

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 347.4

Тухватуллин Тимур Анварович,

кандидат юридических наук,

начальник отдела правового обеспечения

Управления комплаенса АНО «Московская дирекция
транспортного обслуживания»

timurthn@mail.ru

Кондратова Елена Сергеевна,

главный специалист отдела правового обеспечения

Управления комплаенса АНО «Московская дирекция
транспортного обслуживания»

kondratova.elena.95@mail.ru

Правовое регулирование эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в Российской Федерации: проблемы и перспективы

Аннотация. Авторами в условиях масштабного распространения современных технологий на транспорте, определяющих актуальность обращения к теме, проведено сравнительно-правовое исследование международных и национальных нормативных правовых актов, а также их проектов, регулирующих отношения в области регулирования эксплуатации высокоавтоматизированных (беспилотных) транспортных средств. Обозначены проблемы правового регулирования вопросов использования и эксплуатации беспилотных транспортных средств в условиях дорожного движения. Законопроекты о регулировании эксплуатации беспилотных транспортных средств, внесенные в российский парламент, не приобрели статуса действующих нормативных правовых актов. Беспилотные транспортные средства в настоящее время применяются на основе подзаконных нормативных правовых актов исключительно в условиях проводимого на территории отдельных субъектов РФ эксперимента без выпуска таких транспортных средств на дороги общего пользования. К моменту завершения эксперимента по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средствах потребуется на законодательном уровне урегулировать все вопросы,

связанные с эксплуатацией таких автомобилей с одновременной интеграцией нормативных положений о них с нормами действующего законодательства в области транспорта и безопасности дорожного движения, а также законодательства об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций, урегулированных специальным законом. Учитывая одну из основных проблем российского законодательства, регулирующего вопросы эксплуатации беспилотных транспортных средств, которое не допускает движение транспортного средства на дорогах общего пользования без водителя, в статье отмечена необходимость внесения изменений в Правила дорожного движения. В связи с этим авторами предлагается синхронизировать Правила дорожного движения с положениями Конвенции о дорожном движении 1968 г.

Ключевые слова: высокоавтоматизированные транспортные средства; инновационные транспортные средства; беспилотные транспортные средства; безопасность дорожного движения.

Timur An. Tukhvatullin,

Candidate in Law, head of the department of legal support of the compliance department of ANO "Moscow Directorate of Transport Services"

Elena S. Kondratova,

main specialist of the department of legal support of the compliance department of ANO "Moscow Directorate of Transport Services"

Legal regulation of the operation of highly automated vehicles in the Russian Federation: problems and prospects

Abstract. In the conditions of large-scale spread of modern technologies in transport, which determine the relevance of the issue, there has been conducted a comparative legal study of international and national regulatory legal acts, as well as their projects regulating relations in the field of regulating the operation of highly automated (unmanned) vehicles. There have been considered the problems of legal regulation of the use and operation of unmanned vehicles in traffic conditions. The bills on regulating the operation of unmanned vehicles submitted to the Russian parliament have not acquired the status of existing regulatory legal acts. Unmanned vehicles are currently used on the basis of by-laws exclusively in the conditions of an experiment conducted on the territory of individual constituent entities of the Russian Federation without the release of such vehicles on public roads. By the time the

experiment on the operation of highly automated vehicles is completed, it will be necessary to regulate legally all issues related to the operation of such vehicles with the simultaneous integration of their regulations with the norms of the current legislation in the field of transport and road safety, as well as legislation on experimental legal regimes in the field of digital innovations regulated by a special law. Taking into account one of the main problems of Russian legislation regulating the operation of unmanned vehicles, which does not allow the movement of a vehicle on public roads without a driver, there has been determined the need to amend the Traffic Rules. In this regard, there has been proposed to synchronize the Traffic Rules with the provisions of the 1968 Convention on Traffic Rules.

Keywords: highly automated vehicles; innovative vehicles; unmanned vehicles; road safety.

Стремительное развитие научно-технического прогресса в последние десятилетия закономерно повлияло на трансформацию автомобильной индустрии: крупнейшими производителями активно внедряются отдельные элементы искусственного интеллекта и робототехники, призванные в том числе автоматизировать процесс управления транспортными средствами как индивидуальными (легковыми автомобилями), так коллективными (автобусами и другими видами общественного транспорта). Тренд очевиден — в самом ближайшем будущем беспилотный транспорт станет массовым явлением в мире.

