

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЭКСПЛУАТАЦИИ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 656.13.08(075.8)

© Артамонова Светлана Николаевна
— кандидат юридических наук, доцент,
доцент Военного университета Минобороны России

Об отечественном опыте организационно-правового регулирувания системы контроля в сфере обеспечения автотранспортной безопасности и ее оптимизации в условиях современных угроз

Аннотация. Исследование сущности и содержания контроля и надзора, их проявлений в такой приоритетной области государственного управления, как безопасность дорожного движения, является крайне востребованным. Действующее законодательство не содержит понятия «федеральный государственный надзор в области дорожного движения», неоднозначна также и трактовка законодателем его соотношения с контролем в этой сфере. При этом нарушения обязательных требований в области безопасности дорожного движения его участниками, юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями по-прежнему являются одними из основных причин дорожно-транспортного травматизма. Особенно острой представляется проблема обеспечения безопасности на автомобильном транспорте, поскольку она является одной из важнейших социально-экономических и демографических задач Российской Федерации, а решение ее связывается с реализацией широкого круга мер экономического, организационного и воспитательного характера. В статье представлены результаты анализа опыта организации и нормативной правовой регламентации осуществления системы контроля в сфере обеспечения безопасности автомобильного транспорта, а также перспектив совершенствования контрольной и надзорной деятельности в этой сфере с учетом новейших угроз.

Ключевые слова: транспортная безопасность; автомобильный транспорт; обеспечение безопасности дорожного движения; контрольная и надзорная деятельность.

© Svetlana N. Artamonova

Candidate of Law, docent,
associate professor of the Military University
of the Ministry of Defence of Russia

On the domestic experience of the organizational and legal regulation of the system controlling road traffic safety and its optimization due to modern threats

Abstract. The study of the nature and contents of control and supervision, their manifestations in such a priority area of public administration as road safety is of extreme popularity. The current legislation does not contain the concept ‘federal government supervision over road traffic,’ and the legislator’s interpretation of its relationship with control in the area is not uniquely defined. At the same time, the violations of the mandatory requirements in the field of road traffic safety committed by the participants, legal entities and officials, individual entrepreneurs are still one of the main causes of road traffic injuries. The problem of ensuring road transport safety is particularly urgent, since it is one of the most important socio-economic and demographic issues of the Russian Federation, and its solution can help to implement a wide range of economic, organizational and educational measures. The article presents the analysis results of the organization’s experience and the regulatory legal regulation of the control system in the field of road transport safety, as well as the prospects for improving the controlling activity in this area, taking into account the latest threats.

Keywords: road transport safety; road transport; support of road traffic safety; control and supervision.

В настоящее время нормативное регулирование контроля в Российской Федерации далеко от совершенства, а государственный контроль скорее представляет собой не систему, а совокупность элементов, далеко не всегда находящихся в системных связях и отношениях друг с другом.

Разнообразие научных направлений, использующих этот термин, порождает множество трактовок понятия «контроль», рассматривая его как вид управленческой деятельности, метод реализации управленческой компетенции, процесс, систему наблюдения и проверки отклонений от заданных параметров, форму обратной связи и др. Обобщение вышеуказанных подходов в социально-правовом плане позволяет говорить о контроле как о функции управления. Ее реализация предполагает некую систематизированную совокупность действий по наблюдению, проверке протекающих в обществе и государстве процессов, по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных

результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и т.п., устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия [1, стр. 7—8].

К основным факторам, определяющим причины высокой аварийности на автомобильном транспорте, наносящей огромный материальный и моральный ущерб как обществу в целом, так и отдельным гражданам, специалисты относят: пренебрежение требованиями безопасности дорожного движения со стороны участников дорожного движения; низкое качество подготовки водителей транспортных средств; неудовлетворительную водительскую дисциплину и небрежность водителей при управлении транспортными средствами; недостаточное понимание и поддержка 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 области обеспечения безопасности автомобильного транспорта реализуются нормы различных отраслей права, 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.

