

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

*Аннотация: рассмотрены вопросы формирования и проведения на территории Российской Федерации единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения. Проведен анализ полномочий «по вертикали власти» между различными властными субъектами и иными обязанными субъектами в соответствии с Федеральным Законом от 12.10.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». В статье отмечено, что исполнение государственной функции «обеспечение безопасности дорожного движения» приоритетно обеспечивается, прежде всего, федеральными органами исполнительной власти. Определены и рассмотрены основные направления обеспечения безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности применительно к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Обоснована необходимость передачи части рассматриваемых полномочий от регионов к федеральным органам исполнительной власти путем заключения соответствующих соглашений — административных договоров. Сделан вывод об обязательном участии органов местного самоуправления в разработке и реализации мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения.*

*Ключевые слова: единая государственная политика, обеспечение безопасности дорожного движения, Федеральный Закон «О безопасности дорожного движения», государственная функция «обеспечение безопасности дорожного движения», полномочия органов государственной власти в сфере БДД.*

UDC 342.951:351.82

S. V. Verzilin

## THE MAIN DIRECTIONS OF THE UNIFIED STATE POLICY IN THE FIELD OF ENSURING THE SAFETY OF ROAD TRAFFIC AT THE MODERN STAGE

*Abstract: the issues of formation and implementation of a unified state policy in the field of road safety in the Russian Federation are considered. The analysis of the authority «on the vertical of power» between various authorities and other obliged subjects in accordance with Federal Law of 12.10.1995 No. 196-FL «The Road Safety» is carried out. The article noted that the performance of public functions «ensuring road safety» priority is provided primarily by the federal bodies of executive power. The main directions of ensuring road safety on the roads of regional and inter-municipal importance in the implementation of road activities in relation to the executive authorities of the Russian Federation are identified and considered. The necessity of transferring part of the powers under consideration from the regions to the federal executive authorities through the conclusion of relevant agreements - administrative treaties is proved. It is concluded that the compulsory participation of local governments in the development and implementation of measures to ensure traffic safety is needed.*

*Keywords: unified state policy, ensuring road safety, the Federal Law «The Road Safety», the state function «ensuring road safety», the powers of public authorities in the field of road safety.*

### Введение

В Федеральном Законе от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного дви-

жения» [1] в статье 6 распределены полномочия «по вертикали власти» между различными властными субъектами и иными

обязанными субъектами в области обеспечения безопасности дорожного движения. В связи с тем, что содержание данных полномочий одновременно является и содержанием государственной функции «обеспечение безопасности дорожного движения», необходимо рассмотреть их более подробно.

Выглядит естественным тот факт, что данная государственная функция не может организовываться и исполняться только на федеральном уровне. Это связано как с масштабностью данной задачи, так и с четким установлением Конституцией Российской Федерации совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в области формирования административного законодательства, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Но, тем не менее полномочия федерального центра в этом вопросе должны являться ключевыми.

#### **Основные направления единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения**

На первом месте среди вопросов, находящихся в ведении Российской Федерации, установлено «формирование и проведение на территории Российской Федерации единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения». Категории «государственная политика» и соотносимую с ней, как частное к общему, — «единая государственная политика» в настоящий период времени можно довольно часто встретить в нормативных актах самого различного уровня. Однако их содержание нормативно нигде не закрепляется. По данному поводу представляет научный интерес выделение характерных черт данных категорий, которое осуществил П. В. Молчанов. К ним, в частности, он относит:

— целенаправленный характер действий государственных институтов по решению общественно значимых задач на основе согласования интересов и потребностей различных социальных групп и слоев населения;

— комплекс согласованных действий и мероприятий, которые осуществляются в конкретных исторических условиях с целью мобилизации общественных и государ-

ственных ресурсов, в осуществлении которых участвуют как государственные, так и гражданские институты для решения поставленных задач и целей;

