

Гнездилова Дарья Михайловна**Gnezdilova Darya Mikhailovna**

старший государственный инспектор отдела дорожного надзора Управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления Министерства внутренних дел России по Нижегородской области

Senior State Inspector,
Road Supervision Department,
State Traffic Safety Inspectorate Administration,
Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of
Russia for Nizhny Novgorod Region

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ ПО КОНТРОЛЮ И НАДЗОРУ ЗА ОБЕСПЕЧЕНИЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В 1990-Е ГГ.

LEGAL REGULATION OF THE TRAFFIC POLICE IN THE CONTROL AND SUPERVISION OF ROAD SAFETY IN THE 1990S

Аннотация:

В статье анализируется историко-правовой опыт контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции МВД РФ, рассматриваются нормативно-правовые акты, регулировавшие данную деятельность в 1990-е гг. Существенные перемены в экономической жизни страны в 1990-е гг. стали причиной изменений в автомобильно-дорожном комплексе. Несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей безопасность дорожного движения, значительное увеличение транспорта на дорогах страны, дефицит пропускной способности автомобильных дорог при высокой интенсивности транспортного потока, снижение уровня доверия населения к правоохранительным органам, игнорирование государственными органами необходимости принятия мер по профилактике дорожно-транспортных происшествий указывали на необходимость изменений в деятельности Госавтоинспекции. Опыт, накопленный в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения в рассматриваемый период, необходимо учитывать в деятельности Госавтоинспекции и сегодня.

Ключевые слова:

государственный надзор, государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, правовое регулирование, Госавтоинспекция, ГАИ, безопасность дорожного движения, правила дорожного движения, транспортное средство, автомобильный транспорт, 1990-е гг.

Summary:

The study analyzes the historical and legal experience of control and supervision by the Traffic Police of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation and discusses the legal instruments having regulated these activities in the 1990s. Significant modifications in the economic life of the country caused changes in the road traffic sector. It was necessary to change the traffic police activities because of the imperfect laws and regulations governing road safety, the significant increase in road traffic in the country, the low road capacity in the context of intensive traffic, the reduced public trust in law enforcement agencies, and the neglect of road accident preventive measures by authorities. The experience gained in the field of control and supervision over road safety should be taken into account in the present-day activities of traffic police.

Keywords:

state supervision, state control, control and supervision, legal regulation, traffic police, road safety, traffic rules, vehicle, automobile transport, the 1990s.

В начале 1990-х гг. произошли многочисленные изменения в хозяйственном механизме, явившиеся следствием кризиса в экономике страны, основанной на административно-командных методах управления [1, с. 202]. Однако резкий переход к рыночной экономике имел негативные последствия. Политическая и экономическая реформы выявили значимые недостатки в существующем законодательстве, в том числе его неэффективность в области регулирования дорожного движения. Система правоохранительных органов СССР была неспособна выполнять задачи, которые стояли перед страной в период перестройки, что привело к снижению авторитета органов власти и сокращению численности штатов. В итоге с 1988 по 1991 г. число аварий на дорогах страны выросло на 60 %. Вместе с этим зафиксирован рост «автомобильных преступлений»: возросло количество хищений транспортных средств. Участились случаи неповиновения сотрудникам ГАИ участников дорожного движения. Из-за криминальной обстановки с 1987 г. инспекторы ДПС заступали на службу с табельным оружием [2, с. 252–253].

Необходимо выделить обстоятельства, тормозившие регулирование сферы организации дорожного движения:

– несовершенство и неэффективность нормативно-правовой базы, регламентирующей правоотношения в сфере безопасности дорожного движения;

- значительное увеличение количества автомобилей индивидуального пользования;
- несоответствие конструкций транспортных средств мерам безопасности в связи со старением автомобильного парка, появление на дорогах страны большого числа автомобилей зарубежного производства со сроком эксплуатации более пяти лет;
- дефицит пропускной способности автомобильных дорог при существующей интенсивности транспортного потока;
- отсутствие мероприятий по предупреждению аварийности;
- рост коррупции среди сотрудников ГАИ и, соответственно, снижение доверия населения к деятельности правоохранительных органов;
- отсутствие государственного финансирования профилактических мероприятий, направленных на снижение аварийности на дорогах.

