

*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  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Курск – 2024

Работа выполнена в ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»

**Научный руководитель** доктор юридических наук, доцент  
**Дизер Олег Александрович**

**Официальные оппоненты:** **Майоров Владимир Иванович,**  
доктор юридических наук, профессор,  
ФГКУ ДПО «Тюменский институт повышения  
квалификации сотрудников Министерства  
внутренних дел Российской Федерации»,  
кафедра административной деятельности  
органов внутренних дел, профессор кафедры

**Смолин Павел Витальевич,**  
доктор юридических наук, доцент,  
ФГКУ «Всероссийский научно-  
исследовательский институт Министерства  
внутренних дел Российской Федерации»,  
научно-исследовательского центр № 4,  
ведущий научный сотрудник

**Ведущая организация** ФГКОУ ВО «Орловский юридический  
институт Министерства внутренних дел  
Российской Федерации имени В.В. Лукьянова»

Защита состоится «12» декабря 2024 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета 24.2.435.03 на базе ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» по адресу: 305040, г. Курск, ул. 50 лет Октября, д. 94, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет» и на сайте <https://swsu.ru/upload/iblock/790/xmo3xj5yeylurdxucrb5rxolp31hh7a2/Dissertatsiya-S.V.-Verzilin.pdf>

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2024 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Позднякова Елена Владимировна

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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 человек<sup>1</sup>. В 2023 г. зарегистрировано 132 466 (+4,5%) ДТП, в которых погибли 14 504 (+2,3%) человека и получили ранения 166 500 (+4,3%)<sup>2</sup>. Аварийность на дорогах представляет существенную угрозу экономической безопасности Российской Федерации. Экономические потери от ДТП по оценке ученых, составляют 2,4–2,6% ВВП<sup>3</sup>.

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%)<sup>4</sup>. Кроме того, такой относительный показатель, как социальный риск в ДТП (число погибших в ДТП на 100 тыс. населения)<sup>5</sup>, включенный в число целевых показателей национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»<sup>6</sup> 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

---

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

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

<sup>3</sup> 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.

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

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

<sup>6</sup> 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).

дорожного движения водителями ТС<sup>1</sup>. 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%)<sup>2</sup>.

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 движении<sup>3</sup>.

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 единиц<sup>4</sup>), 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 такси<sup>5</sup>. 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

---

<sup>1</sup> Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2022 год : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023. С. 8.

<sup>2</sup> Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2022. С. 6.

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

<sup>4</sup> Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2021 году : информационно-аналитический обзор. М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2022. С. 6.

<sup>5</sup> 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».

автотранспортными средствами, передвигающимися в городских условиях и на автомагистралях автономно. Отдельные аспекты данной проблемы рассматриваются в научной литературе<sup>1</sup>, 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 чёткой правовой регламентации, однако с вступлением в силу Федерального закона<sup>2</sup> и постановления Правительства Российской Федерации<sup>3</sup> 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 году<sup>4</sup> 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 технологий<sup>5</sup>.

Все вышеуказанные проблемы диктуют объективную необходимость осуществления комплексной научной оценки существующего теоретико-

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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».

<sup>3</sup> О размещении стационарных средств фиксации, передвижных средств фиксации или мобильных средств фиксации постановление Правительства РФ от 01.06.2024 № 754 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> 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».

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 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. Афонина, Ю. Н. Калужного, 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. Антонова<sup>1</sup>, Д. Г. Домрачева<sup>2</sup>, С. Н. Дмитриева<sup>3</sup>, М. С. Прокопова<sup>4</sup>, С. А. Сергеева<sup>5</sup> и других авторов.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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. =

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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. Бахаева<sup>1</sup>, В. В. Головки<sup>2</sup>, А. И. Горяинова<sup>3</sup>, Ю. П. Луконина<sup>4</sup>, А. Д. Дымберова<sup>5</sup> 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 принудительно-профилактические меры не имели должного воздействия<sup>6</sup>. В настоящей работе, в отличие от предшествующих, значительное место отведено таким важнейшим элементам государственного управления в ОБДД, как система

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Раздел 1 Концепции проекта нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 03.09.2022).