— базирование на основе системы, законодательства опираясь при этом не только на правовые, но и на моральные и исторические основы жизнедеятельности общества, учитывая национальные традиции и особенности государственной службы;

— результаты и последствия государственной политики оказывают влияние на различные области общественной жизни и могут иметь как положительный, так и отрицательный эффект, особенно если речь идет о социальных инновациях;

— эта политика захватывает все основные сферы жизнедеятельности общества, поэтому при ее анализе и разработке требуется междисциплинарный, комплексный подход с использованием современных достижений социологии, экономики, менеджмента, психологии и политологии, а также передового опыта и практики различных стран. [3]

Основываясь на вышеприведенной характеристике, мы считаем, что государственная политика (в том числе, и в сфере обеспечения безопасности дорожного движения) — это комплекс решений и действий, исходящих от государства в лице его уполномоченных органов, направленных на достижение определенной цели или, если конечная цель недостижима в принципе, на достижении определенного уровня общественных отношений.

В случае исполнения такой государственной функции, как обеспечение безопасности дорожного движения, достичь полного исчезновения дорожно-транспортных происшествий, наносящих ущерб гражданам, обществу и государству, невозможно даже теоретически. Можно лишь достичь определенного уровня их снижения, когда этот ущерб в достаточной мере минимизирован. Поэтому государственная политика в этом вопросе должна быть направлена на выработку определенных пороговых значений в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также на формирование комплекса мер, которые позволяют достичь данных пороговых значений.

Если говорить о единстве государственной политики в этом вопросе, то такой под-

ход законодателя правильный, так не может быть какой-то отдельной политики в данном вопросе в Забайкальском крае, Республике Башкирия или в Воронежской области. Цели этой политики везде едины: это сохранение жизни и здоровья людей, частного и государственного имущества.

На втором месте указано такое направление деятельности, находящееся в ведении Российской Федерации, как «установление правовых основ обеспечения безопасности дорожного движения». Принимая во внимание данную трактовку рассматриваемого Федерального закона, необходимо пояснить, что только на правовых основах единую государственную политику выстроить невозможно. Необходимо нечто большее, а именно единая правовая платформа, единый правовой базис, отвечающий нормам Конституции Российской Федерации, одновременно представляющий возможность для региональных субъектов данных отношений устанавливать непротиворечащие ему правовые и организационные новеллы, исходя из конкретных географических, климатических и иных особенностей субъекта Российской Федерации или отдельных местностей. Формирование только лишь основ оставляет слишком много дискреционных полномочий для законодателей и правоприменителей на региональном уровне, что может быть использовано в том числе и в ущерб обеспечению прав и свобод человека и гражданина.

На третьем месте находится такое направление деятельности, отнесенное к ведению федерального центра, как «установление единой системы технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения». При анализе данного правового положения прежде всего необходимо отметить, что оно логически вытекает из первого, то есть из правомочия формирования и проведения единой государственной политики в рассматриваемой области общественных отношений. Далее следует отметить, что сфера обеспечения безопасности дорожного движения достаточно технократична, так как касается в большей мере технических

средств, к которым относятся все транспортные средства, участвующие в дорожном движении. Перемещение транспортного средства от региона к региону происходит довольно часто и практически незаметно для водителей и пассажиров, так как административные границы между субъектами Российской Федерации и иными административно-территориальными единицами представляют собой формально-условные явления. Речь просто идет о передаче юрисдикции от органов государственной власти, осуществляющих деятельность в одном регионе, к таким органам, функционирующим в другом регионе.

Установление единой системы технических актов в области обеспечения безопасности дорожного движения на федеральном уровне несомненно способствует реализации единой государственной политики в данном вопросе.

На четвертом месте находится такое направление, как «контроль за соответствием законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области обеспечения дорожного движения Конституции Российской Федерации и федеральным законам». Это несомненно важная задача, реализация которой обеспечивает соответствие профильного законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству. Участниками данных отношений со стороны Российской Федерации являются Конституционный суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции и органы прокуратуры, которая, как известно, выстроена в виде вертикально интегрированной федеральной государственной структуры.

