

УДК 351.81

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-1-105-109

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ: ШАГ ВПЕРЕД, ДВА НАЗАД

СМОЛЯКОВ Андрей Иванович\*

✉ sai.611@yandex.ru

Ул. Игнатова, 2, Орёл, 302027, Россия

***Аннотация.** В статье анализируются тенденции деятельности государства по обеспечению безопасности дорожного движения. Отмечается, что большинством исследователей в качестве основной тенденции в данной области выделяется регулярное ужесточение ответственности за нарушения Правил дорожного движения. Автор, частично соглашаясь с данным выводом, отмечает, что усиление ответственности во многих случаях нивелируется принятием норм, отменяющих или существенно снижающих ранее установленные меры наказания. Указывается, что увеличение штрафов за правонарушения в области безопасности дорожного движения было компенсировано возможностью их оплаты в размере 50 % от наложенной суммы. Установление уголовной ответственности за повторное управление транспортным средством в состоянии опьянения было компенсировано тем, что в санкции за данное преступление определено наказание в виде обязательных работ, сопоставимое по объему с санкциями за грубые административные правонарушения, и тем, что суды в подавляющем большинстве случаев применяют именно этот вид наказания. Делается вывод, что снижение аварийности на дорогах возможно путем определения первостепенных причин возникновения дорожно-транспортных происшествий и последующего планомерного ужесточения ответственности за них.*

***Ключевые слова:** безопасность дорожного движения, ответственность за нарушения правил дорожного движения, ужесточение административной ответственности, административный штраф.*

## State Policy in the Field of Ensuring Road Safety: One Step Forward, Two Steps Back

Smolyakov Andrei I.\*\*

✉ sai.611@yandex.ru

2 Ignatov st., Oryol, 302027, Russia

***Abstract.** The article analyzes the trends in government activities to ensure road safety. It is noted that the majority of researchers as the main trend in this area highlights the regular tightening of responsibility for violations of the Rules of the road. The Author, partially agreeing with this conclusion, notes that the strengthening of responsibility in many cases is offset by the adoption of norms that repeal or substantially reduce previously established penalties. It is indicated that the increase in fines for offenses in the field of road safety was offset by the possibility of paying them in the amount of 50% of the amount imposed. The establishment of criminal liability for re-driving while intoxicated was compensated by the fact that the sanction for this crime specified a punishment in the form of compulsory labor, comparable in volume to the sanction for gross administrative offenses, and the fact that the courts in the vast majority of cases apply it is this type of punishment. It is concluded that the reduction in road accidents is possible by identifying the primary causes of road traffic accidents and the subsequent systematic tightening of liability for them.*

***Keywords:** road safety, responsibility for traffic violations, tightening of administrative responsibility, administrative fine.*

\* Старший преподаватель кафедры специальной подготовки Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, кандидат юридических наук.

\*\* Senior Lecturer of the Department of Special Training at Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia, Candidate of Legal Sciences.

Исследуя современные тенденции государственной политики в области обеспечения дорожного движения, большинство ученых приходят к выводу, что, пытаясь улучшить ситуацию на дорогах, государство в основном идет по пути систематического ужесточения наказания за нарушения правил дорожного движения, как административных, так и уголовных. В. И. Майоров указывает, что «в последние годы отмечается явная тенденция ужесточения мер административной ответственности, применяемых к нарушителям Правил дорожного движения. Повышаются размеры штрафов, к ответственности за различные правонарушения привлекается все больше водителей транспортных средств» [2, с. 82]. В свою очередь П. В. Молчанов, раскрывая «тенденции в развитии законодательства об административной ответственности за нарушения ПДД», отмечает, что «новации в основном оказались направлены на усиление административной ответственности водителей и собственников ТС, то есть имеют четкую репрессивную направленность» [3, с. 47]. Солидарна с ними и Г. А. Ожегова, которая считает, что «основные изменения регулярно происходят в сторону ужесточения ответственности и снижения объема возможностей защиты», отмечая при этом, что «ужесточение законодательства об административных правонарушениях за нарушение Правил дорожного движения и практика его применения не оказывают существенного влияния на снижение количества дорожно-транспортных происшествий» [4, с. 45]. Е. А. Войтенков указывает, что «подобная тенденция (направленная на поступательное ужесточение санкций за правонарушения в рассматриваемой сфере) наблюдается в течение последнего десятилетия» [1, с. 52].