Основной особенностью беспилотных транспортных средств является их способность действовать без прямого участия человека, что обуславливает необходимость использования новых технологий, способных обеспечить их работу. Речь, прежде всего, идет об адаптивных системах искусственного интеллекта, управляющих машинами без водителя при обеспечении бесперебойного и безопасного взаимодействия с окружающей средой.

Технологии создания транспортных средств, перемещающихся без помощи человека, начали активно развиваться в России относительно недавно. Так, компания *Cognitive Technologies* и ПАО «КАМАЗ» в начале 2015 г. запустили совместный проект по созданию на базе автомобиля «Камаз» беспилотного транспортного средства нового поколения. Ключевая цель проекта — обеспечить безопасность дорожного движения грузовых автомобилей на дорогах общего пользования межмуниципального сообщения. Сегодня реализуется множество подобного рода проектов, направленных на производство беспилотных автомобилей, среди них: Яндекс.*Taxi*, *SberAutoTech*, *StarLine*, КамАЗ (КамАЗ-1221, КамАЗ-6561), *MatrËshka* и др.

Активно ведется «тестовая» эксплуатация беспилотных транспортных средств. Например, беспилотные автомобили «Сбера» проехали в 2022 г.

3,5 млн км, что втрое больше, чем годом ранее. Уже несколько тысяч человек воспользовались автомобилями компании *SberAutoTech* (разработчик беспилотных и высокоавтоматизированных автомобилей, входящий в экосистему «Сбера»), в том числе на дорогах общего пользования в ограниченном режиме (водитель находится в салоне во время движения и «страхует» машину) [URL: <https://tass.ru/novosti-partnerov/17156439> (дата обращения: 2 марта 2023 г.)].

Очевидно, что с активным развитием технологий «беспилотного» вождения возникает потребность решения проблем правового характера. Следует согласиться с позицией А. И. Землина, полагающего, что «проблема технического характера, связанная с внедрением инновационных транспортных средств, переросла в проблему правовую, решение которой может быть основано только на легализации перехода системы правового регулирования возникающих при этом отношений на новые принципы. Без должной научной проработки и соответствующего, основанного на достижениях транспортно-правовой науки, правового сопровождения попытки урегулировать возникающие отношения неизбежно будут носить спорадический, бессистемный характер» [3].

К моменту запуска полноценного использования полностью беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования потребуется правовое обеспечение использования работоспособной дорожной инфраструктуры, позволяющей данному виду транспорта ориентироваться в пространстве, навигационного и контрольного оборудования, позволяющего в онлайн режиме отслеживать находящиеся в пути автомобили с возможностью их «ведения» в ручном режиме оператору вне салона автомобиля.

Одним из наиболее перспективных направлений развития дорожно-транспортной инфраструктуры для эффективной и безопасной эксплуатации беспилотных транспортных средств является разработка и внедрение цифровой модели дороги, основанной на достоверных высокоточных пространственных данных о дороге и условиях движения. Такой системой должны быть оснащены все дороги, по которым будут передвигаться беспилотные автомобили.

Дорожно-транспортная инфраструктура и беспилотники должны будут стать единой информационно-технологической средой. Внедрение технологий подключения таких автомобилей к дорожно-транспортной инфраструктуре приведет к значительному росту объема пользовательских данных, что потребует ресурсов по их обработке и хранению, обеспечению конфиденциальности. В связи с этим не последнее место станут занимать вопросы сохранения конфиденциальности персональных данных пользователей и кибербезопасность.

Профессор В. А. Вайпан при обозначении концептуальных направлений «необходимой адаптации российского транспортного права к новым цифровым экономическим реалиям на транспорте» справедливо отметил,

что при корректировке законодательства в сфере транспорта в первоочередном порядке необходимы «снятие административных барьеров, препятствующих развитию цифровой трансформации транспортного комплекса, ... и синхронизация правовых норм с технологическими особенностями его функционирования» [2].

В настоящее время в российском правовом поле отсутствует сфера регулирования эксплуатации высокоавтоматизированных (беспилотных) транспортных средств независимо от целей использования (для собственных нужд или с целью извлечения прибыли).

Транспортной стратегией Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года (утверждена распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р) лишь предусмотрено, что для полноценного внедрения рассматриваемой категории автомобилей потребуются доработка существующей нормативно-правовой базы на уровне Организации Объединенных Наций, и как следствие, на уровне Евразийского экономического союза и национального законодательства каждой страны-участницы.

