антонов, С. Н. Ответственность за систематическое совершение административных правонарушений в области дорожного движения: история, проблемы, перспективы / С. Н. Антонов, В. В. Кузин. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2012. – № 9. – С. 26–31.

167. Антонов, С. Н. Проблемы правового регулирования федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения / С. Н. Антонов. – Текст: непосредственный // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2018. – № 1 (41). – С.70–77.

168. Антонов, С. Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: проблемы нормативного правового регулирования / С. Н. Антонов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 25–30.

169. Береснева, А. В.. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях интеграции республики Беларусь в европейскую дорожно-транспортную систему / А. В. Береснева, И.А. Моисеева, А. С. Антонов. – Текст : непосредственный // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы.– 2017. – № 4. – Т. 7. – С. 102–110.

170. Быков, А. И. К вопросу о передаче полномочий в сфере обеспечения безопасности дорожного движения субъектам Российской Федерации / А. И. Быков. – Текст : непосредственный // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования) : сб. ст. по мат. XI междунар. науч.-практ. конф. – Орел : Орловский юридический институт МВД России, 2017. – С. 87–90.

171. Веремеенко, И. И. Понятие и условия эффективности административных санкций / И. И. Веремеенко, Л. Л. Попов, А. П. Шергин. – Текст : непосредственный // Правоведение : научно-теоретический журнал. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – № 5. – С. 31–38.

172. Верзилин, С. В. Административная ответственность за нарушение режима труда и отдыха водителей в государствах-членах ЕАЭС / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. – Воронеж : Воронежский институт МВД России. – 2020. – № 2. – С. 33–37.

173. Верзилин, С. В. Актуальные проблемы совершенствования системы юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы науки административного права : сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, посвященной 90-летию

заслуженного деятеля науки РФ, доктора юридических наук, профессора, Б. М. Лазарева. – Москва : ОнтоПринт, 2020. – С. 195–201.

174. Верзилин, С. В. Совершенствование системы юридической ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в государствах – участниках Евразийского экономического союза / С. В. Верзилин. – Текст: непосредственный // Обеспечение безопасности участников дорожного движения (к 100-летию Правил дорожного движения) : сборник научных трудов. – Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. – С. 150–157.

175. Верзилин, С. В. Основные направления единой государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Регион: системы, экономика, управление. – 2019. – № 2(45). – С. 120–125.

176. Верзилин, С. В. Актуальные вопросы нормативно-правового и технического регулирования в области обеспечения безопасности транспортных средств / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2019. – № 3(54). – С. 95–103.

177. Верзилин, С. В. Сущность и основное содержание государственной функции «обеспечение безопасности дорожного движения» / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Вестник Воронежского государственного университета. Серия : Право. – 2019. – № 3(38). – С. 190–199.

178. Верзилин, С. В. О совершенствовании правового регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2020. – № 3(49). – С. 94–98.

179. Верзилин, С. В. Особенности государственного регулирования в области безопасности дорожного движения в Латвийской и Эстонской Республиках / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Регион: системы, экономика, управление. – 2020. – № 1(48). – С. 137–143.

180. Верзилин, С. В. Зарубежный опыт по совершенствованию системы юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения и порядка привлечения к ней / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Регион: системы, экономика, управление. – 2021. – № 1(52). – С. 180–187.

181. Верзилин, С. В. Статус субъектов, обеспечивающих исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», и повышение уровня их взаимодействия / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2021. – № 4(63). – С. 110–118.

182. Верзилин, С. В. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин. – Текст : непосредственный // Современная наука. – 2022. – № 1. – С. 21–24.

183. Войтенков, Е. А. Роль и место научных исследований в становлении и развитии отечественной системы обеспечения безопасности дорожного движения / Е. А. Войтенков. – Текст : непосредственный // Российская академия юридических наук : научные труды. – Вып. 11. – Т. 1. – Москва, 2011. – С. 866–868.

184. Головкин, В. В. К вопросу о понятии безопасности дорожного движения / В. В. Головкин. – Текст : непосредственный // Правопорядок: история, теория, практика. – 2015. – № 1 (4). – С. 62–71.

185. Горюнов, С. В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Казахстан / С. В. Горюнов. – Текст : непосредственный // Стратегические направления развития науки, образования, технологий : сб. науч. тр. по мат. междунар. науч.-практ. конф. : в 4 ч. / под общ. ред. Е. П. Ткачевой. – Белгород : Агентство перспективных научных исследований, 2017. – С. 102–105.