На сегодняшний день в России накоплен значительный управленческий опыт в сфере обеспечения безопасности автомобильного транспорта, а также весьма разнообразный и несистематизированный массив нормативных правовых норм, регламентирующих самые различные аспекты указанной проблемы. В связи с этим представляется интересным проанализировать этот опыт и определить перспективы совершенствования этого сегмента автотранспортного законодательства в условиях правового государства.

Еще в 1903 г. постановлением Правительства «Об устройстве полиции и городах с полным полицейским управлением» впервые во всех городах России вводятся штаты полиции, в обязанности которой входило обеспечение безопасности дорожного движения (далее — БДД), а в 1907 г. издается первое дополнение к инструкции околоточным надзирателям полиции, в рамках которого впервые были разработаны и установлены правила движения по городским улицам для велосипедов, автомобилей и трамваев [2, стр. 160].

Первые правила дорожного движения (далее — ПДД) советского периода были подписаны В. И. Лениным 10 июня 1920 г. и объявлены декретом Совета Народных Комиссаров «Об автодвижении по г. Москве и

ее окрестностям (Правила)», где наряду с регламентацией предусматривалось также и создание специального органа, предназначенного для контроля за соблюдением правил движения и эксплуатации автотранспорта — Государственная автомобильная инспекция (ГАИ).

В 1935 г. ГАИ была передана в состав Главного управления Рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел СССР (ГУРКМ НКВД СССР) и получила полномочия по наложению административных наказаний за нарушение ПДД, а ее сотрудники были наделены всеми правами, установленными для сотрудников милиции. Соответствующие права и обязанности ГАИ, явно надзорного характера, наряду с задачами по борьбе с авариями на дорогах, наблюдению за подготовкой шоферов и учетом автопарка в 1936 г. были закреплены в Положении о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР [3, стр. 28].

Рост автомобилизации страны в конце 1960—1970-х гг., связанный с началом массового выпуска отечественных легковушек в период послевоенного восстановления народного хозяйства, а также развитие дорожной сети остро ставили вопросы предупреждения дорожно-транспортного травматизма и борьбы с нарушениями ПДД. Решение этой задачи советское государство видело в постоянном расширении круга контрольных и надзорных полномочий в рамках единого специального правоохранительного органа, который мог бы проводить эффективную карательную политику в сфере безопасности дорожного движения, применяя меры административного принуждения.

Таким органом стала ГАИ в составе МВД СССР, главная задача которой определялась Положением как «совершенствование дорожного движения с целью обеспечения его безопасности и повышения эффективности автототранспортных средств». В этом Положении нашла отражение политика жесткой централизации механизма управления в рассматриваемой сфере, в рамках которой к компетенции Госавтоинспекции дополнительно было отнесено более 12 контрольно-надзорных функций, включая проведение мероприятий по техническому надзору за состоянием автотранспорта и средств регулирования движения, в том числе разработка правил, нормативов и стандартов по вопросам БДД.

В 1990-е гг., в период начавшихся социально-экономических реформ и хлынувшего в страну потока иномарок проблема обеспечения безопасности автомобильного транспорта приобрела не только еще большую остроту, но и многослойность. Конституционное оформление права частной собственности привел к необходимости поиска баланса между государственными и частными интересами в условиях построения правового государства. На смену административно-командным методам пришли экономические средства управления. Воздействие государства на автотранспортные организации, водителей, занимающихся

предпринимательской деятельностью, проводилось теперь через лицензирование и сертификацию их работ и услуг.

В этот же период были предприняты попытки некоторой децентрализация государственной власти и модернизации системы контроля в области дорожного движения путем создания соответствующей нормативной правовой базы.

Так, постановлением Совета Министров РСФСР от 25 сентября 1990 г. № 378 была образована Российская транспортная инспекция Минтранса России (РТИ) как орган, осуществляющий контроль за соблюдением транспортного законодательства, правил, нормативов и стандартов в области обеспечения безопасности дорожного движения. К ее компетенции было отнесено лицензирование перевозочной, транспортно-экспедиционной и другой деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, а также ремонтом и техническим обслуживанием транспортных средств. Согласно же п. 1 Положения о Государственной автомобильной инспекции МВД России 1992 г. за ГАИ был закреплен статус органа государственного контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, входящего в систему органов внутренних дел.