Подобные взгляды на государственную политику в области дорожного движения не случайны, так как они часто основаны не только на оценке изменений отдельных нормативных правовых актов, но и на анализе целого ряда официальных программных документов. Так, в Концепции федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» в качестве одного из основных мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения участ-

никами дорожного движения требований Правил дорожного движения, предусмотрено «улучшение качества контроля за соблюдением водителями и пешеходами требований безопасности дорожного движения, а также повышение ответственности водителей и пешеходов за нарушение требований безопасности дорожного движения»<sup>1</sup>. В свою очередь Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года в качестве одной из мер, направленных на снижение количества и тяжести ДТП, предусматривает «приведение мер административной и уголовной ответственности за нарушение правил дорожного движения в соответствие общественной опасности этих нарушений. Значительное ужесточение санкций, применяемых в случае серьезных нарушений правил дорожного движения»<sup>2</sup>. Если к этому добавить изменения, внесенные в последние годы в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ), то действительно складывается впечатление целенаправленного и систематического ужесточения ответственности за нарушения Правил дорожного движения.

Но это на первый взгляд. При более детальном рассмотрении оказывается, что государство сначала делает шаг, направленный на усиление ответственности за нарушения правил дорожного движения, тем самым показывая, что данная сфера для него очень важна, но затем, по непонятной для нас причине, отступает назад, смягчая или даже отменяя ранее установленные меры ответственности. В итоге, меры по ужесточению наказаний нередко на практике оказываются формальными.

Так, одной из наиболее распространенных причин возникновения дорожно-транспортных происшествий является превышение установленной скорости движения. Данное правонарушение либо само приводит к аварийной ситуации, либо обуславливает повышение тяжести последствий в дорожно-транспортных происшествиях, произошедших по другим причинам. В связи с этим в июле 2013 г. санкции ст. 12.9 КоАП РФ «Превышение установленной скорости движения» были частично изменены в сторону

<sup>1</sup> *О Концепции* федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 окт. 2012 г. № 1995-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 45, ст. 6282.

<sup>2</sup> *Об утверждении* Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года: приказ Минтранса России от 12 мая 2005 г. № 45. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

повышения. В частности, в пояснительной записке к законопроекту, предусматривающему данное повышение, отмечалось, что для стабилизации ситуации на дорогах «значительно ужесточаются санкции в статьях 12.7, 12.8, 12.9, 12.26 и ряде других статей Кодекса, устанавливающих ответственность за правонарушения, отличающиеся значительной степенью общественной вредности»<sup>3</sup>. Но уже в декабре 2014 г. лицам, совершившим правонарушения, ответственность за которые предусмотрена гл. 12 КоАП РФ, было разрешено уплачивать штраф в размере половины от наложенной суммы при условии его уплаты не позднее 20 дней с момента вынесения постановления. Как результат – при превышении установленной скорости на величину более 20, но не более 40 км/ч до 2013 г. правонарушитель обязан был уплатить штраф в размере 300 рублей, а после 2014 г., при условии определенной расторопности – в размере 250 рублей.

