

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

С.Н.АРТАМОНОВА

## К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ АВТОМОБИЛЬНОГО ТРАНСПОРТА

*Статья посвящена анализу проблемных вопросов, связанных с административно-правовым обеспечением безопасности автомобильного транспорта, опыта нормативной правовой регламентации этой сферы и перспектив его совершенствования в Российской Федерации.*  
*The article is devoted to the analysis of issues related to administrative and legal security of road transport, regulatory experience of legal regulation in this sphere and prospects for improvement in the Russian Federation.*

**Ключевые слова:** автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, автомобильное право.

**Keywords:** motor transport, road safety, the car right.

Проблема обеспечения безопасности автомобильного транспорта была ощутима уже на заре автомобилизации. Необходимость решения этой проблемы появилась, прежде всего, в тех странах, где производство автомобилей уже в самом начале XX века достигло значительного уровня. По имеющимся сведениям, еще в 1910 г. в результате дорожно-транспортных происшествий в США погибало двое на каждые сто тысяч человек [1].

В России в этот период основным видом передвижения по-прежнему оставался конный транспорт, но появление автомобильного транспорта потребовало от властей принятия дополнительных мер по обеспечению безопасности уличного движения.

В период до 1917 г. в Российской Империи были предприняты значительные меры по разработке правовых основ, регулирующих правила уличного движения. В октябре 1909 г. Россия включилась в сферу правовых международных отношений в области автомобильного транспорта, подписав в Париже Международную конвенцию, в которой содержались основные правила дорожного движения и требования к

техническому состоянию автомобилей, были введены в действие дорожные знаки, необходимые для регулирования движения.

К 1912 г. были сформулированы достаточно четкие Правила дорожного движения (*далее – ПДД*), которые устанавливали правостороннее движение для транспорта, указывали места стоянок для экипажей, вводили номерные знаки и ограничение скорости, были установлены правила обгона, медицинские требования к водителям и техническому состоянию автомобилей, порядок получения водительских удостоверений [2].

Первые ПДД советского периода были подписаны 10 июня 1920 г. и объявлены декретом «Об автодвижении по г. Москве и ее окрестностям (Правила)», где наряду с регламентацией движения значительный ряд норм был направлен на борьбу с саботажем и расточительством.

В 1940 г. были разработаны и утверждены типовые Правила движения по улицам городов и дорогам СССР, на основе которых местные органы власти устанавливали свои правила, применительно к условиям соответствующей союзной республики, а в 1961 г. появились еди-

ные для всей страны Правила и Государственный стандарт ГОСТ 2965-60 «Знаки дорожные сигнальные».

В дальнейшем Правила неоднократно обновлялись в целях увеличения пропускной способности дорог и повышения уровня безопасности на них. При внесении изменений учитывались научно-технические достижения в управлении дорожным движением, а также международные соглашения и рекомендации, отражающие мировой уровень организационно-технического и правового обеспечения безопасности дорожного движения.

Так, 1968 г. в Вене на Конференции ООН по дорожному движению были приняты два международных соглашения: Конвенция о дорожном движении и Конвенция о дорожных знаках и сигналах, а в 1971 г. в развитие этих документов – Европейские соглашения, дополняющие указанные конвенции.

На основе Правил ЕЭК ООН в СССР были разработаны ГОСТы, касающиеся элементов конструктивной безопасности автомобиля, действие которых распространялось на все организации-изготовители нормируемой продукции.

Нормативными документами в области проектирования и строительства автомобильных дорог являлись строительные нормы и правила – СНиПы, утверждаемые Госстроем СССР.

В последней четверти прошлого века, в условиях плановой экономики и административно-командной системы управления, проблематика обеспечения безопасности дорожного движения подверглась глубокой и всесторонней проработке, в связи с чем даже наметились признаки выделения новой правовой отрасли – автотранспортное право: «особой совокупности правовых норм, регулирующих отношения, в которые вступают автотранспортные предприятия в процессе организации и непосредственного осуществления транспортной деятельности» [3].

Однако, в 90-е гг. прошлого столетия, в период начавшихся социально-экономических реформ, указанный выше подход перестал соответствовать реалиям. Проблема обеспечения безопасности автомобильного транспорта приобрела еще большую остроту (с учетом усилившегося ввозимого в страну потока иномарок), а она сама – многослойность, вызванную консти-

туционным оформлением права частной собственности и необходимостью поиска баланса между государственными и частными интересами в условиях построения правового государства. Возникла потребность в модернизации государственной системы управления в сфере дорожного движения, установлении более четкого порядка правового регулирования данной сферы общественных отношений и создания соответствующей нормативно правовой базы.