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 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 безопасности<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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 действующей организационно-правовой формой

реализации государственной политики, направленной на решение задачи повышения безопасности дорожного движения.

В этой связи для реализации Стратегии национальной безопасности необходимо включение обеспечения 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.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** автор обосновывает выбор темы, ее актуальность, указывает степень ее научной разработанности и теоретико-правовую основу, определяет объект и предмет исследования, а также его цель и задачи, излагает его методологию и методику, эмпирическую базу, раскрывает научную новизну работы, формулирует положения, выносимые на защиту, обосновывает теоретическую и практическую значимость исследования и приводит сведения об апробации полученных результатов.

**Первая глава диссертации – «Теоретические аспекты административно-правового и нормативно-технического регулирования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения»** - состоит из трех параграфов и посвящена раскрытию вопросов, касающихся сущности и содержания государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», анализу нормативного правового и нормативно-технического регулирования отношений в сфере ОБДД, анализу зарубежного опыта реализации государственной функции по ОБДД.

Первый параграф – *«Сущность и основное содержание государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения»* - посвящен генезису формирования категории «государственная функция». Рассматриваются и оцениваются точки зрения и научные теории ведущих дореволюционных юристов, юристов советского периода и современных юристов относительно сущности и понятия такого института права, как «государственная функция». Автор делает вывод о том, что общая цель государства должна быть поделена на конкретные задачи, которые и должны восприниматься в качестве



категории «государственные функции». Формулируется вывод, что функции государства – это, по сути, основные направления внутренней и внешней деятельности государства. Дается характеристика функциям: основным, неосновным, а также временным и постоянным.

Рассматривая научные подходы к определению содержания государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» через соотношение ее с такими институтами, как «общественная безопасность» и «общественный порядок», автор делает обоснованный вывод о том, что понятие «общественный порядок» является общим по отношению к категории «общественная безопасность», поскольку общественный порядок устанавливается не только для обеспечения безопасности личности и общества, но и для решения многих иных важных публичных задач, например экономических, культурных и других. В свою очередь, общественная безопасность представляет собой совокупность общественных отношений, возникающих при использовании объектов, представляющих повышенную опасность, а также наступлении особых условий (стихийные бедствия, чрезвычайные обстоятельства и др.). Транспортные средства, участвующие в дорожном движении, являются источником повышенной опасности и, следовательно, при их эксплуатации возникают определенные риски причинения вреда. Анализ научных подходов к определению сущности дорожного движения и обеспечения его безопасности позволяет сделать вывод о том, что состояние, отражающее степень защищенности от ДТП и их негативных последствий, каждый год оценивается в показателях аварийности, которые сравниваются с аналогичными показателями предыдущего года.

Далее автор обосновывает вывод о том, что задачи обеспечения безопасности дорожного движения частично совпадают с задачами национальной безопасности. Рассматривая принципы и основные направления обеспечения безопасности дорожного движения, автор приходит к выводу о том, что «государственная функция» представляет собой постановку и реализацию определенной задачи, исполнение которой органами государства как публичной организации общества возлагается на себя государством в целях соблюдения всеобщего интереса граждан.

В этой связи государственная функция «Обеспечение безопасности дорожного движения» должно рассматриваться в качестве неотъемлемого элемента общей системы обеспечения общественной безопасности в рамках национальной безопасности. Не случайно, что в ч. 18 п. 47 Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации установлено, что достижение целей обеспечения государственной и

общественной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики, направленной, в том числе на решение задачи повышения безопасности дорожного движения<sup>1</sup>.