Определение же самого термина «дорожное движение», как, впрочем, и других ключевых понятий в рассматриваемой сфере, было закреплено Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Закон о БДД). Наряду с основными дефинициями, этим Законом были заложены правовые основы государственной политики по обеспечению БДД, определяющие ее основополагающие элементы: цели, принципы деятельности, правовую и организационную основу, требования безопасности и другие аспекты. Так, в ст. 5 Закона о БДД безопасность дорожного движения была определена как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий», а ее обеспечение как деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

В Законе о БДД получили свое закрепление и положения об усилении роли ГАИ в сфере БДД. Эти тенденции обрели свое развитие в Указе Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», утвердившего Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД), изменив название службы и существенно повысив ее административно-правовой статус. В соответствии с указанным документом служба должна была осуществлять специальные контрольные и надзорные функции, обеспечивать в пределах своей компетенции БДД, контролировать соблюдение правил, нормативных стандартов в данной сфере. ГИБДД так же получила право проводить

задержание транспортных средств и осуществлять во взаимодействии с государственными органами контроль за соблюдением юридическими лицами и гражданами условий лицензий, выданных Госавтоинспекцией.

Новый этап совершенствования управления в сфере БДД связан с проведением административной реформы 2004—2009 гг., в рамках которой сложилась трехзвенная структура управления федеральным транспортом, первым звеном которой вместо ликвидированного Министерства путей сообщения РФ стало Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России), вторым — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), а третьим по отношению к автотранспорту — Федеральное дорожное агентство (Росавтодор).

С учетом переданных функций РТИ Ространснадзор стал в системе федеральных органов исполнительной власти специальным органом, на который возложено осуществление контроля и надзора, охватывающих соблюдение законодательства РФ, ее международных договоров, регулирующих деятельность всех видов транспорта, включая аспекты транспортной безопасности. Согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398) должностные лица этого ведомства были наделены широкими правами, например, правом проверки соблюдения транспортных правил (требований к транспорту, его технической исправности, габаритам, нормам грузоподъемности) в деятельности юридических и физических лиц по осуществлению перевозок и иной связанной с транспортным процессом деятельности.

Предполагалось, что каждое из перечисленных звеньев управления автомобильным транспортом будет выполнять свои специфические функции на основе взаимодействия и четкого разграничения их полномочий. Однако следует отметить, что в рассматриваемый период — период повышенной террористической угрозы — обязанности по такому приоритетному направлению, каким стало обеспечение транспортной безопасности, были возложены на широкий круг федеральных органов (МВД, ФСБ, Минтранс России, Ространснадзор, Росавтодор). Это привело к тому, что решить эту комплексную проблему, требующую надлежащей координации, жесткого разграничения сфер ответственности, в полной мере не удалось.

В работе указанных органов управления не удалось избежать дублирования. В результате административно-правового нормотворчества и на ГИБДД, и Ростехнадзор были возложены функции по осуществлению государственного контроля за соблюдением правил, нормативных правовых актов в сфере обеспечения БДД, а также закреплены соответствующие аналогичные полномочия в одной и той же сфере правового регулирования [4, стр. 55].

С принятием Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в нашей стране начались институциональные преобразования государственного контроля (надзора). В национальном законодательстве появился институт федерального надзора, что способствовало оптимизации системы контроля в сфере обеспечения БДД. Так, используемый ранее в Законе о БДД термин «государственный надзор и контроль за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения», был заменен на термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения», который был задекларирован в качестве одного из основных направлений обеспечения безопасности движения, а его организация и осуществление отнесены к полномочиям (предметам ведения) Российской Федерации.