Под термином «автомобильное право» специалисты стали понимать совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе владения, пользования и распоряжения транспортными средствами [4], которые, безусловно, связаны с дорожным движением – совокупностью общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог [5].

В отличие от смежных отраслей автомобильное право развивалось достаточно бессистемно и хаотично, накапливая довольно большой массив нормативных правовых актов.

В то же время, такая значительная нормативная база дала большое поле деятельности для ученых и специалистов в области дорожного движения, способствовала созданию целостного учения о безопасности дорожного движения, на основе которого были выдвинуты конкретные предложения о совершенствовании его нормативной основы.

Правовые основы государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения были заложены с принятием Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», в котором был сформулирован и ее основной понятийный аппарат.

Так, безопасность дорожного движения декларируется в законе как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий», а обеспечение безопасности дорожного движения представлено как деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий [6].

В настоящее время продолжает складываться неблагоприятное положение с обеспечением безопасности автотранспортного движения, связанного с резким ростом автомобилизации.

Данные Федеральной службы государственной статистики РФ отражают ежегодный прирост интенсивности движения. Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам.

К основным факторам, определяющим причины высокого уровня аварийности на территории России, специалисты относят:

- пренебрежение требованиями безопасности дорожного движения со стороны участников дорожного движения;

- низкое качество подготовки водителей транспортных средств, приводящее к ошибкам в оценке дорожной обстановки, неудовлетворительную водительскую дисциплину, невнимательность и небрежность водителей при управлении транспортными средствами;

- недостаточное понимание и поддержку проводимых мероприятий со стороны общества и отсутствие должной ответственности со стороны руководителей всех уровней;

- недостаточную деятельность по развитию и совершенствованию улично-дорожных сетей и совершенствованию организации дорожного движения.

В связи с вышеуказанными процессами проблема обеспечения безопасности дорожного движения становится одной из важнейших социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Решение ее связывается с реализацией мер экономического, организационного и воспитательного характера, что значительно расширяет круг отношений, связанных с решением рассматриваемой нами проблемы.

В настоящее время нормы, связанные с обеспечением безопасности дорожного движения, регулируют весьма обширную часть общественных отношений:

- регулируют процесс реализации гражданами прав и свобод в сочетании с некоторыми ограничениями в их пользовании, связанными с соблюдением ими правил по охране общественного порядка;

- возлагают на участников дорожного дви-

жения различные обязанности в сфере общественного порядка и общественной безопасности;

- определяют составы правонарушений и ответственность за их совершение;

- регламентируют деятельность надзорных органов по применению административного принуждения в процессе охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности;

- возлагают обязанности на органы внутренних дел и их должностных лиц в процессе осуществления ими своих полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения: надзор за соблюдением ПДД, контроль подготовки водителей, производство по делам об административных нарушениях в области дорожного движения, и др.

В сфере обеспечения безопасности автомобильного транспорта реализуются нормы различных отраслей права, которые определяют цели, задачи и формы деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в этой сфере; устанавливают юридическую ответственность за правонарушения; предъявляют общеобязательные требования к процессу владения, пользования и распоряжения транспортными средствами.

Так, конституционное право закрепляет основные принципы, имеющие особую актуальность в этой сфере, например, право частной собственности; нормы гражданского права регулируют процедуры купли-продажи транспортного средства, возмещения причиненного вреда; налогового права — уплаты транспортного налога.

Однако основная часть правоотношений рассматриваемой сферы урегулирована нормами административного права. Они составляют институт государственного управления в области дорожного движения, институт федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, институт административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения, институт профилактической деятельности в области дорожного движения.

К данному виду отношений применяется совокупность правовых средств и способов правового регулирования общественных отношений, основными из которых являются позитивное, дозволение, запреты.

Все названные методы правового регулирования реализуются в различных пропорциях, но функции основного регулятора все же выполняют запрещающие нормы.

Помимо универсальных способов воздействия, этой сфере присущи специфические (институциональные) методы, характерные для регулирования публичных интересов неограниченного круга лиц в рассматриваемых правоотношениях.

Так, Ю.Н.Калюжный относит к ним следующие методы правового регулирования: стратегического управления, государственного содействия гражданам и организациям, сертификации или декларирования, лицензирования, контроля (надзора), учета и регистрации, стимулирования, административного сдерживания, технического регулирования, убеждения и принуждения [7].