На пятом месте находится такое направление, как «создание федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих реализацию государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения». Необходимо отметить, что скорее не только реализацию, а выработку и реализацию такой политики. Формирование таких структур очевидно необходимо.

На шестом месте находится такое направление деятельности федерального центра, как «разработка и утверждение федеральных программ повышения безопасности дорожного движения и их финансовое

обеспечение». По сложившейся в последние десятилетия практике государственного управления, реализация государственной политики через разработку, финансовое обеспечение и осуществление контроля за реализацией федеральных целевых программ осуществляется по многим важным направлениям государственной, общественной и экономической деятельности. Это одновременно и форма участия Российской Федерации в тех или иных отношениях, и акцент со стороны федерального центра на важности развития определенных направлений. Обеспечение безопасности дорожного движения в силу значимости данной государственной функции для всего общества и экономике, несомненно должно находиться в сфере действия федеральных целевых программ.

На седьмом месте находится такое направление, как «организация и осуществление федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения». Основное бремя ответственности за данную деятельность в настоящее время возложено на Министерство внутренних дел Российской Федерации. Помимо него в реализации данных задач задействованы Министерство обороны Российской Федерации и Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

На восьмом месте находится такое направление, как «координация деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения». Оно очевидно корреспондирует к предыдущим направлениям, так как во многом именно за счет координации, как одного из методов воздействия федерального центра на упорядочение деятельности системы государственной власти, в данном случае достигается искомый результат реализации единой государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Наконец, в качестве последнего, девятого направления определено «заключение международных договоров Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения». Внешняя политика по очевидным причинам находится в ведении Российской Федерации, так как это, прежде

всего, элемент обеспечения государственного суверенитета, который, как следует из норм Конституции Российской Федерации, у нас распространяется на всю территорию государства.

### **Основные направления обеспечения безопасности дорожного движения органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления**

В этой связи представляет научный интерес анализ полномочий в данной области общественных отношений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Законодательные формулировки здесь применены весьма интересным образом.

Применительно к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее — региональные ОИВ) основной задачей определено «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения при осуществлении дорожной деятельности», которая разбивается на следующие подзадачи:

1. Осуществление мероприятий по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма. Данная подзадача реализуется региональными ОИВ прежде всего потому, что общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а в настоящее время все более приоритетно реализуются именно на уровне регионов. Правильное поведение детей на дорогах является одним из элементов их образования и воспитания.

2. Участие в организации подготовки и переподготовки водителей транспортных средств. Данная подзадача региональных ОИВ также связана с образовательной деятельностью. В данном случае — с профессиональной подготовкой (водители транспортных средств, осуществляющие данную деятельность на основании трудовых договоров), а также с подготовкой для приобретения специального права — права на управление транспортным средством соответствующей категории, приобретаемого в рамках реализации государственной административной разрешительной деятель-

ности. Реализовать данную задачу только силами федеральных органов исполнительной власти из-за масштабов нашего государства практически невозможно, да и нецелесообразно.

3. Информирование граждан о правилах и требованиях в области обеспечения безопасности дорожного движения. Это, прежде всего, различного рода наглядные средства, вставки в новостных теле- и радиопередачах, посвященные событиям в области дорожного движения и многое другое. Как нам представляется, в силу все тех же особенностей регионов и отдельных местностей данная деятельность должна осуществляться именно региональными ОИВ.

4. Ежегодное утверждение перечней аварийно-опасных участков дорог и разработка первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий. Необходимо отметить, что речь идет о дорогах регионального или межмуниципального значения. Очевидно, что данная деятельность должна осуществляться на уровне региональных ОИВ.

5. Эксклюзивно для субъектов Российской Федерации — городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь) устанавливается полномочие утверждения перечня транспортных средств, которые используются для перевозки пассажиров и имеющих более восьми мест для сидения, которым разрешено движение по полосе для маршрутных транспортных средств.