186. Горюнов, С. В. Формирование ведомственной системы управления рисками в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / С. В.

Горovenko. – Текст : непосредственный // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 1. – С. 148–150.

187. Дмитриев, С. Н. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения – миф или реальность? / С. Н. Дмитриев. – Текст : непосредственный // Законодательство и экономика. – 2002. – № 10. – С. 69–72.

188. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 9 месяцев 2020 года : информационно-аналитический обзор. / ФКУ «НЦ БДД МВД России». – Москва, 2020. – 33 с. – Текст : непосредственный

189. Дымберов, А. Д. Административно-правовые аспекты организации деятельности по использованию специальных технических средств автоматической фиксации правонарушений при надзоре за дорожным движением / А. Д. Дымберов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2018. – № 1. – С. 45–48.

190. Дымберов, А. Д. О некоторых вопросах административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за правонарушения в области дорожного движения / А. Д. Дымберов. – Текст : непосредственный // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 2. – С. 145–149.

191. Епифанов, Ю. А. Зарубежный опыт организации безопасности дорожного движения / Ю.А. Епифанов. – Текст : непосредственный // Бизнес в законе. – 2011. – № 1. – С. 152–154.

192. Заверткина, Е. В. Проблемы разграничения функций федеральных органов исполнительной власти как итог административной реформы / Е. В. Заверткина, А. В. Куракин, Д. В. Карпухин. – Текст : непосредственный // Современное право. – 2018. – №1. – С. 17–22.

193. Занина, Т. М. Организационно-правовые аспекты применения средств фотовидеофиксации в системе контроля за безопасностью дорожного движения / Т. М. Занина, А. И. Четверикова. – Текст : непосредственный // Вестник Воронежского института МВД России. – 2013. – № 1. – С. 87–91.

194. Занина, Т. М. Проблемы реализации административной ответственности в сфере безопасности дорожного движения / Т. М. Занина, К. А. Занин. – Текст : непосредственный // Вестник КРУ МВД России. – 2018. – № 2 (40). – С. 53–58.

195. Звертаева, Ю. Ю. Обеспечение неотвратимости наказания в сфере безопасности дорожного движения / Ю. Ю. Звертаева, В. Л. Шапошников. – Текст : непосредственный // Ленинградский юридический журнал. – 2018. – № 3. – С. 227–236.

196. Здир, Я. И. По поводу прочитанного / Я. И. Здир. – Текст : непосредственный // Советское государство и право. – 1967. – № 2. – С. 136–138.

197. Зырянов, С. М. Административно-деликтное право – выбор направления развития / С. М. Зырянов. – Текст: непосредственный // Административно-деликтное право: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: мат. всерос. науч.-практ. конф., посвященной 80-летию заслуженного деятеля науки Российской Федерации профессора А. П. Шергина / отв. ред. Р. М. Лисецкий. – Москва : ВНИИ МВД РФ, 2015. – С. 46–53.

198. Калюжный, Ю. Н. Административно-правовые подходы к определению понятия «обеспечение безопасности дорожного движения»/ Ю. Н. Калюжный. – Текст : непосредственный // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – №1. – С. 73–77.

199. Калюжный, Ю. Н. Основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения / Ю. Н. Калюжный. – Текст : непосредственный // Проблемы правоохранительной деятельности. – 2016. – № 1. – С. 56–59.

200. Калюжный, Ю. Н. Содержание государственного управления деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения / Ю. Н. Калюжный. – Текст : непосредственный // Научный вестник Орловского юридического института МВД России им. В. В. Лукьянова. – 2018. – № 2 (75). – С. 60–62.

201. Калюжный, Ю.Н. Содержание федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения / Ю. Н. Калюжный. – Текст : непосредственный // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова. – 2019. – № 1 (78). – С. 55–57.

202. Кирьянов, В. Н. О формировании Государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения / В. Н. Кирьянов. – Текст : непосредственный // Форум безопасности дорожного движения – 2005 «Обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации» : сборник материалов всероссийской конференции 24 августа 2005 г. – Москва : ДОБДД МВД России, 2006. – С. 11.

203. Князев, С. Д. Конституционные стандарты административной ответственности в правовой системе Российской Федерации / С. Д. Князев. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 16–22.