Второй параграф – *«Анализ источников нормативного правового и нормативно-технического регулирования отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения»* – посвящен сравнительно-правовому анализу основных нормативных правовых актов различной юридической силы, регламентирующих общественные отношения, возникающие в области обеспечения безопасности дорожного движения. Его целью является обозначение контуров системы нормативного правового регулирования в данной области, включая акты стратегического планирования, и прежде всего – непосредственно связанные с реализацией государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения». Иными словами, речь идет о «правовой платформе» деятельности по предупреждению ДТП, снижению тяжести их последствий.

Конституция Российской Федерации – закон, имеющий высшую юридическую силу, гарантирующий обеспечение соблюдения прав и свобод граждан<sup>2</sup>, в том числе в дорожном движении. В Конституции Российской Федерации закреплено право на жизнь<sup>3</sup>, на охрану здоровья<sup>4</sup>, право на свободу передвижения, в том числе с использованием транспортных средств<sup>5</sup>, право на частную собственность<sup>6</sup> и др. Кроме того, в Конституции Российской Федерации заложены принципы построения и функционирования органов государственной власти, призванных обеспечить соблюдение интересов гражданина, общества и государства в данной сфере общественных отношений. Таким образом, Конституция Российской Федерации играет важную роль в нормативном правовом регулировании деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

В настоящее время основой для формирования и реализации государственной политики в области безопасности дорожного движения на федеральном, региональном, муниципальном и межотраслевом уровнях, а также планирования, обеспечивающего системный подход к решению проблемы дорожно-транспортного травматизма является Стратегии

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>2</sup> Статья 17 Конституции Российской Федерации.

<sup>3</sup> Часть 1 статьи 20 Конституции Российской Федерации.

<sup>4</sup> Часть 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации.

<sup>5</sup> Статья 27 Конституции Российской Федерации.

<sup>6</sup> Статья 35 Конституции Российской Федерации.

безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы<sup>1</sup>. В качестве целевого ориентира на 2024 год установлен показатель социального риска, составляющий не более четырёх погибших на 100 тысяч населения. Поручением Председателя Правительства Российской Федерации<sup>2</sup> мероприятия по реализации Стратегии были включены в национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Анализируя такой документ стратегического планирования как Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» диссертант обращает внимание на то, что задача снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий в полтора раза к 2030 году и в два раза к 2036 году по сравнению с показателем 2023 года фигурирует среди целевых показателей и задач, выполнение которых характеризует достижение национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»<sup>3</sup>.

Таким образом, речь идет о новом национальном проекте в области ОБДД. В связи с окончанием действия указанной Стратегии в соответствии с пунктом 19 протокола Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения от 24 августа 2023 г. № 1 Министерством внутренних дел Российской Федерации совместно с заинтересованными органами публичной власти ведется работа по подготовке проекта Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2025–2030 годы с перспективой до 2036 года.

В этой связи автором сделан вывод о том, что в последние годы наряду с программно-целевым подходом в деятельности по ОБДД активно используется проектный подход. В современных условиях созданы определенные правовые, организационные, методические основы для его формирования и реализации. Тем не менее такой подход требует своего совершенствования для достижения целей национального развития в рассматриваемой области.

Анализ Федерального закона «О безопасности дорожного движения» показывает, что имеются определенные коллизии в правовом регулировании важных как с теоретической, так и практической точки зрения вопросов. Например, в отдельных положениях закона выявлено

---

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

<sup>2</sup> Поручение Председателя Правительства РФ от 11.07.2018 № ДМ-П9-4145 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Подпункт м пункта 4 Указа Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

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». Ряд положений закона не реализованы на практике, в части ответственности за состояние БДД (абзац 2 ст. ФЗ о БДД). Кроме того, серьезным недостатком данного закона является отсутствие в основных направления ОБДД (ст. 5 ФЗ о БДД) такой важнейшей направленности как профилактика ДТП.

Сравнительно-правовой анализ норм Федерального закона Российской Федерации «О безопасности» и Федерального закона «О безопасности дорожного движения» позволяет выявить различия в подходах к определению основных принципов деятельности. Так, в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» нашли закрепление отдельные принципы обеспечения безопасности в целом, однако представляется, что необоснованно не упоминаются другие, например законность, комплексность правового регулирования общественных отношений в области обеспечения БДД, согласованность деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по совершенствованию нормативного правового обеспечения БДД.