Еще интересней обстоит дело с ч. 3 (превышение установленной скорости движения на величину более 40, но не более 60 км/ч) и ч. 4 (превышение установленной скорости движения на величину более 60, но не более 80 км/ч) рассматриваемой статьи. Начиная с 2007 г., штрафы за указанные правонарушения составляли 1000–1500 и 2000–2500 рублей соответственно, однако после 2014 г. размер штрафа не только не изменился, но и фактически снизился в два раза (при условии применения 50 % скидки). А если прибавить к этому декриминализацию ч. 1 ст. 12.9 КоАП РФ, предусматривавшей ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину не менее 10, но не более 20 км/ч, и существенную (более 250 %) инфляционную составляющую за 12 лет, то становится понятно, что ни о каком ужесточении ответственности речь не идет.

При этом еще в 2002 г. австралийские ученые С. N. Kloeden и А. J. McLean доказали, что существенное превышение скорости создает риск возникновения ДТП даже больший, чем управление транспортным средством в состоянии алкоголь-

ного опьянения и что риск стать участником дорожно-транспортного происшествия при превышении скорости движения в населенном пункте свыше 60 км/ч удваивается через каждые 5 км/ч<sup>4</sup>. Как отмечают Д. В. Соколов и Е. В. Колузакова, «превышение указанного скоростного лимита на 20 километров в час приводит в большинстве случаев к гибели пешеходов и велосипедистов, ставших участниками дорожно-транспортного происшествия» [5, с. 56]. Несмотря на это, у нас в стране водитель,двигающийся по населенному пункту на транспортном средстве со скоростью до 100 км/ч, может отделаться штрафом в 250 рублей, а те, кто осуществляют движение со скоростью до 80 км/ч, и вовсе не несут никакой ответственности.

Нельзя обойти стороной также такое грубое административное правонарушение, как управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортными средствами. С 2008 г. санкция за данное правонарушение стала предусматривать только административный арест на срок до 15 суток. Однако принятые в 2013 г. поправки разрешили назначать в качестве наказания за это правонарушение административный штраф. Несмотря на внушительный размер штрафа (который, впрочем, также может быть сокращен в два раза), говорить об ужесточении ответственности за данное правонарушение также не приходится.

Еще одним из наиболее грубых нарушений Правил дорожного движения является управление транспортным средством в состоянии опьянения. Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ за повторное совершение данного правонарушения была установлена уголовная ответственность<sup>5</sup>. Казалось бы, здесь мы видим явный пример ужесточения ответственности. Однако на практике наблюдается прямо противоположная картина. Мы проанализировали приговоры, вынесенные за совершение преступления, предусмотренного ст. 264<sup>1</sup> УК РФ, судами Орловской области в четвертом квартале 2017 г., и установили, что из 54 изученных нами

<sup>3</sup> Пояснительная записка по проекту Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона “О безопасности дорожного движения”». Допуст из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Kloeden C. N., McLean A. J., Glonek G. Reanalysis of travelling speed and the risk of crash involvement in Adelaide South Australia (CR207), Australian Transport Safety Bureau, Canberra. URL: [http://www.infrastructure.gov.au/roads/safety/publications/2002/pdf/Speed\\_Risk\\_3.pdf](http://www.infrastructure.gov.au/roads/safety/publications/2002/pdf/Speed_Risk_3.pdf)

<sup>5</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения : федер. закон от 31 дек. 2014 г. № 528-ФЗ // Рос. газ. 2015. 12 янв.

приговоров в 46 случаях в качестве наказания были назначены обязательные работы на срок от 100 до 200 часов. Еще в одном случае был назначен штраф, и только в 7 случаях – лишение свободы. При этом даже столь редкое назначение наказания в виде лишения свободы в большинстве случаев осуществлялось судьями, потому что они фактически не могли поступить по-другому. Так, в одном случае преступление было совершено лицом, имевшим условную судимость, в другом на момент вынесения приговора подсудимый уже находился в местах лишения свободы, а в оставшихся пяти случаях лица уже имели судимость (иногда неоднократную) за совершение преступления, ответственность за которое предусмотрена ст. 264<sup>1</sup> УК РФ.