Представляется целесообразным законодательно категорировать уровни автоматизации «беспилотных» транспортных средств. К примеру, Международным сообществом автомобильных инженеров (*Society of Automotive Engineers International*, далее — *SAE International*) разработана классификация автоматизированных транспортных средств:

первый уровень автоматизации выражен в оснащении его управляемыми человеком отдельными автоматизированными системами, направленными на обеспечение безопасности и автономности (система предупреждения о сходе с полосы, круиз-контроль);

второй уровень автоматизации заключается в возможности автомобиля ехать на «автопилоте» благодаря системам экстренного торможения и удержания в полосе (адаптивный круиз-контроль) при постоянном контроле со стороны человека;

третий уровень автоматизации отличается тем, что автомобиль оснащен функциями движения по определенному заданному маршруту, автоматизированного обгона и съезда с дороги, но также при условии нахождения в салоне человека, осуществляющего контроль;

четвертый (высокоавтоматизированный) уровень позволяет осуществлять движение автомобиля без участия человека, но с возможностью обеспечения экстренной остановки или передачи управления водителю в ситуациях, когда система неспособна справиться с управлением самостоятельно в связи, например, с крайне неблагоприятными погодными условиями или неординарной дорожной ситуацией;

пятый уровень представляет собой полностью автоматизированное транспортное средство, движение которого осуществляется без участия и внутрисалонного контроля со стороны человека.

По данным *SAE International*, автомобили пятого уровня автоматизации в настоящее время отсутствуют. Технологичное производство автомобилестроителей в наши дни большей частью сконцентрировано на третьем и четвертом уровнях автоматизации [1]. В рамках настоящего исследования предлагается рассматривать вопрос правового регулирования эксплуатации высокоавтоматизированных (четвертый уровень) и полностью автоматизированных (пятый уровень) транспортных средств (далее — ВАС).

Важнейшим юридическим вопросом как международного, так и национального законодательства каждой из стран — участниц Конвенции о дорожном движении 1968 г. (далее — Конвенция), остается административно-правовой статус высокоавтоматизированных и полностью автоматизированных транспортных средств, критерии и порядок их допуска на автомобильные дороги в качестве полноправного участника дорожного движения.

Конвенция, участницей которой является Россия, представляет собой основной нормативный документ, регулирующий правила дорожного движения на международном уровне.

Положениями п. 1 ст. 8 Конвенции предусмотрено, что каждое транспортное средство или состав транспортных средств, которые находятся в движении, должны иметь водителя. Пунктом 5 ст. 8 также установлено, что водитель должен быть всегда в состоянии управлять своим транспортным средством.

По мнению А. В. Незнамова, Финляндия и некоторые другие страны посчитали, что принятые в 2014 г. поправки, которыми ст. 8 Конвенции дополнена п. 5-бис, открыли дорогу беспилотным автомобилям [5]. Однако этого оказалось недостаточно.

На протяжении нескольких последних лет участниками Глобального форума по безопасности дорожного движения ООН (WP.1) велась подготовка изменений в Конвенцию, разрешающих эксплуатацию высокоавтоматизированных транспортных средств без водителя. В рамках 84-й сессии [URL: <https://unece.org/sites/default/files/2022-06/ECE-TRANS-WP1-179r.pdf>] Секретариатом Глобального форума обнародована информация о принятых 21 января 2022 г. поправках к ст. 1 и новой ст. 34 bis Конвенции (предложение по поправке вступило в силу 14 июля 2022 г.).

Данными поправками введены новые термины «автоматизированная система вождения» и «динамический контроль», а также установлено положение, что требование о наличии в салоне транспортного средства водителя считается выполненным, если данное транспортное средство использует автоматизированную систему вождения, которая соответствует: *национальным техническим правилам* и любым применимым международным нормативным правовым документам, касающимся колесных транспортных средств, оборудования и частей,

которые могут быть установлены и/или использованы на колесных транспортных средствах; национальному законодательству, регулируемую эксплуатацию.

Отсюда следует, что на сегодняшний день на международном уровне проделана определенная работа по формированию правовых основ для дальнейшего развития национальных законодательств в области регулирования беспилотного транспорта.

В России в настоящее время правовое регулирование отношений, возникающих при эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств, находится в стадии становления. Правовое поле содержит ряд документов, в том числе закрепляющих реализацию «пилотных» проектов. Так, в Концепции обеспечения безопасности дорожного движения с участием беспилотных транспортных средств на автомобильных дорогах общего пользования (утверждена распоряжением Правительства РФ от 25 марта 2020 г. № 724-р) закреплено положение, согласно которому процесс допуска высокоавтоматизированного транспортного средства к эксплуатации должен проходить в соответствии с техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (принят решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877) (далее — ТР ТС 018/2011).