Обозначенная совокупность способов, средств и приемов свидетельствует об их многообразном содержании, а также о превалировании административно-правовых методов в этой сфере.

Следует отметить, что административно-правовое регулирование обеспечения безопасности автомобильного транспорта ввиду сложности объекта воздействия сопряжено с необходимостью решения ряда проблемных вопросов, которые требуют большой аккуратности в принятии управленческих и правовых решений.

Однако, за последние годы в области обеспечения безопасности дорожного движения реализован ряд новаций репрессивно-фискальной направленности, вызвавших, весьма неоднозначную оценку, как специалистов, так и участников дорожного движения.

К ним можно отнести: введение института обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО), становление института фиксации нарушений ПДД работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, введение системы взимания платы с имеющих разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн грузовых автомобилей («Платон»), наделение субъектов Российской Федерации правом установления размеров оплаты расходов на перемещение и хранение задержанных и помещенных на специализированную

стоянку транспортных средств, установление повышенных размеров административных штрафов за ряд правонарушений в области дорожного движения в городах Москве и Санкт-Петербурге, введение платных парковок, усложнение порядка допуска к управлению транспортными средствами, и др.

Учеными-административистами отмечается чрезмерная радикализация кодекса об административных правонарушениях, устанавливающего все более обременительные наказания для участников дорожного движения, причем изолировано от надлежащего процессуального законодательства, и при полном отсутствии превентивной составляющей [8].

Результаты социологических исследований показывают, что для автовладельцев наиболее злободневными и острыми проблемами сегодня являются неудовлетворительное состояние дорог и усиление «финансово-наказательного прессинга», причем последний представляется им сутью политики государства в области обеспечения дорожного движения за последнее десятилетие. Такого рода политика, по мнению специалистов, способствует не только усилению правового нигилизма со стороны автовладельцев, но и способна вызвать социально-протестные настроения [9].

Решение административно-правовых вопросов обеспечения безопасности дорожного движения зависит не только от исторических особенностей развития правовых институтов в государстве, но и от политической конъюнктуры, необходимости совершенствования государственного управления в рассматриваемой сфере, порой не терпящего отлагательств.

В новейшее время появляются новые угрозы безопасности автомобильного транспорта, требующие разработки адекватных мер.

Так, до последнего времени считалось, что транспортное средство становится причиной смерти из-за неосторожности или неумелых действий водителя или других участников дорожного движения. Однако мировой опыт (события в Ницце, Барселоне и других городах) наглядно демонстрирует, что автомобиль может быть сознательно превращен в орудие убийства, причем крайне доступное.

Число жертв автомобильного терроризма неуклонно растет и требует принятия действен-

ных защитных мер со стороны государства во избежание подобных террористических актов.

Подводя итог рассуждениям, изложенным в рамках настоящей статьи, следует отметить, что сложность, масштабность, изменчивость правоотношений в сфере автотранспортной безопасности, сопровождаемых недостаточно продуманными политическими решениями, порождают сложности административно-правового регулирования в этой области.

На сегодняшний день в Российской Федерации накоплен значительный, разнообразный и несистематизированный массив нормативных правовых норм, регламентирующих самые различные аспекты проблемы обеспечения безопасности автомобильного транспорта, неразрывно связанной с безопасностью дорожного движения. В связи с этим научная проработка вопросов, связанных с повышением эффективности административно-правового регулирования в рамках обеспечения безопасности автомобильного транспорта, а также организации деятельности ее субъектов крайне востребована и актуальна. Все это диктует необходимость разработки научно-концептуальной и правовой основы применения административно-правовых средств и методов в этой сфере.

#### **Литература:**

1. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. М., 1983.
2. Рубец А.Д. История автомобильного

транспорта России: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., 2004. С. 222-223.

3. Быков А.Г., Половинчик Д.И. Основы автотранспортного права: учебник. М., 1986. С. 13-14.

4. Молчанов П.В. Автомобильное право как подотрасль административного права // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 57.

5. О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ : принят Государственной Думой 15 ноября 1995 года: по состоянию на 26 июля 2017 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

6. Калюжный Ю.Н. Методы правового регулирования обеспечения безопасности дорожного движения // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 60-63.

7. Попугаев Ю.И. О некоторых аспектах совершенствования административно-деликтного законодательства // Административное право и процесс. 2017 № 10. С. 5-8.

8. Молчанов П.В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. 2016 № 10. С. 15-21; Он же. Безопасность дорожного движения как объект финансово-правового регулирования // Административное право и процесс. 2017 № 10. С. 48-49.