

С. В. Верзилин

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ЛАТВИЙСКОЙ И ЭСТОНСКОЙ РЕСПУБЛИКАХ

Аннотация: обеспечение безопасности дорожного движения является сложной и комплексной задачей, что требует от законодателей всех государств, входящих в Европейский регион, значительных усилий по принятию правовых мер, обеспечивающих должный уровень безопасности дорожного движения. В статье рассмотрено законодательное регулирование в области дорожного движения в Латвийской и Эстонской Республиках, и имеющее научно-практический интерес для совершенствования Российского законодательства. На основе изучения законодательства рассматриваемых стран сделан вывод о возможности имплементации ряда положений нормативных правовых актов в Российский Закон «О безопасности дорожного движения» и другие законодательные документы. Обращается особое внимание на законодательное разделение полномочий между органами исполнительной власти в области безопасности дорожного движения, систему обучения взрослого населения и детей культуре поведения на дорогах как важного элемента общей системы профилактики дорожно-транспортных происшествий, основы правового регулирования времени труда и отдыха водителей транспортных средств.

Ключевые слова: обеспечение безопасности дорожного движения, Закон Латвийской Республики «О дорожном движении», Закон Эстонской Республики «О дорожном движении», нормативно-правовое регулирование, совершенствование законодательства в сфере дорожного движения.

UDK 656. 13.08

S. V. Versilin

FEATURES OF STATE REGULATION IN THE FIELD OF ROAD SAFETY IN THE REPUBLIC OF LATVIA AND ESTONIA

Abstract: The ensuring road safety is a difficult and complex task, which requires the legislators of all states that are members of the European Region to make significant efforts to take legal measures to ensure the proper level of traffic safety. The article discusses the legislative regulation in the field of traffic in the Republic of Latvia and Estonia that has both scientific and practical interest for improving the Russian legislation. It was concluded that it is possible to adapt a number of provisions of regulatory legal acts to the Russian Law «Highway Traffic Act» and other legislative documents based on the study of the legislation of the considered countries. The particular attention is paid to the legislative separation of powers between executive authorities in the field of road safety, the system of training adults and children on the road behavior and culture as an important element of the general system for the traffic accidents prevention, the basis for the legal regulation of working hours and time off work of vehicle drivers.

Keywords: traffic safety, the Law of the Republic of Latvia «Highway Traffic Act», the Law of the Republic of Estonia «Highway Traffic Act», legal regulation, improvement of legislation in the field of road traffic.

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-48-1-137-143

Введение

Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения являются весьма актуальными для любого государства. К сожалению,

Российская Федерация входит в первую пятерку стран с самыми высокими показателями смертности на 100 тыс. населения в Европейском регионе. В период с 2014-го

по 2018 год в России погибло 107829 человек и 1135387 человек получили травмы различной степени тяжести. Данная проблема приобрела транснациональный характер.

В докладе, подготовленном Всемирной организацией здравоохранения для 72-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2017 году отмечается: в целом мире «дорожно-транспортные происшествия виновны в гибели свыше 1,3 млн человек каждый год, а оценки бремени, связанного с несмертельными травмами, колеблются в диапазоне от 20 до 50 млн человек. Половина всех смертей, вызванных дорожно-транспортными происшествиями, приходится на уязвимых участников дорожного движения: пешеходов, мотоциклистов и велосипедистов. Хотя страны предпринимают попытки для устранения ключевых факторов риска, таких как превышение скорости, вождение в нетрезвом состоянии, неиспользование мотоциклетных шлемов, ремней безопасности и детских удерживающих устройств, плохое качество дорог и автотранспортных средств, посредством законодательных и иных мер, практически выполнение соответствующих правил и задач во многих регионах по-прежнему находится не на должном уровне» [5].