При этом установлено, что до введения в ТР ТС 018/2011 общих требований к транспортным средствам, имеющим системы автоматизированного управления, такие средства считаются инновационными и требования к ним устанавливаются решением уполномоченного органа по техническому регулированию государства — члена Евразийского экономического союза, в котором проводится оценка соответствия.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что в настоящее время допуск ВАТС к участию в дорожном движении может осуществляться на базе национального регулирования в порядке исключения (в рамках экспериментального правового режима).

Важная работа проделана в части технического регулирования вопросов, связанных с применением интеллектуальных систем на автомобильном транспорте. Росстандарт утвердил семь национальных стандартов, нацеленных на применение технологий искусственного интеллекта на автомобильном транспорте для повышения уровня безопасности дорожного движения на транспорте, а также укрепления доверия граждан к технологиям искусственного интеллекта (ГОСТ Р 70249-2022, ГОСТ Р 70250-2022, ГОСТ Р 70251-2022, ГОСТ Р 70252-2022, ГОСТ Р 70253-2022, ГОСТ Р 70254-2022, ГОСТ Р 70255-2022). ГОСТы вступили в силу с 1 января 2023 г.

Теперь более подробно остановимся на проблеме правового регулирования эксплуатации ВАТС, поскольку данный вопрос тесно связан

с рисками дорожно-транспортных происшествий, влекущих за собой негативные юридические последствия.

Вопрос законодательного регулирования допуска ВАТС к участию в дорожном движении и их безопасной эксплуатации имеет определенную историю. Начиная с 2019 г. в Государственную Думу были внесены два законопроекта (№ 710083-7, 910152-7), положениями которых предусматривалось:

- закрепление для инновационных транспортных средств особого правового статуса с установлением в целях регламентации процесса опытной эксплуатации специального понятийного аппарата;

- определение полномочий федеральных органов исполнительной власти по вопросам эксплуатации таких транспортных средств;

- установление требований к процессу их эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования;

- введение ответственности за небезопасную и аварийную эксплуатацию таких транспортных средств и др.

Несмотря на назревшую необходимость правового регулирования вопроса эксплуатации ВАТС, прохождение процедуры рассмотрения указанных законодательных инициатив в Государственной Думе не увенчалось успехом (законопроекты отозваны, возвращены авторам).

В 2022 г. Минтранс России разработан проект федерального закона «О высокоавтоматизированных транспортных средствах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — законопроект), направленный на регулирование отношений, связанных в том числе с эксплуатацией ВАТС. В законопроекте закреплено понятие ВАТС, под которым понимается инновационное транспортное средство, оснащенное автоматизированной системой управления. Иные виды инновационных транспортных средств, различающиеся по степени автоматизации, «выпали» из зоны регулирования законопроекта, что, по нашему мнению, не направлено на унификацию юридической терминологии в области транспорта.

Несмотря на широкий круг вопросов, охватываемых законопроектом, считаем необходимым дополнить его положением об органе исполнительной власти, который будет осуществлять контроль за соблюдением установленных требований со стороны производителя, диспетчеров и владельцев ВАТС, а также участников отношений в сфере обращения таких автомобилей.

Видится целесообразным также дополнить законопроект положениями, раскрывающими суть процесса управления ВАТС, регламентировав права и обязанности всех участников отношений, возникающих при эксплуатации таких транспортных средств.

Проведенный анализ документов позволяет сделать вывод об отсутствии регламентации вопроса эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств на уровне закона.

Указанная позиция полностью согласуется с мнением А. И. Землина, который отмечает очевидное отставание российской системы правового регулирования использования автомобилей, оснащенных автоматизированными системами вождения, которая все еще находится в экспериментальной стадии [4].

Опытная эксплуатация ВАТС на автомобильных дорогах общего пользования в России стартовала в экспериментальном режиме в 2018 г., когда Правительством РФ принято решение о проведении соответствующего эксперимента (постановление Правительства РФ от 26 ноября 2018 г. № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств»). Первыми автомобилями, вышедшими на дороги общего пользования в рамках указанного эксперимента, стали беспилотные автомобили Яндекса.

Изначально данным постановлением предусматривалось проведение эксперимента на автомобильных дорогах общего пользования на территориях Москвы и Татарстана с 1 декабря 2018 г. по 1 марта 2022 г. (позднее срок продлен до 1 июля 2022 г.). В 2020 г. к эксперименту дополнительно включены территории ряда российских регионов.

