

УДК 351.811.12

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2020.4/3163>

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В. И. Майоров

*Тюменский институт повышения квалификации сотрудников органов
внутренних дел МВД России*

Поступила в редакцию 3 сентября 2020 г.

Аннотация: рассматривается проблема изменения обязательных требований в области безопасности дорожного движения на современном этапе реформы контроля и надзора. Проведена классификация основных, законодательно установленных обязательных требований в изучаемой сфере. Дана характеристика механизма «регуляторной гильотины» и особенностей его реализации в области безопасности дорожного движения, рассмотрены законы, на основе которых должна быть выстроена новая система обязательных требований.

Ключевые слова: обязательные требования, безопасность дорожного движения, контроль и надзор, реформа, законодательство.

Abstract: this article examines the problem of changing mandatory requirements in the field of road safety at the present stage of the reform of control and supervision. The author has classified the basic, legally established mandatory requirements in the area under study. The characteristics of the mechanism of the "regulatory guillotine" and the features of its implementation in the field of road safety are given, the laws on the basis of which a new system of mandatory requirements should be built are considered.

Key words: mandatory requirements, road safety, control and supervision, reform, legislation.

Понятие и сущность обязательных требований все чаще становятся объектами научных исследований. Учеными-правоведами обязательные требования, как правило, рассматриваются в рамках конкретного вида контроля (надзора) или сферы регулирования¹. Необходимость их изучения обусловлена проведением в России реформы контрольно-надзорной деятельности (далее – реформа), направленной на оптимизацию регулятивного воздействия государства на экономику, снижение административных издержек бизнеса. Как отмечено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г., следует «избавляться от

¹ См., например: *Леонова Г. Б.* Обязательные требования к качеству товаров // Законодательство. 2013. № 3. С. 47–55 ; *Мустафина-Бредихина Д. М.* О некоторых актуальных проблемах административно-процедурной регламентации плановых проверок обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности // Закон и право. 2018. № 10. С. 147–149 ; и др.

всего, что ограничивает свободу и инициативу предпринимательства»². В рамках реформы перед государством стоит задача построения новой системы обязательных требований, отвечающей требованиям рыночной экономики и современному уровню технологического развития.

Одним из субъектов контрольно-надзорной деятельности является Госавтоинспекция МВД России, осуществляющая федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения (далее – федеральный надзор). Федеральный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений гражданами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований законодательства в области безопасности дорожного движения (далее – обязательные требования)³.

Обязательные требования в общем виде изложены в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ⁴. Их можно разделить на следующие группы:

1. Требования в отношении дорог, охватывающие:

- проектирование, строительство и реконструкцию дорог;
- ремонт и содержание дорог;
- обустройство дорог объектами сервиса.

2. Требования в отношении транспортных средств:

– при изготовлении и реализации транспортных средств, их составных частей, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей;

– при эксплуатации транспортных средств;

– при техническом обслуживании и ремонте транспортных средств.

3. Требования в отношении участников дорожного движения, которые регламентируют:

– получение и прекращение права на управление транспортными средствами;

– медицинские противопоказания, медицинские показания и медицинские ограничения к управлению транспортными средствами.

4. Требования по обеспечению безопасности дорожного движения, предъявляемые к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам при эксплуатации транспортных средств.

Большинство норм Федерального закона «О безопасности дорожного движения», закрепляющих перечисленные требования, носит бланкетный характер, отсылая к подзаконным нормативным правовым актам, более подробно регулирующим возникающие в том или ином случае правоотношения. Например, ремонт и содержание дорог (федерального зна-

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // Собр. законодательства Рос Федерации. 2013. № 34. Ст. 4446.

⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чения) осуществляются в соответствии с Правилами организации и проведения работ по ремонту и содержанию дорог федерального значения, утвержденными постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 928.

В свою очередь, полный перечень нормативных актов и их частей, содержащих обязательные требования в области безопасности дорожного движения (далее – Перечень), утверждается МВД России⁵ и подлежит ежегодной актуализации.

Обязательные требования в данном Перечне установлены международными договорами РФ и актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами и документами федеральных органов исполнительной власти, иными нормативными документами, обязательность соблюдения которых установлена законодательством РФ (ГОСТы и СНИПы).