Соответствующие предложения по устранению недостатков ФЗ о БДД изложены в диссертации.

Анализируя другие законодательные акты в области обеспечения безопасности дорожного движения, диссертант отмечает, что в них вопросы, связанные с организацией и осуществлением государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», в прямой постановке, не нашли должного отражения.

Таким образом, обосновывается вывод о том, что для позиционирования совокупности нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения в качестве единой системы актов, направленных на реализацию государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» объективно

необходимо, что бы в каждом из них нашли отражение вопросы БДД при регламентации функционирования социальной системы «человек – автомобиль – дорога – среда».

Автор считает, что при разработке и реализации федеральных государственных программ в области обеспечения безопасности дорожного движения, 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, проектов (демографических, транспортных, медицинских и т.п).

В третьем параграфе – *«Зарубежный опыт реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения»* – содержится комплексный анализ законодательства (в широком смысле этого слова), функционирующего в области обеспечения безопасности дорожного движения в зарубежных странах.

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 решение соответствующих задач в области безопасности дорожного движения во многих странах остается на низком уровне<sup>1</sup>. 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.

Следует отметить, что практически все зарубежные страны имеют специальные законы, которые посвящены либо непосредственно обеспечению безопасности дорожного движения, либо регулированию вопросов осуществления дорожного движения в целом с обязательным включением в состав таких актов вопросов обеспечения безопасности дорожного движения. Имеются в виду прежде всего страны постсоветского пространства.

---

<sup>1</sup> 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](http://www.who.int/roadsafety/about/resolutions/download/UNSG_Report_72_359_RU.pdf) (дата обращения: 12.08.2019).

Заслуживает внимания внедрение в профильные законы зарубежных государств норм, касающихся методов определения субъектов и объектов рисков в области дорожного движения (риск-ориентированный подход). Учитывая, что применение данного метода направлено на рационализацию организационных усилий и материальных затрат на деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, его использование в этой области представляется объективно необходимым. Кроме того, как перспективную, однако требующую дополнительной проработки (для исключения дублирования функционала с работой других федеральных органов исполнительной власти) предлагается рассматривать идею включения экологической безопасности в общее регулирование обеспечения безопасности дорожного движения (опыт Республики Казахстан).

Автор подробно обосновывает объективную необходимость включения положений, касающихся обучения граждан вождению механических транспортных средств, в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» (опыт Кыргызской Республики, Латвийской Республики и Эстонской Республики), считая, что повышение качества подготовки водителей для обеспечения безопасности дорожного движения имеет значение существенно большее, нежели тотальный автоматизированный контроль за скоростным режимом и соответствующее привлечение к административной ответственности.

Особого внимания заслуживает отдельная норма из законодательства Латвийской Республики, посвященная обучению культуре поведения на дорогах и обеспечению безопасности дорожного движения, что является важным элементом общей системы профилактики ДТП. Автор обращает внимание на взаимообусловленность понятий «культура поведения на дорогах» и «обеспечение безопасности дорожного движения». Как представляется, эти понятия должны быть между собой логически связаны и именно культура поведения на дорогах является применительно к рассматриваемой проблеме главенствующей.

**Вторая глава – «Основные направления совершенствования организации исполнения государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения»** – посвящена анализу компетенции органов, участвующих в обеспечении безопасности дорожного движения, их взаимодействию и координации в процессе этой деятельности, рассмотрению проблем организации и осуществления федерального государственного надзора в рассматриваемой области общественных

отношений, оптимизации административной ответственности в сфере дорожного движения.