Итак, формально суды привлекают лиц, допускающих неоднократное управление транспортным средством в состоянии опьянения, к уголовной ответственности, а реально – правонарушители в подавляющем большинстве случаев получают наказание, которое в настоящее время сопоставимо с административным. Для наглядности отметим, что санкция за такое административное правонарушение, как управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортными средствами, среди прочего предусматривает обязательные работы на срок от ста до двухсот часов. Наиболее показательным в этой ситуации является приговор мирового судьи судебного участка Должанского района Орловской области от 3 октября 2017 г.<sup>6</sup> В соответствии с данным приговором подсудимый за два эпизода по ст. 264<sup>1</sup> УК РФ формально получил внушительные сроки обязательных работ с лишением права заниматься определенной деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами. Однако в результате частичного сложения наказаний на основании ч. 2 ст. 69 УК РФ, а затем частичного сложения наказаний по совокупности преступлений в соответствии с ч. 5 ст. 69 УК РФ общее наказание было назначено в виде обязательных работ на срок 480 часов с лишением права заниматься определенной деятельностью, связанной с управлени-

ем транспортными средствами сроком на 3 года. Учитывая, что за месяц до этого нарушитель был осужден к обязательным работам на срок 460 часов с лишением права заниматься определенной деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами сроком на 2 года, то реально наказание за два новых преступления, ответственность за которое предусмотрена ст. 264<sup>1</sup> УК РФ, составила 20 часов обязательных работ, т. е. по 10 часов за каждый эпизод.

Показательным примером формального подхода к ужесточению ответственности являются и ситуации с установлением наказания за опасное вождение и отсутствие на автомобиле знака «Шипы». Так, требование об установке на автомобиле, имеющем ошипованные шины, знака «Шипы» было закреплено Правилами дорожного движения Российской Федерации с самого начала их действия, т. е. с 1993 г. Однако ответственность за отсутствие на автомобиле данного знака определена не была. В марте 2017 г., т. е. спустя 24 года, когда, как отметило даже МВД России, «знак потерял актуальность»<sup>7</sup> и не оказывал никакого влияния на состояние аварийности, за отсутствие знака «Шипы» на транспортных средствах была введена административная ответственность, т. е. государство вновь формально пошло по пути ужесточения ответственности за нарушения Правил дорожного движения. Но уже через год, в мае 2018 г., МВД России официально предложило отменить требование об обязательной установке данного знака, что и было сделано в ноябре 2018 г.<sup>8</sup>

Диаметрально противоположной является ситуация с установлением административной ответственности за опасное вождение. То, что опасное вождение очень часто становится причиной дорожно-транспортных происшествий, неоднократно отмечали как ученые, так и практические сотрудники, осуществляющие деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения. В связи с этим Правительство Российской Федерации в п. 24 Плана мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> Приговор мирового судьи судеб. участка Должан. р-на Орлов. обл. от 3 окт. 2017 г. URL: [http://dolzh.orl.msudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&op=sd&number=25236201&delo\\_id=1540006](http://dolzh.orl.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&op=sd&number=25236201&delo_id=1540006)

<sup>7</sup> Справка об изменениях в Правила дорожного движения // Офиц. сайт Правительства Рос. Федерации. URL: <http://government.ru/docs/34889/>

<sup>8</sup> О внесении изменений в постановление Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 : постановление Правительства Рос. Федерации от 24 нояб. 2018 г. № 1414 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49, ч. 6, ст. 7618.

предусмотрело необходимость определения состава правонарушения «опасное вождение» еще в первом квартале 2016 г. Во исполнение данного пункта плана постановлением Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. № 477 в Правила дорожного движения было введено понятие «опасное вождение» с одновременным запретом на его осуществление<sup>10</sup>. В свою очередь Научно-исследовательским центром безопасности дорожного движения МВД России для сотрудников ГИБДД были разработаны методические рекомендации по выявлению и фиксации фактов опасного вождения. Однако административная ответственность за него до настоящего момента законодательно так и не закреплена. Мы снова констатируем формальный подход к ужесточению ответственности за нарушения правил поведения на дорогах.