Проведем анализ ряда положений специализированных законодательных актов, которые действуют в Латвийской и Эстонской Республиках и имеют научный интерес для совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Правовые аспекты регулирования безопасности дорожного движения в Латвийской Республике

Проанализируем ряд положений Закона Латвийской Республики от 21.10.1997 г. «О дорожном движении» [2], регулирующего отношения в области безопасности дорожного движения. В данном законодательном акте установлены «организационно-правовые основания безопасности дорожного движения в Латвии в целях охраны жизни и здоровья людей, среды, а также принадлежащего физическим и юридическим лицам имущества». Среди государственных органов, осуществляющих управление дорожным движением определена Дирекция безопасности дорожного движения, для ко-

торой рассматриваемый Закон определяет следующие основные функции:

- регистрация транспортных средств и их залогов;
- выдача удостоверений водителя транспортных средств;
- обеспечение и содержание информационной системы транспортных средств и их водителей;
- производство государственного технического осмотра транспортных средств;
- осуществление надзора за содержанием дорог и улиц, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений в безопасном для движения состоянии;
- осуществление надзора за техническим состоянием находящихся в эксплуатации транспортных средств;
- выполнение иных связанных с безопасностью дорожного движения действий в соответствии со своей компетенцией.

Интересен подход латвийских законодателей к проблеме законодательного регулирования статуса регистрационных удостоверений на транспортное средство. Так, в частности, устанавливается, что на каждое транспортное средство выдается только одно регистрационное удостоверение. При этом оговаривается, что «это не исключает принадлежность транспортного средства нескольким собственникам». Устанавливается также, что «если транспортное средство принадлежит нескольким собственникам, регистрационное удостоверение выдается на имя одного сособственника с отметкой «общая собственность». В этом случае все действия с транспортным средством, затрагивающие право собственности остальных сособственников, производятся с согласия этих сособственников, что заверяется нотариусом». Учитывая, что в настоящий период времени транспортные средства имеют постоянно увеличивающуюся стоимость, а в частной собственности граждан могут также находиться грузовые автомобили и автобусы, такой законодательный подход к определению права собственности на данные объекты гражданских прав может быть использован в отечественной законодательной практике, а также может послужить в качестве стимула для развития рынка автотранспортных средств в России и более активного участия граждан в экономических отношениях путем вложения свободных денежных средств.

Хотелось бы отметить системный подход латвийских законодателей к нормативному регулированию отношений, связанных с временем работы водителей транспортных средств путем включения в рассматриваемый Закон отдельной главы под названием «Время работы и отдыха водителей автомобилей, соответствующих водительским удостоверениям категории C1, D1, C и D».

Под данное правовое регулирование подпадают все автомобили, предназначенные для перевозки грузов и пассажиров, а также автобусы.

Для водителей, управляющих вышеперечисленными транспортными средствами устанавливается общая продолжительность управления транспортным средством не выше восьми часов в сутки, которая не чаще двух раз в неделю может быть продлена до девяти часов. Продолжительность управления транспортным средством не должна превышать девяносто часов в течение двух недель подряд.

Устанавливается также, что максимальная допустимая продолжительность непрерывного управления транспортным средством не должна превышать четырех с половиной часов. После непрерывного управления транспортным средством в течение указанного времени должно наступить время отдыха по меньшей мере в течение сорока пяти минут.

Из данного общего правила, которое, как мы полагаем, необходимо распространить и на отечественную практику вождения транспортных средств данных категорий, установлено исключение, согласно которому при условии соблюдения безопасности дорожного движения водитель транспортного средства в чрезвычайной ситуации (авария, оказанием помощи пострадавшим и др.) в установленном порядке может отступить от вышеуказанных требований, чтобы гарантировать безопасность людей, транспортного средства или груза. На наш взгляд, целесообразно такие требования изложить непосредственно в тексте профильного законодательного акта, чтобы придать им должный уровень юридической силы.

Правовые аспекты регулирования безопасности дорожного движения в Эстонской Республике

Рассмотрим ряд положений специализированного законодательного акта, которым является Закон Эстонской Респуб-

ки от 17.06.2010 г. «О дорожном движении» [3]. Данный Закон представляет собой комплексный правовой акт, включающий следующие разделы:

- правила дорожного движения;
- основы и принципы обеспечения безопасности дорожного движения;
- обязанности собственника дороги;
- финансирование дорог;
- регистрацию механических транспортных средств, трамваев, вездеходов и прицепов к ним;
- требования к предоставлению права вождения;
- требования к рабочему времени и времени отдыха водителей механических транспортных средств;
- требования к организации и ведению дорожно-транспортного реестра;
- ответственность за нарушение правил дорожного движения.