В первом параграфе – *«Система органов государственной власти, участвующих в реализации государственной функции по обеспечению безопасности дорожного движения и пути повышения уровня их взаимодействия»* – рассматривается система органов, уполномоченных в области обеспечения безопасности дорожного движения, их компетенция и формы взаимодействия. Отмечается, что обеспечение безопасности дорожного движения является сложной комплексной и специфической задачей, решение которой обеспечивает большое число уполномоченных субъектов. Констатируется, что 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.

Сравнительно-правовой анализ компетенции и вопросов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, представители которых входят в состав Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения, свидетельствует об отсутствии четкой регламентации вопросов обеспечения безопасности дорожного движения в их статусных документах. Обращается внимание на то, что организация взаимодействия МВД России (как основного субъекта в этой области) с иными федеральными органами исполнительной власти в реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» возможна лишь в случае наличия у этих органов публичной власти четко определенных прав и обязанностей в этой сфере.

Отмечается, что в научной литературе нет единого мнения по поводу «государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения», редко выделяются ее четкие критерии и характеристики, что не позволяет сформулировать ее понятие. Для этого есть объективные причины, которые кроются в том, что совокупность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области обеспечения безопасности дорожного движения, не представляет собой систему, как «нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.vedu.ru/expdic/31844/>.

Рассматривая координацию как вид управленческой деятельности в рассматриваемой области, автор делает вывод о том, что координирующий центр (орган) всегда имеет больше властных полномочий, чем координируемые элементы (органы). Это необходимо для того, чтобы позволить вышестоящему органу исключить возможность внутриорганизационного конфликта, который, как правило, возникает из-за желаний координируемых органов прежде всего достигать свои «собственные, индивидуальные» цели.

В этой связи подчеркивается, что 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 Комиссия является совещательным органом и не обладает какими-либо штатными, материальными ресурсами. Исправлению ситуации послужит создание постоянно действующего рабочего аппарата, имеющего тесные связи с субъектами в этой сфере и аналогичными комиссиями в субъектах Российской Федерации.

Анализируя полномочия основного субъекта реализации государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» – МВД России, автор отмечает, что их распределение вызывает определенные вопросы. В частности, существующий подход к распределению полномочий не соответствует Указу Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который определяет современную систему данных органов и их функционал. Одна из основных задач данного правового акта – отделить функции управления от функций контроля (надзора) – в нашем случае задача проигнорирована, названные функции сосредоточены в одном министерстве.

Второй параграф – *«Проблемы совершенствования федерального государственного административного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения»* – посвящен особенностям организации федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения, анализу его действующей правовой основы и правовых новаций, которые вступили в силу в июле 2021 года.



В научной литературе рассмотрению сущности и содержания этого явления уделяется недостаточно внимания. Сложившееся положение можно объяснить отсутствием четкого законодательного определения федерального контроля (надзора), сравнительно недавним появлением этого термина в правовом пространстве и его трактовкой в новом законодательстве. Акцентируем внимание на том, что речь идет о федеральном надзоре, а не об административном надзоре в его классическом понимании. Неопределенность в установление сущности этого явления добавляют и постоянные дискуссии о соотношении контроля и надзора.

Анализируя научные точки зрения относительно соотношения правовых категорий «контроль» и «надзор» и соответствующие нормативные правовые акты, автор приходит к выводу, что, несмотря на внешнюю схожесть контроля и надзора, последний имеет специфику и занимает особое место среди способов обеспечения законности в государственном управлении.

Отмечается, что актуальность нового Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не вызывает сомнения, поскольку в идеале его нормы призваны обеспечить «прозрачность» надзорных проверок, избежать злоупотреблений со стороны проверяющих.

В свою очередь, изучение положений Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» свидетельствует о его некой декларативности, что в целом не позволяет четко представить механизм установления и оценки применения и контроля обязательных требований, являющихся предметом надзора. Прежде всего это касается установления критерия разграничения таких правовых категорий, как «нарушение обязательных требований» и «административные правонарушения», поскольку они влекут различные правовые последствия, в одном случае это меры профилактики, в другом – административная ответственность. В рамках действующего законодательства сделать это будет непросто. Требуется серьезная корректировка составов административных правонарушений в области дорожного движения в КоАП РФ, а также четкая формулировка понятия обязательных требований, которая по неизвестной причине в одноименном законе не приводится.