Таких примеров, когда государство вроде бы ужесточает ответственность за нарушения Правил дорожного движения, но затем отменяет или существенно видоизменяет (в сторону снижения ответственности) ранее установленные требования, можно привести много. На наш взгляд, политика государства в области безопасности дорожного движения уже длительное время отли-

чается непоследовательностью, когда изменения, вносимые в нормативные правовые акты, регулирующие рассматриваемую сферу общественных отношений, носят спонтанный, хаотичный характер, являясь чаще всего реакцией на прошедшие, иногда единичные, правонарушения, которые вызвали широкий общественный резонанс. Несмотря на наличие достаточного числа научных работ, посвященных обеспечению безопасности дорожного движения, их результаты используются слабо. По нашему мнению, снижение аварийности на дорогах возможно путем определения нарушений, являющихся первостепенными причинами возникновения дорожно-транспортных происшествий, и последующего планомерного ужесточения ответственности именно за них. Данное ужесточение должно обязательно носить последовательный характер и непременно учитывать среди прочего инфляционную составляющую. В противном случае ситуация, характерная для сегодняшнего дня, когда правонарушитель, следующий на автомобиле с заведомо неисправной тормозной системой по населенному пункту со скоростью около 100 км/ч, будет рисковать лишиться всего лишь 500 рублей (два штрафа по 250 рублей), не изменится в лучшую сторону

#### Список литературы

1. Войтенков Е. А. Правовое регулирование и информационно-разъяснительная работа в сфере безопасности дорожного движения: исторический опыт и современные реалии // Юридический мир. 2015. № 11. С. 51–53.
2. Майоров В. И. Проблемы административной ответственности в сфере дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14, № 4. С. 81–84. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-81-84.
3. Молчанов П. В. Законодательство об административной ответственности в области дорожного движения: основные этапы и тенденции развития (часть 1) // Административное право и процесс. 2018. № 5. С. 44–47.
4. Ожегова Г. А. Ужесточение административной ответственности в России // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 44–46.
5. Соколов Д. В., Колузакова Е. В. Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации // Наука. Мысль. 2016. Т. 6, № 5-2. С. 55–61.

#### References

1. Voytenkov E. A. Pravovoe regulirovanie i informatsionno-raz'yasnitel'naya rabota v sfere bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: istoricheskii opyt i sovremennye realii [Legal Regulation and Awareness Raising Activities in the Sphere of Traffic Safety: Historical Experience and Today's Reality]. *Yuridicheskii mir – Juridical World*, 2015, no. 11, pp. 51–53.
2. Maiorov V. I. Problemy administrativnoi otvetstvennosti v sfere dorozhnogo dvizheniya [Problems of Administrative Responsibility in the Sphere of Road Traffic]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 17, no. 4, pp. 81–84. DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-4-81-84.
3. Molchanov P. V. Zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti v oblasti dorozhnogo dvizheniya: osnovnye etapy i tendentsii razvitiya (chast' 1) [The Law on Administrative Liability in the Road Traffic Sector: The Key Stages and Development Tendencies (Part 1)]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 5, pp. 44–47.
4. Ozhegova G. A. Uzhestochenie administrativnoi otvetstvennosti v Rossii [Strengthening of Administrative Responsibility in Russia]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 11, pp. 44–46.
5. Sokolov D. V., Kulusakova E. V. Aktual'nye problemy obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya v Rossiiskoi Federatsii [Actual Problems of Ensuring of Road Safety in Russian Federation]. *Nauka. Mysl' – Science. Thought*, 2016, vol. 6, no. 5-2, pp. 55–61.

<sup>9</sup> План мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий : утв. Правительством Рос. Федерации 4 авг. 2015 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> О внесении изменения в правила дорожного движения Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 мая 2016 г. № 477 // Рос. газ. 2016. 2 июня.