Вышеуказанные обстоятельства настоятельно требовали существенных изменений, в первую очередь в нормативно-правовой базе, регулирующей безопасность дорожного движения.

В феврале 1992 г. происходят изменения в структуре МВД СССР, которые затрагивают также Управление ГАИ. Оно было преобразовано в Главное управление Госавтоинспекции МВД России.

Важным шагом стало утверждение в 1992 г. Положения о Госавтоинспекции МВД РФ [3]. Первостепенной задачей в работе Госавтоинспекции стало снижение числа ДТП, а также правонарушений в сфере дорожного движения.

Возрастает роль Госавтоинспекции как государственного надзорного органа, в том числе при проектировании, строительстве, реконструкции и содержании автомобильных дорог. Создание отдела дорожной инспекции в структуре ГАИ МВД РФ усилило эффективность надзорной деятельности за местными, региональными и федеральными автомобильными дорогами.

Основные положения, касающиеся контрольно-надзорной деятельности, содержались в «Концепции надзорной деятельности Госавтоинспекции на период 1994–2000 гг.» [4], разработанной Институтом государства и права Академии наук России. Первостепенной задачей, содержащейся в этом документе, являлось усиление надзора за исполнением должностными лицами нормативных требований в области безопасности дорожного движения.

Данные меры позволили повысить правовой статус Госавтоинспекции. Управление надзора ГУ ГАИ МВД России, образованное в 1994 г., всесторонне содействовало реализации задач, предусмотренных Концепцией.

Возросла роль ГАИ МВД РФ в процессе создания нормативных документов, касающихся обеспечения безопасности на дорогах. Примером тому является участие Госавтоинспекции в создании Постановления Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 372 [5]. Порядок государственной регистрации был утвержден Постановлением Правительства РФ от 12 августа 1994 г. № 938 [6]. На основании данного документа органами ГАИ каждый день осуществлялось более 10 млн операций, связанных с использованием транспорта. Постановление Правительства РФ от 20 ноября 1995 г. № 1130 [7] предусматривало лицензирование изготовления специальных технических средств в Главном управлении Госавтоинспекции МВД России, а также лицензирование работ по их содержанию уполномоченными отделами Госавтоинспекции в субъектах.

29 июля 1995 г. Постановлением Правительства РФ № 647 утверждается новый порядок учета ДТП, указанные сведения вносились в карточки учета. Появилась возможность предоставления информации о ДТП средствам массовой информации, а также лицам, для которых указанная информация была необходима.

В 1995 г. Госавтоинспекция активно участвовала в разработке федерального закона «О безопасности дорожного движения», который был принят 10 декабря 1995 г. [8]. Данный нормативно-правовой акт закреплял основные положения, касающиеся сферы обеспечения безопасности дорожного движения, в частности права и обязанности органов государственной власти, местного самоуправления, а также общественных организаций в данной области.

Новшеством стало и то, что предприятия получили возможность осуществлять техосмотр самостоятельно. Однако это привело к негативным последствиям, выразившимся в снижении качества и нарушении сроков техосмотров. По этой причине государство было вынуждено возобновить ранее существовавший порядок [9], а именно проводить осмотр всех видов транспорта с 1 января по 31 июля, кроме общественного и грузового (для которого техосмотр проводился с 1 сентября по 31 октября). Транспорт, находившийся в собственности граждан, использовавшийся менее 5 лет, стал подвергаться осмотру раз в 2 года, а транспорт старше 5 лет – ежегодно.