Правовые акты и документы в Перечне распределены по двум разделам в зависимости от сферы деятельности поднадзорных субъектов:

- 1) дорожная деятельность;
- 2) деятельность, связанная эксплуатацией транспортных средств либо оказанием транспортных услуг.

При этом первый раздел включает значительно большее число правовых актов и документов, чем второй. В Перечне уточняется также круг лиц, в отношении которых устанавливаются обязательные требования: к ним относятся юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане. На граждан не распространяются некоторые требования, установленные для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (например, положения ряда ГОСТов и нормативных правовых актов и документов федеральных органов исполнительной власти).

Характеризуя обязательные требования, проверка соблюдения которых осуществляется МВД России в рамках федерального надзора, необходимо указать, что они закреплены не только в положениях нормативных актов и документов, регулирующих отношения в области безопасности дорожного движения, но и в отдельных нормах Федерального закона «О рекламе» и др.

Основными федеральными законами, устанавливающими обязательные требования, являются: от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»; от 25 апреля

⁵ Перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения от 21 апреля 2020 г. URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1830550>

2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»; от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Требования, установленные законами, распространяются как на юридических, так и физических лиц (граждан).

Несоблюдение обязательных требований влечет за собой применение мер административного принуждения со стороны контрольно-надзорного органа. Сотрудники Госавтоинспекции уполномочены вносить представления, выдавать предписания об устранении нарушений обязательных требований. В случае наличия состава административного правонарушения нарушители привлекаются к ответственности в соответствии со ст. главы 12 и ст. 11.23, 19.5 КоАП РФ.

Так, в 2019 г. наиболее массовыми нарушениями обязательных требований в области безопасности дорожного движения являлись:

– выпуск на линию транспортных средств, эксплуатация которых запрещена (ч. 2 ст. 12.31 КоАП РФ) – возбуждено 41 205 дел об административных правонарушениях в отношении должностных лиц и 1014 дел – в отношении юридических лиц;

– несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ) – в отношении должностных лиц возбуждено 19 333 дела, в отношении юридических лиц – 16 198 дел⁶.

Кроме того, в ходе осуществления федерального надзора было выявлено значительное число нарушений в области безопасности перевозок пассажиров и грузов, в частности осуществление перевозок с нарушением требований о проведении предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров (ч. 2 ст. 12.31.1 КоАП РФ) или с нарушением требований о проведении предрейсового контроля технического состояния транспортных средств (ч. 3 ст. 12.31.1 КоАП РФ).

Госавтоинспекцией ведется отдельный учет нарушений обязательных требований в местах дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП). Это позволяет выявить зависимость между нарушениями установленных требований и причинением вреда в результате ДТП, оперативно принимать меры по устранению выявленных нарушений.

В 2019 г. наибольшее число нарушений в местах ДТП (53 %) составило отсутствие дорожной разметки (29162). Вторым по массовости нарушением (22,5 %) явилось отсутствие дорожных знаков в необходимых местах (12 227). Недостатки зимнего содержания составили 14,9 % от всех выявленных нарушений обязательных требований (8100). Достаточно высока доля происшествий, на местах которых выявлено отсутствие и не-

⁶ Обзор практики осуществления в 2019 г. федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1783894>

правильное применение пешеходных ограждений в необходимых местах (5429), плохая видимость дорожных знаков (5256)⁷.

Ведение подобной статистики органами Госавтоинспекции также направлено на участие в разработке новой модели законодательства об административных правонарушениях. В контексте осуществления реформы контрольно-надзорной деятельности требуется проведение работы по совершенствованию института административной ответственности, трансформации его из преимущественно карательно-фискального инструмента в институт назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению с учетом риск-ориентированного подхода и степени общественной опасности правонарушения. Данные идеи заложены в концепции нового КоАП РФ, опубликованной в 2019 г. Сам кодекс и два новых закона в области контрольно-надзорной деятельности должны вступить в силу в 2021 г. – это Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Эти законы должны быть основаны на новой системе контроля и надзора и логически увязаны друг с другом. Остановимся на них более подробно.

Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» уже принят Государственной Думой РФ и подписан Президентом В. В. Путиным. Указанный нормативный правовой акт закрепляет основы использования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности, возможности применения альтернативных инструментов регулирования; сущность контрольно-надзорного производства и статус его участников; перечень и порядок контрольно-надзорных мероприятий; процедуры профилактики и иных мер по предупреждению рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям; порядок привлечения подконтрольных лиц к ответственности. В законе подчеркнута роль обязательных требований, соблюдение которых является «предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля»⁸.

Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» также прошел процедуру принятия. В этом законодательном акте дано четкое определение понятия обязательного требования, регламентирован процесс разработки и принятия таких требований, установлены цели и основные принципы их закрепления в законодательстве, определены сферы общественных отношений, в рамках которых должны группироваться обязательные требования и соответствующие им виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

⁷ Обзор практики осуществления в 2019 г. федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1783894>

⁸ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (не вступил в силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Под обязательными требованиями в законе понимаются «установленные НПА условия, ограничения, запреты, а также обязанности граждан и организаций, направленные на защиту охраняемых федеральными законами ценностей»⁹.

Введение понятия охраняемых законами ценностей стало одной из новелл законодательства в области контроля и надзора. К ним относятся: жизнь и здоровье граждан; права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество; обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления; обеспечение обороны страны и безопасности государства; единство экономического пространства; поддержка конкуренции и др.¹⁰

Исходя из содержания охраняемых законами ценностей в контексте исследуемой проблематики, понятие обязательных требований в области безопасности дорожного движения можно сформулировать следующим образом: это установленные нормативными правовыми актами условия, ограничения, запреты, обязанности граждан и организаций, направленные на защиту личности, общества и государства от ДТП и их последствий.

Концепция нового КоАП РФ была опубликована в июне 2019 г., а сам его текст на протяжении последних лет проходит многочисленные обсуждения. Безусловно, необходимость комплексного совершенствования законодательства об административных правонарушениях назрела уже давно: КоАП РФ с момента своего принятия в 2002 г. претерпел большее число изменений, чем какой-либо иной нормативный правовой акт (более 4,8 тыс. изменений)¹¹. В области безопасности дорожного движения представляются актуальными такие предложения концепции по совершенствованию Особенной части кодекса, как:

1) критически оценить и пересмотреть на основе анализа реальной правоприменительной практики санкции действующих норм Особенной части КоАП с целью определения обоснованности и правомерности существенного ужесточения за прошедшие годы практически всех мер административной ответственности (административных наказаний);

2) устанавливать административную ответственность, соразмерную характеру и степени общественной вредности противоправного деяния, с учетом общего риск-ориентированного подхода при осуществлении мероприятий государственного контроля (надзора) и применении мер административного принуждения.

⁹ Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (не вступил в силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ Базовая модель определения критериев и категорий риска : утв. протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Современный этап реформы контроля и надзора предполагает масштабный пересмотр обязательных требований на основе механизма «регуляторной гильотины», итогом которого должна стать полная замена действующей системы обязательных требований во всех областях (за некоторыми исключениями) к 1 января 2021 г. Новые обязательные требования должны соответствовать установленным в Федеральном законе «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» принципам, к которым относятся: законность; обоснованность; правовая определенность и системность; открытость и предсказуемость; исполнимость.

По заявлению премьер-министра России Д. А. Медведева, сделанному в ходе пленарной дискуссии на Гайдаровском форуме в январе 2019 г., в нашей стране действует свыше девяти тысяч нормативных актов, устанавливающих обязательные требования к бизнесу при проверках, причем многие из них сохранились еще со времен СССР и «устарели не только морально, но и технологически»¹².

Термин «регуляторная гильотина» (regulatory guillotine) был предложен в 2004 г. международной консалтинговой компанией Jacobs, Cordova & Associates, разработавшей ее концепцию. «Регуляторная гильотина» рассматривается как метод сокращения устаревших, неэффективных, избыточных правовых норм. Путем использования этого метода в различных странах мира были пересмотрены или отменены положения 25 тыс. законов и иных нормативных правовых актов, а издержки бизнеса сократились на 8 млрд дол./год. В число государств, реализовавших «регуляторную гильотину», входят Хорватия, Великобритания, Вьетнам и др. К примеру, в Хорватии, по оценке Jacobs, Cordova & Associates, экономия бизнеса от этого механизма составила 65,6 млн дол. (0,13 % ВВП) за девять месяцев реализации проекта (2006–2007 гг.)¹³.

Реализация механизма «регуляторной гильотины» в России включает работу в двух основных направлениях: составление перечней отменяемых нормативных правовых актов и разработка нового регулирования.