Федеральным законом РФ от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в сфере безопасности дорожного движения был закреплён метод лицензирования как способ правового воздействия Ространснадзора и ее территориальных органов на соискателей лицензий (лицензиата). В дальнейшем было принято постановление Правительства от 2 апреля 2012 г. № 280 «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)». Сегодня на автомобильном транспорте обязательно лицензированию также подлежат перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом, а также перевозки грузов емкостью свыше 3,5 т.

Федеральным законом от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» был регламентирован новый порядок проведения технического осмотра транспортных средств, а в июле 2012 г. оператором технического осмотра было признано юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке на право проведения технического осмотра.

И, наконец, в связи с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» рядом подзаконных нормативных актов были внесены наиболее значительные изменения в Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711). Прежде всего, был уточнен

административно-правовой статус службы, основной функцией которой теперь стало *осуществление федерального государственного надзора и специальных разрешительных функций*, а из ее компетенции были исключены: организация и проведение государственного технического осмотра автотранспортных средств; проведение дознания по делам о совершенных преступлениях в сфере дорожного движения; запрещение эксплуатации транспортных средств со снятием номерных знаков; выдача предприятиям, учреждениям, организациям разрешения на право проведения технических осмотров специально уполномоченными комиссиями предприятий; проверка в установленном порядке знания водителями транспортных средств ПДД, наличие навыков управления транспортным средством, а также направление водителей на медицинское освидетельствование для подтверждения их способности к управлению транспортными средствами. Из компетенции ГИБДД были исключены и некоторые иные обязанности и права, которые были признаны характерными для ГАИ как органа федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения»).

Реформирование ГИБДД путем изъятия из ее компетенции отдельных полномочий оценивается в научных кругах неоднозначно. Так, П. В. Молчанов, полагает, что такое изменение организационно-правового статуса этой службы может оказать разрушающее воздействие на сложившуюся систему обеспечения БДД на государственном уровне [5, стр. 15—21; 6]. В. В. Головкин, О. И. Бекетов, В. И. Майоров же, наоборот, предлагают отказаться от изжившей себя жесткой централизации механизма управления, освободить инспекцию от несвойственной работы, полагая, что постоянное увеличение функций этой службы приводит к «резкому сокращению в ее работе удельного веса надзорной деятельности» [7, стр. 27—28]. Ими делается вывод о необходимости перераспределения полномочий между ГИБДД и Ространснадзором на основе более четких, законодательно закрепленных критериев.

Однако фактически все специалисты в этой области справедливо, по мнению автора, сходятся во мнении, что организационно-правовые вопросы надзорной деятельности в сфере обеспечения БДД должны получить свое закрепление в федеральных законах. Они разделяют позицию Б. В. Россинского о необходимости детальной регламентации деятельности ГИБДД в рамках специального федерального закона, который бы в полной мере отражал глубинные процессы демократизации общества, дух и требования Конституции РФ [3; 5, стр. 15—21; 7].

Постановка этой задачи представляется в настоящее время весьма актуальной. Дело в том, что ввиду сложности объекта воздействия административно-правовое регулирование обеспечения безопасности

автомобильного транспорта сопряжено с необходимостью разрешения ряда проблемных вопросов, которые требуют большой аккуратности в принятии управленческих и правовых решений.

Однако за последние годы в области обеспечения БДД 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 т грузовых автомобилей («Платон»), наделение субъектов РФ 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 КоАП РФ, устанавливающего все более обременительные наказания для участников дорожного движения, причем изолировано от надлежащего процессуального законодательства и при полном отсутствии превентивной составляющей. Результаты социологических исследований же 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 [5].

Такого рода политика, по мнению специалистов, способствует не только усилению правового нигилизма со стороны автовладельцев, но и способна вызвать социально-протестные настроения. Яркими примерами проявлений таких настроений может служить деятельность таких общественных движений, как «Синие ведерки», члены которого борются с произволом чиновников на дорогах, нелегально использующих проблесковые маячки, а также печально известное некоммерческое объединение «СтопХам», выступающее против хамства и нарушений водителями транспортных средств ПДД, однако использующее для этого сомнительные средства, уже оцененные МВД России и российским правосудием как противозаконные.