Данный акт регулирует практически все отношения, возникающие в связи с осуществлением дорожного движения. Распределение ролей между органами исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения, на основании данного Закона, осуществляется следующим образом:

- Правительство Эстонской Республики разрабатывает государственную политику обеспечения безопасности дорожного движения;
- Министерство экономики и коммуникаций организует обеспечение безопасности участников дорожного движения и безопасности дорожного движения;
- Министерство внутренних дел организует надзор за дорожным движением;
- Министерство образования и науки организует реализацию образовательной политики в области дорожного движения;
- Местное самоуправление организует проведение разъяснительной и воспитательной работы в области безопасности дорожного движения среди населения, в школах и детских учреждениях на своей административной территории.

Следует обратить внимание на тот факт, что основные функции по обеспечению исполнения данной государственной функции распределены между Министерством экономики и коммуникаций (организатор) и Министерством внутренних дел (осуществление административного надзора). Воз-

можно, между этими административными ведомствами осуществляется некоторая корреляция деятельности по выполнению задач обеспечения безопасности дорожного движения.

Отдельная раздел рассматриваемого Закона посвящен обучению населения культуре поведения на дорогах и обеспечению безопасности дорожного движения, что является важным элементом общей системы профилактики дорожно-транспортного травматизма.

Результатом обучения культуре поведения на дорогах и обеспечения безопасности дорожного движения «учитывающих взаимные интересы друг друга участников дорожного движения» должно стать:

— приобретение навыков безопасного движения на дорогах, правильное восприятие ситуации на дорогах и воздержание от действий, представляющих опасность для других участников дорожного движения и создающих помехи для дорожного движения;

— приобретение знаний и умений, обеспечивающих надлежащее поведение и безопасность участников дорожного движения в различных дорожных ситуациях в качестве пешехода, пассажира или водителя.

Отдельная норма посвящена обучению культуре поведения на дорогах детей и их подготовке к безопасному участию в дорожном движении. В этой деятельности предписывается принимать участие родителям, детским дошкольным учреждениям, школам, гимназиям и другим профессиональным учебным заведениям.

Обучение взрослых культуре поведения на дорогах и обеспечению безопасности дорожного движения осуществляется посредством курсов, средств массовой информации, кампаний по пропаганде безопасности дорожного движения, информационных дней, информационных материалов целевого назначения.

В данном контексте мы хотели бы обратить внимание на логическую связку «культура поведения на дорогах — обеспечение безопасности дорожного движения». Как представляется, эти два понятия должны быть между собой логически связаны и именно культура поведения на дорогах является, применительно к рассматриваемой проблеме, главенствующей. Участник дорожного движения, воздерживающийся

от нарушения правил дорожного движения и иных административных предписаний, не проявляющий грубого поведения при осуществлении движения, тем самым обеспечивает своим поведением безопасность дорожного движения. Полагаем, что категория «культура поведения на дорогах» должна использоваться и в отечественных нормативных правовых актах, регулирующих рассматриваемые общественные отношения.

Главным элементом общей системы законодательного регулирования обеспечения безопасности дорожного движения в Эстонской Республике является Национальная программа по обеспечению данной деятельности. В качестве ее цели определена «более эффективная реализация мер по последовательному повышению безопасности дорожного движения и постоянному сокращению числа людей, погибающих или получающих увечья в результате дорожно-транспортных происшествий». Как следует из контекста норм рассматриваемого Закона данная национальная программа является постоянно действующей и реализуется по определенным временным этапам.

В качестве следующего элемента системы законодательного регулирования в рассматриваемой области общественных отношений определена система информирования участников дорожного движения о таких моментах, как состояние государственных дорог, закрытие дороги, об основных требованиях, касающихся эксплуатации и охраны дороги. Основным субъектом, на которого возложены обязанности такого информирования, является Департамент шоссейных дорог, который посредством радиостанций общереспубликанского вещания и по сети Интернет передает информацию о важнейших изменениях, касающихся организации дорожного движения, как минимум за 24 часа до начала этих изменений. Собственники дорог общественного пользования (как мы полагаем, речь идет о так называемых «платных дорогах») должен сообщать информацию об организации дорожного движения и изменениях в этой организации способом, позволяющим получить ее всем участникам дорожного движения, нуждающимся в этой информации.

В случае сильной метели и гололеда, а также при возникновении иных обстоятельств, значительно влияющих на органи-

зацию или безопасность дорожного движения, передача такой информации должна осуществляться незамедлительно.

Представляется интересным подход эстонских законодателей к статусу инструктора по подготовке водителей механических транспортных средств.