204. Кондратьев, В. Д. Обеспечение безопасности дорожного движения на рубеже веков / В. Д. Кондратьев, А. Ю. Якимов. – Текст : непосредственный // Право и политика. – 2001. – № 3. – С. 137–144.

205. Кондратьев, В. Д. Реализация правовых актов в области безопасности дорожного движения с учетом их стоимости / В. Д. Кондратьев, А. В. Щепкин. – Текст : непосредственный // Вестник ЮУрГУ. Серия : Компьютерные технологии, управление, радиоэлектроника. – 2018. – Т. 18. – № 4. – С. 143–51.

206. Кондратьев, В. Д. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» требует корректировки / В. Д. Кондратьев. – Текст : непосредственный // Автомобильный транспорт. – 2004. – № 12. – С. 36–38.

207. Майоров, В. И. Государственные субъекты управления в системе обеспечения безопасности дорожного движения / В. И. Майоров. – Текст : непосредственный // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 1. – С. 144–147.

208. Майоров, В. И. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения / В. И.

Майоров, В. Е. Севрюгин. – Текст : непосредственный // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2015. – Т. 9. – № 4. – С. 766–776.

209. Майоров, В. И. Правительственные комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения в системе государственных органов обеспечения безопасности дорожного движения / В. И. Майоров. – Текст : непосредственный // Виктимология. – 2017. – № 4 (14). – С. 88–92.

210. Майоров, В. И. Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / В. И. Майоров, А. Ю. Петров. – Текст : непосредственный // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2015. – № 5–6. – С. 249–255.

211. Майоров, В. И. Правовые проблемы применения специальных технических средств автоматической фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения / В. И. Майоров, А. Д. Дымберов, П. В. Молчанов. – Текст : непосредственный // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2016. – № 3 (37). – С. 69–77.

212. Майоров, В. И. Системный подход к обеспечению безопасности участников дорожного движения / В. И. Майоров. – Текст : непосредственный // Транспортное право. – 2008. – № 2. – С. 10–11.

213. Майоров, В. И. Совершенствование государственного контроля и надзора в сфере транспорта: внедрение риск-ориентированного подхода / В. И. Майоров, В. И. Лисеенко. – Текст : непосредственный // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2017. – № 5. – С. 125–134.

214. Мансуров, Г. З. Законодательство о безопасности: некоторые проблемы дальнейшего совершенствования / Г. З. Мансуров. – Текст : непосредственный // Безопасность бизнеса. – 2011. – № 3. – С. 10–14.

215. Молчанов, П. В. Общая характеристика полномочий Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения / П. В. Молчанов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2016. – № 12. – С. 36–44.

216. Молчанов, П. В. Особенности государственного регулирования обеспечения безопасности дорожного движения за рубежом: ключевые направления, критерии и ответственность / П. В. Молчанов. – Текст : непосредственный // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1 (41). – С. 121–127.

217. Низаметдинов, А. М. Требования в области обеспечения безопасности дорожного движения как предмет государственного контроля и надзора / А. М. Низаметдинов, Д. А. Яншин. – Текст : непосредственный // Государственное управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние и проблемы совершенствования : материалы междунар. науч.-практ. конф., Орёл, 28 апр. 2009 г. : в 2 ч. / Орловский юрид. ин-т МВД России. – Орёл, 2009. – Ч. 2. – С. 61.

218. Попов, Л. Л. О моделировании административно-правовых санкций / Л. Л. Попов, В. Н. Черкасов. – Текст : непосредственный // Труды Всесоюзного научно-исследовательского института МВД СССР. – Москва, 1974. – № 30. – С. 83–90.

219. Попов, Л. Л. О понятии эффективности административно-правовых санкций / Л. Л. Попов. – Текст : непосредственный // Управление и право. – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1977. – Вып. 3. – С. 300–309.

220. Разаренов, Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов. – Текст : непосредственный // Вопросы административного надзора на современном этапе. – Москва : Госюриздат, 1963. – С. 69–78.

221. Россинский, Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2014. – № 5. – С. 8–17.

222. Россинский, Б. В. Исполнительная власть и государственное управление / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Lex Russica (Русский Закон). – 2018. – № 7 (140). – С. 24–38.

223. Россинский, Б. В. К вопросу о реформировании системы федеральных органов исполнительной власти / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2004. – № 1. – С. 20–24.

224. Россинский, Б. В. Некоторые проблемы и перспективы развития административной ответственности / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2017. – № 6. – С. 38–42.