Кроме того, автор считает крайне важным, чтобы законодательство в этой области обеспечивало баланс прав и законных интересов как поднадзорных объектов, так и надзирающих органов, защищающих

интересы государства в этой сложной и важной области общественных отношений.

В третьем параграфе – «*Основные подходы к оптимизации административной ответственности за нарушения в области дорожного движения и порядка привлечения к ней*» – рассматриваются вопросы, связанные с определением и реализацией политики ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

Анализируя существующие санкции, научные подходы к установлению их вида и размеров, диссертант отмечает, что они должны не только соответствовать степени общественной опасности деяния, его угрозы для охраняемых отношений, но и создавать условия, позволяющие учитывать причины его совершения, особенности личности правонарушителя и степень его вины, а также нести профилактический эффект. Такой подход позволит гарантировать адекватность порождаемых последствий для лица, привлекаемого к ответственности, вреду, который причинен в результате проступка, не допуская избыточного государственного принуждения и обеспечивая при этом баланс основных прав личности, общества и государства. При этом объективно необходимо соблюдение принципов равенства, пропорциональности и соразмерности. Именно эти конституционные принципы призваны обеспечить индивидуализацию наказания виновных лиц и одновременно не допустить излишнего ограничения их прав и интересов. Кроме того, что крайне важно, наказание должно нести не столько карательную, сколько профилактическую направленность.

Автор делает обоснованный вывод о том, что низкий уровень существующих штрафных санкций по статье 12.9 КоАП РФ (один из ведущих факторов риска) существенно снижает эффективность мер общей и частной превенции административного наказания, способствует росту рецидива правонарушений, выражающегося в ежегодном их кратном увеличении.

Анализ положений ПДД, касающихся регламентации выезда ТС на полосу движения, предназначенную для движения во встречном направлении, а также отражения их в соответствующих частях статьи 12.15 КоАП РФ свидетельствует 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 «прежде чем начать обгон, водитель обязан убедиться в том, что полоса движения, на

которую он собирается выехать, свободна на достаточном для обгона расстоянии и в процессе обгона он не создаст опасности для движения и помех другим участникам дорожного движения». В указанном положении ПДД фактически невозможно выделить объективную сторону правонарушения.

Одним из способов повышения эффективности превентивной функции административной ответственности за правонарушения, являющиеся основными причинами ДТП (факторами риска), 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.

Констатируется, что одной из перспективных форм объективного контроля за соблюдением ПДД являются автоматизированные системы фотовидеофиксации административных правонарушений в этой области, которые в последние годы получили значительное развитие. В этой связи к таким средствам должны предъявляться повышенные требования для обеспечения прав и законных интересов граждан. В условиях реализации нового законодательства в этой области важное значение приобретает принятие мер для исключения направленности их использования для пополнения доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации или извлечения прибыли и коммерциализации этого вида правоохранительной деятельности. Кроме того, объективно необходимо внедрение практики независимых проверок точности показаний приборов автоматизированной фотовидеофиксации нарушений ПДД.

Анализ административной практики свидетельствует, что подходы к определению штатной численности ДПС Госавтоинспекции устарели. Для повышения эффективности надзора за дорожным движением предлагается штатную численность службы формировать не только по критериям протяженности улиц и дорог, но и исходя 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.

Для неукоснительного соблюдения конституционного принципа равенства субъектов Российской Федерации между собой необходимо предусмотреть законодательную возможность передачи права привлечения

к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 5 статьи 12.16 КоАП РФ, всем без исключения субъектам Российской Федерации, а не только городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу.