Обучение инструкторов по подготовке водителей механических транспортных средств осуществляют только высшие школы или университеты. В Законе определены основные требования к лицу, осуществляющему подготовку водителей механических транспортных средств:

- быть не моложе 21 года;
- соответствовать требованиям, предъявляемым к 6-му уровню квалификационных рамок по смыслу Закона о профессиях (как мы поняли при изучении данного вопроса, речь идет о высшем образовании);
- иметь действующее право управления механическим транспортным средством соответствующей категории;
- не иметь действующих наказаний за управление за управление транспортным средством, за которые предусмотрено лишение такого права;
- не иметь наказания за умышленно совершенное преступление.

Свидетельство о предоставлении права на осуществление подготовки водителей механических транспортных средств выдается Департаментом шоссежных дорог сроком на 5 лет.

Государственный и административный надзор за их обучением осуществляют Министерством образования и науки и Департамент шоссежных дорог.

Как мы видим, эстонские законодатели довольно жестко и серьезно подходят к проблеме подготовки инструкторов, справедливо полагая, что от их квалификации, во многом, зависят навыки будущих водителей.

Отдельные требования выдвигает рассматриваемый Закон к экзаменаторам водителей транспортных средств. К числу таких требований относятся:

- быть не моложе 25 лет;
- соответствовать требованиям, предъявляемым к 5-му уровню квалификационных рамок по смыслу Закона о профессиях;
- иметь не менее пяти лет действующее право управления механическим транс-

портным средством соответствующей категории вместе с водительским удостоверением на право управления механическим транспортным средством категории «B»;

- не иметь действующих наказаний за управление механическим транспортным средством, за которое предусмотрено лишение права управления таким средством;
- иметь выданное Департаментом шоссежных дорог действующее свидетельство экзаменатора водителей механических транспортных средств.

Сравнительный анализ статуса лица, выполняющего подготовку, и лица, являющегося экзаменатором, показывает, что они в целом схожи, за исключением возрастного ценза.

По нашему мнению, установление качественных критериев для преподавателей и экзаменаторов водителей транспортных средств на уровне закона может представлять интерес при совершенствовании отечественного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения, так как в настоящее время и в научной литературе, и прессе имеется много критических публикаций на этот счет.

Подробно в эстонском законодательстве о дорожном движении регламентировано рабочее время и время отдыха водителей. Устанавливается, что средняя еженедельная продолжительность рабочего времени водителя, включая сверхурочную работу, не должна превышать 48 часов, но может быть увеличена до 60 часов, если в течение предшествующих четырех месяцев не превышала 48 часов. Если водитель работает в промежутке с 00:00 до 06:00, то суточная продолжительность рабочего времени не должна превышать 10 часов в течение каждого 24-часового периода. В течение рабочего времени водитель не должен работать без перерывов более шести часов подряд. Далее в рассматриваемом Законе приводятся многочисленные случаи исключения из данного общего правила, но они касаются лишь только внутригосударственных шоссежных перевозок и основаны на особенностях сельскохозяйственного труда или деятельности ремонтных бригад.

Анализ многочисленных материалов, оценивающих зарубежный опыт, которые готовятся структурами МВД России для использования при совершенствовании де-

тельности по организации безопасности дорожного движения, а также обзоров Всемирной организации здравоохранения показал, что основными направлениями такой деятельности являются следующие:

1) снижение рисков безопасности дорожного движения (например, предоставление приоритета в движении транспортным средствам, перевозящим большее число пассажиров. В крупных российских городах сейчас это выливается в формировании структуры специальных полос движения, предназначенных исключительно для общественного наземного транспорта и такси);

2) создание более безопасной дорожной среды (аудит дорог на предмет их безопасности на уровне проектирования и строительства, снижение количества перекрестков, оборудование дорог средствами защиты на случай столкновения и т.д.);

3) переход к более совершенным транспортным средствам (обеспечение водителей и пассажиров «подушками безопасности», оборудование транспортных средств системами антиалкогольной блокировки, сигнализации ремней безопасности, стабилизации торможения и т.п.);

4) обеспечение соблюдения правил дорожного движения (совершенствование надзора за скоростным режимом, перестроениями во время движения, режимом труда и отдыха водителей, активизацией пропаганды соблюдения правил дорожного движения);

5) совершенствование системы оказания медицинской помощи (ужесточение временных нормативов прибытия бригад скорой помощи на место ДТП, улучшение организации лечения травм в больницах и реабилитации пострадавших) [4].