225. Россинский, Б. В. Новеллы в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2007. – № 11. – С. 4–13.

226. Россинский, Б. В. О необходимости изменения редакции статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих назначение административных наказаний собственникам (владельцам) транспортных средств / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 11. – С. 84–90.

227. Россинский, Б. В. О презумпции невиновности при назначении административного наказания собственнику транспортного средства / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 4–7.

228. Россинский, Б. В. Проблемы административной ответственности при осуществлении государственного управления / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2019. – № 12. – С. 3–19.

229. Россинский, Б. В. Размышления о реформе системы федеральных органов исполнительной власти / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2019. – № 10. – С. 38–42.

230. Россинский, Б. В. Реализация концепций административной реформы / Б. В. Россинский. – Текст : непосредственный // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). – 2018. – № 1 (41). – С. 31–38.

231. Смольникова, О. Н. Некоторые вопросы обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Казахстан / О. Н. Смольникова. – Текст : непосредственный // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. – 2019. – № 1 (2). – С. 408–412.

232. Соколова, Н. С. Разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды: основные проблемы/ Н. С. Соколова. – Текст : непосредственный // Вестник Пермского университета. – 2013. – № 1. – С. 65–69.

233. Старилов, Ю. Н. Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства / Ю. Н. Старилов, А. В. Мартынов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2015. – № 10. – С. 84–88.

234. Тимакова, В. В. Некоторые аспекты международного опыта в обеспечении безопасности дорожного движения / В. В. Тимакова. – Текст : непосредственный // Вестник НЦБЖД. – 2012. – № 2. – С. 40–46.

235. Тихомиров, Ю. А. Эффективность закона: от цели к результату / Ю. А. Тихомиров. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2009. – № 4. – С. 3–9.

236. Ткач, А. Н. Административная реформа и бизнес: итоги, проблемы, перспективы / А. Н. Ткач. – Текст : непосредственный // Право и экономика. – 2005. – № 4. – С. 3–17.

237. Уманская, В. П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора / В. П. Уманская. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2005. – № 4. – С. 59–60.

238. Федоров, В. А. Актуальные задачи правового регулирования в области дорожного движения / В. А. Федоров. – Текст : электронный // Право и безопасность. – 2007. – № 3–4 (24–25). – URL: <http://www.dpr.ru> (дата обращения: 05.08.2019).

239. Федоров, В. А. Проблема повышения безопасности дорожного движения сегодня стоит как никогда остро / В. А. Федоров. – Текст : непосредственный // Человеческий фактор: общество и власть. – 2006. – № 2 (10). – С. 12–15.

240. Шаров, А. В. Об основных элементах административной реформы / А. В. Шаров. – Текст : непосредственный // Журнал российского права. – 2005. – № 4. – С. 19–28.

241. Шергин, А. П. Административная юрисдикция / А. П. Шергин. – Текст : непосредственный // Советское государство и право. – 1976. – № 6. – С. 11–19.

242. Шергин, А. П. Размышления об административно-деликтном праве / А. П. Шергин. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 5. – С. 175–180.

243. Якимов, А. Ю. Законодательные инициативы об усилении ответственности за нарушения ПДД / А. Ю. Якимов. – Текст : непосредственный // Професионал. – 2006. – № 3 (71). – С. 8.

244. Якимов, А. Ю. Некоторые недостатки нормативной правовой основы организации и осуществления дорожного движения и предложения по совершенствованию правового регулирования указанной деятельности / А. Ю. Якимов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2018. – № 6. – С. 7–15.

245. Якимов, А. Ю. Собственники (владельцы) транспортных средств, участвующих в дорожном движении, как специальные субъекты юридической ответственности / А. Ю. Якимов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2016. – № 11. – С. 32–36.

246. Якимов, А. Ю. Усиление роли наказаний в административно-деликтном праве (произошедшие изменения и имеющиеся проблемы) / А. Ю. Якимов. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2019. – № 10. – С. 43–48.

247. Якимов, А. Ю. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»: проблемы и перспективы / А. Ю. Якимов. – Текст : непосредственный // Транспорт Российской Федерации. – 2009. – № 1 (20). – С. 34–37.

248. Яновский, А. В. Роль федеральных целевых программ в совершенствовании системы государственного управления / А. В. Яновский. – Текст : непосредственный // Государственное и муниципальное управление : Ученые записки СКАГС. – 2013. – №1. – С. 187– 191.