В заключении автором подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию исполнения государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

**Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:**

*Статьи рецензируемых научных изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций:*

1. Верзилин, С. В. Состояние и перспективы развития региональной системы безопасности дорожного движения с применением средств автоматической фиксации административных правонарушений / С. В. Верзилин // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 4. С. 257–264. (0,90 п.л.)

2. Верзилин, С. В. Основные направления единой государственной политики в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе / С. В. Верзилин // Регион: системы, экономика, управление. 2019. № 2 (45). С. 120–125. (0,69 п.л.)

3. Верзилин, С. В. Зарубежный опыт нормативного правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2019. № 4 (55). С. 98–104. (0,40 п.л.)

4. Верзилин, С. В. Актуальные вопросы нормативно-правового и технического регулирования в области обеспечения безопасности транспортных средств / С. В. Верзилин // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2019. № 3 (54). С. 95–103. (0,52 п.л.)

5. Верзилин, С. В. Сущность и основное содержание государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения» / С. В. Верзилин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2019. № 3 (38). С. 190–199. (0,81 п.л.)

6. Верзилин, С. В. О совершенствовании правового регулирования в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 3 (49). С. 94–98. (0,58 п.л.)

7. Верзилин, С. В. Актуальные проблемы совершенствования административного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // Административное право и процесс. 2020. № 9. С. 52–55. (0,46 п.л.)

8. Верзилин, С. В. Зарубежный опыт по совершенствованию системы юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения и порядка привлечения к ней / С. В. Верзилин // Регион: системы, экономика, управление. 2021. № 1 (52). С. 180–187. (0,92 п.л.)

9. Верзилин, С. В. Статус субъектов, обеспечивающих исполнение государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения», и повышение уровня их взаимодействия / С. В. Верзилин // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2021. № 4 (63). С. 110–118. (0,52 п.л.)

*Монография:*

10. Экономические и организационно-технические проблемы повышения эффективности и качества услуг на автотранспортном предприятии : монография / В. П. Бычков, В. А. Верзилин, Н. В. Пеньшин, В. И. Прядкин, В. А. Иванников, И. Ю. Проскурина, С. В. Верзилин Воронеж : ФГБОУ ВО «ВГЛТУ», 2020. 262 с. (16,38/2,34 п.л.)

*Публикации в иных изданиях:*

11. Верзилин, С. В. Совершенствование нормативно-правового и технического регулирования в сфере организации дорожного движения / С. В. Верзилин // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – Воронеж, 2019. № 5–1. С. 183–188. (0,35 п.л.)

12. Верзилин, С. В. Административная ответственность за нарушения режима труда и отдыха водителей в государствах-членах ЕАЭС / С. В. Верзилин // Полиция и общество: проблемы и перспективы взаимодействия. – Воронеж, 2020. № 2. С. 33–37. (0,35 п.л.)

13. Верзилин, С. В. Актуальные проблемы совершенствования юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // Преступность в СНГ: проблемы предупреждения и раскрытия преступлений : сборник материалов международной научно-практической конференции. – Воронеж, 2020. С. 104–105. (0,23 п.л.)

14. Верзилин, С. В. О некоторых вопросах международного и отечественного нормативно-правового регулирования отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // Актуальные проблемы и перспективы административного и

административно-процессуального права : сборник статей. – Москва, 2020. С. 301–309. (0,52 п.л.)

15. Верзилин, С. В. О некоторых вопросах международного и отечественного нормативно-правового регулирования отношений в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // Флагман науки: научный журнал. – СПб., 2023. № 9 (9). (0,50 п.л.)

16. Верзилин, С. В. Актуальные проблемы совершенствования системы юридической ответственности в области обеспечения безопасности дорожного движения / С. В. Верзилин // 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. 2020. С. 195–200. (0,34 п.л.)

17. Верзилин, С. В. Совершенствование системы юридической ответственности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в государствах – участниках Евразийского экономического союза / С. В. Верзилин // Обеспечение безопасности участников дорожного движения. К 100-летию Правил дорожного движения. – Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020. С. 150–157. (0,45 п.л.)