Между тем, представляется, что учет общественного мнения в рамках государственного управления и разрешения возможных конфликтов интересов гражданского общества и федерального органа исполнительной власти по надзору в сфере обеспечения безопасности

дорожного движения может и должен стать действенным инструментом влияния общества на эффективность государственного управления в этой области общественных отношений. В связи с этим своевременным может быть решение вопроса об оптимизации системы контроля в рассматриваемой сфере путем имплантации в нее элементов общественного контроля, основные цели и принципы которого регулировались бы на уровне федерального закона.

Стоит также обратить внимание, что решение административно-правовых вопросов обеспечения безопасности дорожного движения зависят не только от исторических особенностей развития правовых институтов в конкретном государстве, но и от политической конъюнктуры, необходимости срочного 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 действенных защитных мер со стороны государства во избежание подобных террористических актов.

Литература

1. Землин, А. И. К вопросу о роли и проблемах контроля в сфере государственного управления // Актуальные проблемы менеджмента и публичного управления в современной России: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 22 мая 2015 г. — М., 2015.
2. Гирько, С. И. Органы внутренних дел Российской империи / С. И. Гирько [и др.]. — М., 2002. — Т. 1.
3. Россинский, Б. В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. — М., 1993.
4. Гречуха, В. Н. Транспортное право России. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2016.
5. Молчанов, П. В. Административная политика в области обеспечения безопасности дорожного движения: направления и тенденции (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. — 2016. — № 10.
6. Актуальные проблемы административной политики в области дорожного движения (по результатам социологических исследований) // Административное право и процесс. — 2017. — № 11.
7. Головкин, В. В. Государственная инспекция безопасности дорожного движения проблемы реформы и перспективы / В. В. Головкин, О. И. Бекетов, В. И. Майоров // Административное право и процесс. — 2016. — № 12.

References

1. Zemlin, A. I. K voprosu o roli i problemakh kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya // Aktual'nyye problemy menedzhmenta i publichnogo upravleniya v sovremennoy Rossii: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. Moskva, 22 maya 2015 [To the question of the role and problems of control in the field of public administration // Important problems of management and public administration in modern Russia: materials of the International Scientific and Practical Conference. Moscow, May 22, 2015]. — M., 2015.
2. Gir'ko, S. I. Organy vnutrennikh del Rossiyskoy imperii [Law enforcement bodies of the Russian Empire] / S. I. Girko [et al]. — M., 2002. — V. 1.
3. Rossinskiy, B. V. Organizatsionno-upravlencheskiye problemy funktsionirovaniya gosudarstvennoy sistemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya [Organizational and managerial problems of the functioning of the state system for road safety support]. — M., 1993.
4. Grechukha, V. N. Transportnoye pravo Rossii [Transport Law of Russia]. — 2nd ed., appr. and add. — M., 2016.
5. Molchanov, P. V. Administrativnaya politika v oblasti obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: napravleniya i tendentsii (po rezul'tatam sotsiologicheskikh issledovaniy)// Administrativnoye pravo i protsess [Administrative policy in the field of road safety: directions and trends (according to the results of sociological research) // Administrative law and process]. — 2016. — № 10.
6. Aktual'nyye problemy administrativnoy politiki v oblasti dorozhnogo dvizheniya (po rezul'tatam sotsiologicheskikh issledovaniy)//Administrativnoye pravo i protsess [Actual problems of administrative policy in the field of road traffic (according to the results of sociological research) // Administrative law and process]. — 2017. — № 11.
7. Golovko, V. V. Gosudarstvennaya inspektsiya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: problemy, reformy i perspektivy / V. V. Golovko, O. I. Beketov, V. I. Mayorov // Administrativnoye pravo i protsess [State control of road traffic safety: problems, reforms and prospects / V. V. Golovko, O. I. Beketov, V. I. Mayorov // Administrative law and process]. — 2016. — № 12.