

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения»: проблемы и перспективы

А. Ю. ЯКИМОВ, докт. юр. наук, профессор, директор по международным и национальным программам и проектам в области ОБДД Российского союза автостраховщиков, действ. член РАТ



В системе нормативных правовых актов, регулирующих деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, центральное место занимает Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее — Закон). Чтобы проанализировать проблемы реализации положений данного Закона и оценить перспективы его совершенствования, по нашему мнению, следует рассмотреть его содержание через нормативно-правовую призму.

В Законе впервые были сформулированы основные принципы (ст. 3) и определены основные направления (ст. 5) обеспечения безопасности дорожного движения, частично разрешена проблема разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (ст. 6), в общем виде установлены основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при осуществлении конкретных видов деятельности (гл. IV).

Согласно абзацу 2 ст. 2 Закона, под дорожным движением понимается совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог. При этом безопасность дорожного движения определяется как состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий (абзац 3 ст. 2 Закона). Таким образом, безопасность дорожного движения является одной из качественных характеристик процесса дорожного движения.

С учетом изложенного представляется, что выделение общественных отношений, возникающих в связи с обеспечением безопасности дорожного движения, является достаточно условным и затрудняет четкое определение предмета правового регулирования данного Закона.

Анализ норм Закона показывает, что большинство статей, определяющих

требования по обеспечению безопасности дорожного движения, носят бланкетный характер либо предполагают наличие правового механизма их реализации. Это обуславливает необходимость принятия дополнительных нормативных правовых актов различной юридической силы.

Так, п. 2 ст. 14 содержит норму, согласно которой «основания временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на дорогах устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации о безопасности дорожного движения».

Согласно п. 1 ст. 17 порядок проведения государственного технического осмотра устанавливается Правительством Российской Федерации.

Еще один пример: в Законе предусмотрено, что виды правонарушений, влекущих в качестве меры ответственности лишение права на управление транспортными средствами либо ограничение такого права, устанавливаются федеральным законом (п. 2 ст. 28).

Положения, требующие обязательного наличия законодательных или иных нормативных правовых актов, имеются также в целом ряде статей Закона (ст. 9, 10, 14, 15, 19, 21, 22, 23 и др.).

Нормы прямого действия, содержащиеся в Законе, как правило, посвящены разрешению узких, специфических вопросов, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения.

Так, в п. 2 статьи 12 установлено, что «обязанность по обеспечению соответствия состояния дорог после ремонта и в процессе эксплуатации установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам возлагается на орган исполнительной власти, в ведении которого находятся дороги».

В соответствии с п. 2 ст. 19 Закона запрещается эксплуатация транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности.

Приведенные положения Закона позволяют сделать вывод, что он в целом носит «рамочный» характер и не может быть отнесен к законам прямого действия. Это в полной мере проявляется при конструировании имеющих, на наш взгляд, принципиально важное значение норм Закона, которые лишь в самом общем виде устанавливают компетенцию субъектов управления различного уровня в области обеспечения безопасности дорожного движения (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления).

Здесь следует учитывать исторические аспекты формирования законодательной базы Российской Федерации на момент принятия данного Закона. В тот период вопросы распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами носили острый, дискуссионный характер, обусловленный политическими, экономическими и финансовыми проблемами страны. В таких условиях вряд ли было возможным более детальное разграничение компетенции по уровням управления. За время действия Закона социально-экономическая ситуация в стране кардинально изменилась. Разработан и вступил в силу ряд законодательных актов, в том числе



регламентирующих компетенцию органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Однако, к сожалению, ни в Законе, ни в принятых после его вступления в силу законодательных актах вопросы распределения в полном объеме компетенции в сфере обеспечения безопасности дорожного движения между всеми перечисленными органами не получили должного нормативного отражения.

Действенность Закона во многом зависит от эффективности деятельности субъектов, уполномоченных осуществлять государственный надзор и контроль в области безопасности дорожного движения. Правовому регулированию соответствующей деятельности посвящена глава V Закона. Однако и по сей день данная глава включает только одну статью (ст. 30), также содержащую лишь самые общие положения. Это в немалой степени способствует отсутствию до сих пор оптимального разграничения компетенции государственных органов, реализующих контрольно-надзорные функции в упомянутой области.

Сложившаяся ситуация с состоянием правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения усугубляется следующим важным обстоятельством: до настоящего времени разработаны не все правовые акты, необходимые для реализации Закона, включая и те, которые прямо предусмотрены нормами самого Закона. Так, остается неурегулированной

сфера общественных отношений, касающихся медицинского обеспечения безопасности дорожного движения. При этом следует учесть, что Закон относит проведение комплекса мероприятий по такому медицинскому обеспечению к числу основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения (ст. 5).

Периодичность обязательных медицинских освидетельствований, порядок их проведения, перечень медицинских противопоказаний, при которых запрещается управлять транспортным средством, порядок организации медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях должны быть установлены федеральным законом (п. 4 ст. 23 Закона). К сожалению, до настоящего времени лишь отдельные положения, касающиеся рассматриваемого медицинского обеспечения, содержатся в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан.