На наш взгляд, к этому следует добавить крайнюю необходимость совершенствования российской нормативной правовой базы в области дорожного движения и обеспечения его безопасности путем перехода от декларативных, «размытых» норм к конкретным жестким правилам, обеспеченным соответствующими эффективными санкциями.

Выводы

1. В законодательстве Латвийской и Эстонской Республик уделено серьезное внимание вопросам обучения граждан во-

ждению транспортных средств. Представляется необходимым включения ряда положений этих законов в Российский Закон «О безопасности дорожного движения», который в настоящее время не регулирует данные отношения.

2. Анализ профильного Эстонского законодательного акта в области дорожного движения показал, что содержащийся в нем раздел, посвященный обучению взрослого населения и детей культуре поведения на дорогах и обеспечению безопасности дорожного движения, является важным элементом общей системы профилактики дорожно-транспортных происшествий. Данное направление является особо актуальным для Российской Федерации и по-нашему мнению необходимо перенести опыт Эстонских законодателей на Российскую правовую почву.

3. С точки зрения упорядочения имущественных отношений по владению и распоряжению транспортными средствами, стоимость которых может быть высока, представляет интерес подход Закона Латвийской Республики «О дорожном движении», который вводит понятие «общая ответственность» для транспортных средств, принадлежащих одновременно нескольким собственникам.

4. Учитывая масштабы нашего государства и постоянно увеличивающийся парк таких транспортных средств, как вездеходы, представляет интерес регулирование отношений, связанных с учетом и особенностями участия в дорожном движении таких транспортных средств, который осуществлен в Законе Эстонской Республики «О дорожном движении». Так же может представлять интерес и концепция данного законодательного акта в целом, так как он действительно комплексно и детально регулирует отношения в области дорожного движения в данном государстве.

5. Представляется полезным для совершенствования отечественного законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения опыт Латвийских и Эстонских законодателей, касающийся регулирования времени труда и отдыха водителей транспортных средств. По-нашему мнению этот опыт должен быть использован в Российском законодательстве.

ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности дорожного движения : федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019) // СПС КонсультантПлюс.

2. О дорожном движении : закон Латвийской Республики от 21.10.1997 г. — URL: <http://www.latvia.news-city.info> (дата обращения: 25.12.2019)

3. О дорожном движении : закон Эстонской Республики от 17.06.2010 г. — URL: <http://www.prava.ee> (дата обращения: 25.12.2019)

4. Антонов С. Н. Безопасность дорожного движения: основные направления государственной политики: фондовая лекция / С. Н. Антонов, А. Д. Дымберов [и др.]. — М. : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2018. — 74 с.

5. 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 (дата обращения: 25.12.2019)

6. Майоров В. И. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения / В. И. Майоров, В. Е. Севрюгин // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. — 2015. — Т. 9, № 4. — С. 766—776.

7. Молчанов П. В. Особенности государственного регулирования обеспечения безопасности дорожного движения за рубежом: ключевые направления, критерии и ответственность / П. В. Молчанов // Вестник университета имени О. Е. Кутафина. — 2018. — № 1 (41). — С. 121—127.

Воронежский государственный университет

Верзилин С. В., аспирант, кафедра административного и административно-процессуального права, юридический факультет

E-mail: madridec@mail.ru

УДК 34.096

И. А. Двойменный

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ РОСГВАРДИИ

Аннотация: в статье рассматриваются организационно-правовые основы деятельности войск национальной гвардии РФ, историко-правовой аспект создания и становления территориальных подразделений Федеральной службы войск национальной гвардии, обозначаются их основные задачи на региональном уровне.

Ключевые слова: территориальные подразделения Росгвардии, задачи территориальных органов Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, охрана общественного порядка, общественная безопасность.

UDK 34.096

I. A. Dvoimenny

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL DEPARTMENTS OF THE RUSSIAN GUARD

Abstract: the article discusses the organizational and legal foundations of the activities of the national guard forces of the Russian Federation, the historical and legal aspect of the creation and establishment of territorial units of the Federal Service of the National Guard Troops, identifies their main tasks at the regional level.

Keywords: territorial divisions of the Russian Guard, tasks of the territorial bodies of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation, public order protection, public safety.

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-48-1-143-147