С конца 2022 г. установлен экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций по предоставлению транспортных услуг с использованием высокоавтоматизированных транспортных средств на территориях отдельных субъектов РФ (постановление Правительства РФ от 9 марта 2022 г. № 309 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств»). Данный эксперимент направлен на производство и эксплуатацию ВАТС как цифровой инновации, предоставление транспортных и логистических услуг и организацию транспортного обслуживания с участием таких автомобилей. Регулятором предполагается, что эксперимент позволит определить целесообразность и эффективность применения того или иного рода инновационных транспортных средств.

К примеру, постановлением Правительства РФ от 17 октября 2022 г. № 1849 запущен экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотного грузового транспорта на автодороге М-11 «Нева». Испытания пройдут в рамках инициативы «Беспилотные логистические коридоры» на основе утвержденной Программы на указанной автодороге, а также на территории объектов дорожного сервиса (см. постановление Правительства РФ от 17 октября 2022 г. № 1849).

Представляется, что к моменту завершения пилотной эксплуатации ВАТС в рамках экспериментальных правовых режимов должен быть принят федеральный закон о высокоавтоматизированных транспортных

средствах, который позволит урегулировать все вопросы, связанные с эксплуатацией ВАТС. Одновременно положения указанного закона необходимо приводит в соответствие с нормами действующего законодательства в области транспорта, а также Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

В завершение отметим, что к моменту перехода на опытную эксплуатацию ВАТС потребуется существенно доработать действующую российскую правовую базу, прежде всего, Правила дорожного движения, утвержденные постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090, адресующие многие требования к водителю, под которым понимается лицо, управляющее транспортным средством (п. 2.3.1, 10.1).

В целом применение полностью беспилотных транспортных средств потребует переосмысления и корректировки российской правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере транспорта, поскольку помимо решения проблем правового регулирования, собственно выпуска инновационных средств передвижения на автомобильные дороги и адаптации под них действующей транспортной инфраструктуры, потребуется определиться с вопросом о юридической ответственности за дорожно-транспортные происшествия с участием таких машин.

Литература

1. Андрюхин, Н. Г. Проблемные аспекты нормативно-правового регулирования в сфере эксплуатации беспилотных транспортных средств / Н. Г. Андрюхин, К. Р. Ледовская // Административное право и процесс. — 2022. — № 12. — С. 60—64.
2. Вайпан, В. А. Правовое обеспечение цифровой трансформации транспортного комплекса России // Транспортное право. — 2022. — № 3. — С. 3—7.
3. Землин, А. И. Проблемные вопросы правового обеспечения использования высокоавтоматизированных транспортных средств // Транспортное право. — 2022. — № 4. — С. 13—20.
4. Землин, А. И. Проблемные вопросы правового регулирования отношений, связанных с использованием высокоавтоматизированных транспортных средств // Журнал российского права. — 2022. — № 12. — С. 58—69.
5. Незнамов, А. В. Правила беспилотного вождения: об изменениях Венской конвенции о дорожном движении // Закон. — 2018. — № 1. — С. 175—182.

References

1. Andryukhin, N. G. Problemnyye aspekty normativno-pravovogo regulirovaniya v sfere ekspluatatsii bespilotnykh transportnykh sredstv [Problematic aspects of legal regulation in the field of operation of unmanned vehicles] / N. G. Andryukhin, K. R. Ledovskaya // Administrativnoye pravo i protsess. — 2022. — № 12. — S. 60—64.
2. Vaypan, V. A. Pravovoye obespecheniye tsifrovoy transformatsii transportnogo kompleksa Rossii [Legal support of the digital transformation of the Russian transport complex] // Transportnoye pravo. — 2022. — № 3. — S. 3—7.
3. Zemlin, A. I. Problemnyye voprosy pravovogo obespecheniya ispol'zovaniya vysokoavtomatizirovannykh transportnykh sredstv [Problematic issues of legal

support for the use of highly automated vehicle] // *Transportnoye pravo*. – 2022. – № 4. – S. 13–20.

4. Zemlin, A. I. *Problemnyye voprosy pravovogo regulirovaniya otnosheniy, svyazannykh s ispol'zovaniyem vysokoavtomatizirovannykh transportnykh sredstv* [Problematic issues of legal regulation of relations related to the use of highly automated vehicles] // *Zhurnal rossiyskogo prava*. – 2022. – № 12. – S. 58–69.
5. Neznamov, A. V. *Pravila bespilotnogo vozhdeniya: ob izmeneniyakh Venskoy konventsii o dorozhnom dvizhenii* [Rules for unmanned driving: on changes to the Vienna Convention on Road Traffic] // *Zakon*. – 2018. – № 1. – S. 175–182.