Аналогичным образом не решен вопрос о введении меры ответственности в виде ограничения права на управление транспортными средствами (ранее уже отмечалось, что данная мера предусмотрена в п. 2 ст. 28 Закона). При этом следует учесть, что легальное толкование понятия «ограничение права на управление» отсутствует, а в юридической литературе вопросы, касающиеся данной меры юридической ответственности, до недавнего времени практически не рассматривались [1].

В качестве еще одного примера можно привести отсутствие реального юридического механизма проведения повторной сертификации транспортного средства (не заостряя внимания на том, насколько точным является термин «повторная сертификация»).

В соответствии с п. 4 ст. 15 Закона проведение такой сертификации необходимо после внесения изменений в конструкцию зарегистрированных транспортных средств, в том числе в конструкцию их составных частей, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей, влияющих на безопасность дорожного движения.

Разумеется, отмеченные недостатки отрицательно сказываются на результативности работы в области обеспечения безопасности дорожного движения, что, в свою очередь, оказывает негативное влияние на состояние дорожно-транспортной аварийности.

Научными и практическими работниками предлагаются различные пути совершенствования правовой основы деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения. Например, можно разработать отдельные законы, регулирующие различные направления деятельности в области дорожного движения.

Обсуждается и другой вариант — подготовка единого кодекса дорожного движения. При этом обращается особое внимание, что в некоторых странах СНГ (Азербайджан, Белоруссия, Украина) введены в действие законы о до-

рожном движении (которые включают положения правил дорожного движения) [2].

В этой связи следует специально остановиться на носящем принципиальный характер вопросе, что является более предпочтительным: разработка новой редакции рассматриваемого Закона или подготовка проекта федерального закона «О дорожном движении», по поводу которого в периодической печати появилось несколько публикаций.

Прежде всего, вновь обратимся к тексту Закона. В п. 4 ст. 22 предусмотрено, что «единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается Правилами дорожного движения, утверждаемыми Правительством Российской Федерации». Данной законодательной нормой в полной мере соответствуют Правила дорожного движения Российской Федерации (далее — Правила) и Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения (далее — Основные положения), включающие в качестве приложения Перечень неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств (далее — Перечень неисправностей).

Указанные нормативные акты утверждены постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 (с последующим изменением и дополнением).

При этом следует отметить, что в Законе установлен целый ряд концептуально значимых норм, нашедших отражение в упомянутых подзаконных актах. Так, в ст. 2 Закона содержатся формулировки, раскрывающие содержание таких основополагающих терминов, как «дорога», «дорожное движение», «дорожно-транспортное происшествие», «транспортное средство», «участник дорожного движения», которые воспроизведены в п. 1.2 Правил.

В п. 5 ст. 22 Закона определено, что на дорогах Российской Федерации устанавливается правостороннее движение транспортных средств. Эта норма включена в п. 1.4 Правил.

Согласно п. 3 ст. 15 Закона допуск транспортных средств, предназначенных для участия в дорожном движении, осуществляется путем их регистрации. Данная норма реализована в п. 1 Основных положений, где регламентировано, что механические транспортные

средства и прицепы должны быть зарегистрированы в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России или иных органах, определяемых Правительством Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 16 Закона, обязанность по поддержанию транспортных средств, участвующих в дорожном движении, в технически исправном состоянии возлагается на владельцев транспортных средств либо на лиц, эксплуатирующих транспортные средства.

Во исполнение данного законодательного требования в п. 2.3.1 Правил предусмотрено, что водитель обязан перед выездом проверить и в пути обеспечить исправное техническое состояние транспортного средства в соответствии с Основными положениями.

Подобные примеры, свидетельствующие, что в Законе содержатся многие нормативные предписания, включенные в Правила и Основные положения, можно приводить и далее.

В то же время необходимо акцентировать внимание на том, что и в Правилах, и особенно в Основных положениях содержится значительное количество норм, имеющих явно прикладное значение и отражающих технические аспекты процесса дорожного движения (достаточно вспомнить о Перечне неисправностей).

С учетом изложенного, представляется возможным сформулировать свою позицию по рассматриваемому вопросу следующим образом: выдвинутое предложение о разработке законопроекта «О дорожном движении» вызывает серьезные сомнения по целому ряду причин.

Укажем на три из них.

Во-первых, круг регулируемых общественных отношений в этом случае будет настолько широким, что полный и всесторонний охват соответствующих направлений деятельности вряд ли окажется возможным.

Во-вторых, включение в проект закона всех положений Правил, в том числе носящих чисто технический характер, привело бы, на наш взгляд, к повторению той ситуации, которая сложилась в связи с принятием Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (имеется в виду необоснованное «поднятие» на законодательный уровень норм, органично присущих подзаконным актам).

В-третьих, оперативное внесение изменений и дополнений в законодательные акты объективно затруднено с уче-

том процедурных сложностей законодательской деятельности.