Для этого по основным направлениям контроля и надзора созданы специальные рабочие группы. В области безопасности дорожного движения рабочую группу образуют представители федеральных органов исполнительной власти (МВД России, Минтранс России, Ространснадзор), а также различных коммерческих и некоммерческих организаций (Союз транспортников России, Межрегиональная общественная организация «Координационный совет по организации дорожного движения», ООО «Яндекс. Такси» и др.).

Как отмечено на официальном сайте реформы в сети «Интернет», рабочая группа обсуждает и участвует в согласовании новой структуры нор-

¹² Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины». URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35?from=>

¹³ What Is the Regulatory Guillotine // Jacobs, Cordova & Associates : официальный сайт. URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine>

мативного регулирования в сфере безопасности дорожного движения. В перечень рассматриваемых вопросов входят следующие:

- 1) федеральный государственный надзор в области безопасного дорожного движения;
- 2) государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств;
- 3) допуск к управлению транспортными средствами (предназначенных для дорожного движения);
- 4) оформление и выдача паспорта транспортного средства, паспорта шасси и транспортного средства.

В соответствии с Методикой исполнения плана мероприятий («дорожной картой») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в результате пересмотра обязательных требований должны быть признаны утратившими силу следующие группы нормативных правовых актов:

1. Нормативные правовые акты Правительства РФ и РСФСР и их отдельные положения.
2. Нормативные правовые акты СССР.
3. Нормативные правовые акты и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти.

В свою очередь, отраслевые федеральные законы, содержащие обязательные требования, продолжают действовать, однако будут скорректированы с учетом всех намеченных изменений.

Целевую структуру будущего нормативного регулирования должны составлять: наднациональные акты; федеральные законы; постановления Правительства; ведомственные нормативные правовые акты.

Таким образом, в области безопасности дорожного движения из Перечня актов, содержащих обязательные требования, большая часть нормативных актов и документов будет подвергнута пересмотру и отмене. Однако следует учесть, что Правительство вправе определять исключения из групп отменяемых актов, в связи с чем логично предположить, что базовые нормативные правовые акты в области безопасности дорожного движения (например, ПДД РФ), содержащие обязательные требования, продолжают свое действие.

Промежуточные результаты реализации механизма «регуляторной гильотины» по направлению обеспечения безопасности дорожного движения на сайте реформы отсутствуют, так как представлены только в общем виде по всем направлениям деятельности. Это не позволяет оценить ход проводимой работы, однако в соответствии с «дорожной картой» по реализации механизма «регуляторной гильотины» обсуждение нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, составление перечней актов, признаваемых утратившими силу, должны были быть осуществлены в 2019 г., разработка проектов новых нормативных актов – в 2020 г.

Учитывая тот урон, который наносят обществу и государству ДТП и их последствия, установление обязательных требований в области без-

опасности дорожного движения имеет особое значение. Это отличает их от требований в иных областях (реклама, средства массовой информации и др.), нарушение которых не ведет к столь тяжелым последствиям. В связи с этим, несмотря на общую направленность реформы, призванной обеспечить баланс интересов контролирующих органов и субъектов предпринимательства, снижение административной нагрузки на бизнес, при разработке новых обязательных требований в рассматриваемой сфере приоритетом должна являться защищенность участников дорожного движения от ДТП и их последствий. Кроме того, для формирования целостной системы обязательных требований следует учесть современные законодательные инициативы в области дорожного движения, расширяющие круг контрольно-надзорных полномочий Госавтоинспекции, к которым будут добавлены государственный контроль (надзор) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств, государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что обязательные требования являются базовой категорией контрольно-надзорной деятельности, их содержание, порядок установления оказывают значительное влияние на осуществление государственного контроля и надзора. В связи с этим ключевым элементом реформирования данной области управления является глобальный пересмотр существующих обязательных требований. В области безопасности дорожного движения установление новых обязательных требований и ответственности за их нарушение должно осуществляться на основе изучения статистических данных о смертности и аварийности, основных причинах и факторах риска ДТП, а также современных научных разработок.

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел МВД России

Майоров В. И., доктор юридических наук, профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел

E-mail: 1955715@rambler.ru

Tyumen Advanced Training Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

Mayorov V. I., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative Activities of Internal Affairs Department

E-mail: 1955715@rambler.ru