Также необходимо подчеркнуть, что в рассматриваемом Федеральном законе специально оговаривается, что данные полномочия являются расходными обязательствами субъектов Российской Федерации, то есть должны быть предусмотрены в соответствующих бюджетах.

Рассмотрим ряд полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения дорожного движения. Как известно, органы местного самоуправления имеют определенную градацию. В частности, выделяются органы местного самоуправления городских поселений и органы местного самоуправления муниципальных районов. Федеральным Законом от 10.12.1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»V [1] и Федеральным

Законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] на первую категорию данных органов возлагает задачи, в частности, по определению перечней аварийно-опасных участков дорог, разработку первоочередных мер, направленных на устранение причин и условий совершения дорожно-транспортных происшествий на объектах улично-дорожной сети, включая временное ограничение или прекращение движения в границах населенных пунктов городского поселения в целях обеспечения безопасности дорожного движения. На вторую категорию органов возлагаются задачи осуществления мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района при осуществлении дорожной деятельности.

### Выводы

1. Из вышеизложенного можно заключить, что основные направления обеспечения безопасности дорожного движения самым тесным образом связаны с полномочиями Российской Федерации в данной области, из чего, прежде всего, следует, что исполнение данной государственной функции приоритетно обеспечивается федеральными органами исполнительной власти.

2. Учитывая сложность вышеуказанных общественных отношений с точки зрения их четкого разграничения по предметам ведения между Российской Федерации и ее субъектами, предусматривается возможность передачи части этих полномочий от регионов к федеральным органам исполнительной власти путем заключения соответствующих соглашений (административных договоров).

3. Органы муниципальной власти самым непосредственным образом должны быть вовлечены в разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, причем должны занимать активную позицию, разрабатывая и реализуя определенные комплексы действий. Финансирование этой деятельности также возлагается на органы муниципальной власти.

4. Также следует подчеркнуть, что обеспечение безопасности дорожного движения является непосредственной задачей всех уровней публичной власти, так сказать, сквозной публичной функцией.

### ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2018). — URL: <http://www.consultant.ru>

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003

№ 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019). — URL: <http://www.consultant.ru>

3. Молчанов П. В. Общая характеристика полномочий Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения / П. В. Молчанов // Административное право и процесс. — 2016. — № 12. — С. 39.

*Воронежский государственный университет*

*Верзилин С. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права юридического факультета*

*E-mail: madridec@mail.ru*

УДК 34.096

*И. А. Двойменный*

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

*Аннотация: в статье рассматриваются правовые и организационные аспекты осуществления функции по охране общественного порядка на региональном и муниципальном уровнях, проводится анализ федерального законодательства об охране общественного порядка в муниципальных образованиях России, а также дается оценка перспектив создания муниципальной милиции.*

*Ключевые слова: полицейская деятельность, охрана общественного порядка, муниципальная милиция.*

UDC 34.096

*I. A. Dvoimenny*

## PROSPECTS OF DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT BODIES AND LOCAL GOVERNMENTS FOR PROTECTION OF PUBLIC ORDER

*Abstract: in article legal and organizational aspects of implementation of function on protection of public order at the regional and municipal levels are considered, the analysis of the federal legislation on protection of public order in the municipal units of Russia is carried out and also an assessment of prospects of creation of municipal militia is given.*

*Keywords: police activity, protection of public order, municipal militia.*

### Введение

Не подвергается сомнению утверждение, что категория «безопасность» существует столько же, сколько и само человечество. С момента возникновения жизни и собственности человек заботился об их сохранности, защищенности и безопасности.

Любое государство, как известно, обязано обеспечивать свою внутреннюю безопасность — защищать граждан от противоправных посягательств, устранять, нейтрализовывать и ослаблять угрозы их личной и имущественной безопасности. Поддерживать общественное спокойствие и порядок в населенных пунктах, пре-