Сторонники критикуемого нами подхода нередко аргументируют свою позицию тем, что в процессе принятия законопроектов нередко организуется их публичное обсуждение. Как представляется отдельным лицам, это позволяет избежать ошибок, которые могут быть допущены при «аппаратной» подготовке подзаконных актов.

При этом они охотно вспоминают ситуацию, когда постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 767 были внесены изменения в п. 22.9 Правил (о перевозке детей до 12-летнего возраста в транспортных средствах, оборудованных ремнями безопасности, которая должна осуществляться с использованием детских удерживающих устройств или иных средств, позволяющих пристегнуть ребенка с помощью ремней безопасности) и в п. 3.6 Перечня неисправностей (о запрете на установку на транспортном средстве некоторых световых приборов и световозвращающих приспособлений).

Принятие указанных новелл привело к тому, что владельцы транспортных средств оказались не в состоянии с 1 января 2006 г. выполнить требование, касающееся использования детских удерживающих устройств, а владельцы определенных марок и моделей транспортных средств были обязаны осуществить их переоборудование, что в ряде случаев влекло необходимость внесения изменений в конструкцию этих транспортных средств.

В результате постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 109 «Об особенностях применения отдельных положений Правил дорожного движения Российской Федерации» было установлено, что п. 22.9 Правил (за исключением требования, касающегося перевозки детей на переднем сиденье легкового автомобиля) не применяется до 1 января 2007 г. (т.е. срок введения в действие данного положения был перенесен на целый год). Что касается п. 3.6 Перечня неисправностей, то он был изложен в иной, более «мягкой» редакции.

В качестве контраргументов против вышеизложенной позиции можно использовать два взаимосвязанных тезиса.

Первый — изменение подзаконного акта с учетом процедуры его принятия и утверждения возможно осуществить в достаточно короткий срок. Именно это и было сделано в рассмотренном случае.



Второй тезис заключается в том, что в процессе законотворчества также встречаются ошибки, однако их устранение требует, как правило, значительного времени, а это, как уже говорилось ранее, связано с особенностями соответствующей процедуры.

Приведем, на наш взгляд, весьма показательный пример, подтверждающий последний тезис. Для этого следует обратиться к тексту Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Федеральным законом от 28 июля 2004 г. № 93-ФЗ в ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ были внесены изменения, в соответствии с которыми за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, предусмотрено лишение права управления транспортными средствами на срок от 1,5 до 2 лет.

В то же время ст. 12.26 КоАП РФ, устанавливающая ответственность за невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, не была изменена. Поэтому санкция за данное деяние осталась той же: наложение на водителя административного штрафа в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда или лишение права управления транспортными средствами на срок 1 год.

Это привело к очевидному последствию — массовому отказу соответствующих нарушителей от медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Не удивительно, что позитивный эффект от ужесточения ответ-

ственности по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ был намного меньше ожидаемого.

Более того, с учетом объективной трудоемкости законотворческого процесса принципиально необходимые коррективы в ст. 12.26 КоАП РФ, идентичные новым положениям ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ, были внесены только спустя 8 месяцев после изменения санкции нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ.

Возвращаясь к вопросу о совершенствовании правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения, на основании вышеизложенного можно сформулировать следующие выводы.

1. Несмотря на отмеченные проблемы определения предмета правового регулирования Закона, представляется более разумным идти по пути совершенствования очерченного им правового поля. Имеется в виду не только достижение оптимального соотношения норм прямого действия и бланкетных норм, но и уточнение нормативного уровня регламентации отдельных положений.

2. Необходимо более глубокое наполнение текста Закона нормами, полно и всесторонне раскрывающими содержание основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения.

3. Целесообразно более широко отразить в тексте Закона принципиально важные нормы, содержащиеся в Правилах (речь идет, прежде всего, об общих положениях, общих обязанностях водителей, обязанностях пешеходов и пассажиров, применении специальных сигналов) и в Основных положениях.

4. Одновременно требуются подготовка новых законодательных актов, прежде всего тех, которые предусмотрены Законом, и иных нормативных правовых актов в развитие Закона, а также разработка предложений по внесению изменений в целый ряд других законодательных актов [3].

По нашему убеждению, предлагаемые изменения нормативно-правовой основы деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения объективно позволят создать необходимые предпосылки для кардинального повышения эффективности государственного управления в указанной области, а в результате добиться снижения уровня дорожно-транспортной аварийности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кузин В. В., Митрошин Д. В., Якимов А. Ю. **Право на управление транспортным средством (получение, прекращение и восстановление его действия)** // Государство и право, 2007, № 6. — С. 43–44.
2. **Безопасность на дорогах ради безопасности жизни: Материалы международного конгресса 1 ноября 2007 г. Санкт-Петербург: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых государств.** — С. 41–45.
3. Антонов С. Н., Кузин В. В., Левченко А. Л., Якимов А. Ю. **Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (состояние и перспективы развития)** // Административное право и процесс, 2007, № 4. — С. 2–5.