Диссертации и авторефераты

249. Бахаев, А. А. Административно-правовое регулирование дорожного движения : вопросы безопасности и ответственности : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бахаев Антон Александрович. - Москва, 2009. – 190 с.

250. Бекетов, О. И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бекетов Олег Иванович. - Челябинск, 2011. – 36 с.

251. Головкин, В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Головкин Владимир Владимирович. - Москва, 2008. – 38 с.

252. Горяинов, А. И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Горяинов Андрей Иванович - Москва, 2004.

253. Зырянов, С. М. Административный надзор органов исполнительной власти : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Зырянов Сергей Михайлович. - Москва, 2001. – 19 с.

254. Кондратьев, В. Д. Модели и методы управления безопасностью дорожного движения : автореф. дисс. ... д-ра. тех. наук: 05.13.10 / Кондратьев Виктор Дмитриевич. - Воронеж, 2008. – 32 с.

255. Луконин, Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Луконин Юрий Павлович. - Екатеринбург, 1999. – 223 с.

256. Майоров, В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения : дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / Майоров Владимир Иванович. - Екатеринбург, 1997. – 326 с.

257. Россинский, Б. В. Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения : дисс. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.02 / Россинский Борис Вульфович. - Москва, 1993. – 376 с.

258. Якимов, А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Якимов Александр Юрьевич. - Москва, 1987. – 24 с.

259. Дымберов, А.Д. Правовое регулирование применения специальных технических средств автоматической фиксации административных правонарушений в области дорожного движения (сравнительно-правовое исследование) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Дымберов Александр Дамбаевич. - Москва, 2019. – 165 с.

260. Домрачев, Д.Г. Дорожный надзор Государственной автомобильной инспекции МВД России автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Домрачев Дмитрий Гарриевич. - Челябинск, 2009. – 34 с.

261. Дмитриев С.Н. Правовые, организационные и тактические проблемы деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения : дисс. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14 / Дмитриев Сергей Николаевич. - Москва, 2003. – 497 с.

Интернет-ресурсы

262. Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). – URL: www.fedstat.ru (дата обращения 22.02.2020). – Текст : электронный.

263. Европейские факты и доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире – 2015. – Копенгаген : WHOregionalOfficeforEurope, 2015. – URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/389579/building-primary-care-rus.pdf (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

264. Повышение безопасности дорожного движения во всем мире : доклад ВОЗ на 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 27 августа 2017 года. – URL: www.who.int/roadsafety/about/resolutions/download/UNSG_Report_72_359_RU.pdf (дата обращения: 12.08.2019). – Текст: электронный.

265. Регулирование скорости : доклад Всемирной организации здравоохранения. – URL: https://www.who.int/roadsafety/week/2017/ManagingSpeed_RU.pdf?ua=1 (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

266. Многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения (МИАС). – URL: <http://www.prognoz.ru/project/406>(дата обращения: 08.03.2020). – Текст : электронный.

267. Пояснительная записка к законопроекту № 743069-7. – URL: sozd.duma.gov.ru (дата обращения: 01.07.2019). – Текст : электронный.

268. Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. – URL: <http://www.gks.ru>(дата обращения: 08.03.2020). – Текст : электронный.

269. Всемирная организация здравоохранения : официальный сайт. – URL:<http://www.who.int>. (дата обращения: 12.08.2019). – Текст : электронный.

270. ГИБДД МВД России : официальный сайт. – URL: <http://www.gibdd.ru>. (дата обращения: 15.03.2020). – Текст: электронный.

271. МВД России : официальный сайт – URL: <http://www.mvd.ru>. (дата обращения: 15.03.2020). – Текст: электронный.
272. Организация Объединенных Наций. – URL: <http://www.who.int>. (дата обращения: 12.08.2019). – Текст: электронный.
273. <http://autoexpert.today> (дата обращения: 23.02.2020).
274. <https://autoexpert.vc> (дата обращения: 23.02.2020).
275. <https://www.mintrans.ru> (дата обращения: 12.08.2019).
276. <https://www.news.drom.ru> (дата обращения: 23.02.2020).
277. <https://www.ria.ru> (дата обращения 11.08.2019).
278. <https://www.tsouz.ru> (дата обращения: 23.02.2020).
279. <http://www.vedu.ru/exrdic/31844/> (дата обращения: 23.02.2020).
280. <https://www.vse.fi> (дата обращения: 12.08.2019).