Произошли изменения и в области подготовки водителей, что отразилось в Постановлении Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 831 [10]. Они содержали основные требования как к экзаменуемым, так и к экзаменаторам из Госавтоинспекции. Стало возможным самостоятельное обучение вождению на категории А и В. Методика проведения экзаменов стала более совершенной, экзаменационные подразделения оборудовались компьютерными классами, предназначенными для принятия теоретической части экзамена [11].

С 1990-х гг. происходят регулярные изменения во внутренней организации и направлениях работы ГАИ. Они касались административного законодательства, организации техосмотров, регистрации автотранспорта. В своей деятельности органы ГАИ стали руководствоваться наставлением по службе организации движения и дорожной инспекции, инструкцией об организации работы Госавтоинспекции по пропаганде безопасности дорожного движения, наставлением по дорожно-патрульной службе, инструкцией по розыску автотранспортных средств и иными документами.

Очередные изменения в процедуру проведения техосмотра транспорта были внесены Постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880 [12]. При поэтапной проверке технического состояния автомобилей стали широко применяться средства технической диагностики, которые использовались как сотрудниками ГАИ, так и лицами, выигравшими конкурс на участие в техосмотре. Данные меры позволили значительно повысить эффективность контроля и вместе с тем способствовали усилению безопасности дорожного движения.

Основные направления организационно-управленческой работы в сфере безопасности дорожного движения основывались на показателях, которые рассчитывались по определенной в Постановлении Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 894 [13] процедуре государственного учета показателей безопасности дорожного движения. Эти данные были предоставлены в открытом доступе гражданам и СМИ.

Значительным прогрессом на пути к снижению случаев угона транспортных средств и иных правонарушений стало введение единых номерных регистрационных знаков на территории всей страны. Эта мера была утверждена Приказом МВД РФ от 19 февраля 1999 г. № 121 [14]. Данная мера позволила внедрить новую систему построения государственных регистрационных знаков, основанную на присвоении каждому региону цифрового кода. Отныне номерные знаки состояли из 12 букв русского алфавита, которые совпадали по написанию с латиницей.

Приказом МВД РФ от 30 марта 1998 г. № 194 [15] после рассмотрения на Коллегии МВД РФ была одобрена «Концепция развития и совершенствования деятельности ГАИ на период 1998–2005 гг.», целью которой являлось повышение эффективности работы в области безопасности дорожного движения. Особое внимание обращалось на ужесточение контроля за безопасностью дорожного движения юридическими лицами, делался акцент на усиление работы инспекторов в сфере безопасности и непрерывности процесса дорожного движения, независимо от возникающих затруднений. Это способствовало значительному улучшению отношений между водителями транспортных средств и сотрудниками Госавтоинспекции.

Для реализации положений Концепции стало необходимым усовершенствование всей системы государственных органов исполнительной власти. В Указе Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 433 [16], принятом для решения этой задачи, перечислены подразделения центрального аппарата МВД России, куда вошло и ГУ Госавтоинспекции, что значительно подняло его авторитет в области организационной работы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

В нормативных актах, регулирующих деятельность Госавтоинспекции, подчеркивалась основная обязанность сотрудников – обеспечение прав участников дорожного движения, предусмотренных законодательством. Например, в Приказе МВД РФ от 1 июня 1998 г. № 329 [17] четко предусматривались обстоятельства для остановки автотранспорта, а также полномочия по осуществлению контроля за соблюдением ПДД РФ сотрудниками ГАИ МВД России и участковыми инспекторами.

Положительный опыт работы Госавтоинспекции, накопленный после многочисленных изменений в законодательстве, лег в основу Положения о Госавтоинспекции, утвержденном Указом Президента РФ 15 июня 1998 г. № 711 [18]. Данным Указом Госавтоинспекция получила новое название – Государственная инспекция безопасности дорожного движения (ГИБДД). Нормативно-правовой акт устанавливал права и обязанности органов ГИБДД, а также предусматривал перечень осуществляемых ею контрольно-надзорных полномочий, которые не противоречили реалиям исторического периода.

В соответствии с Указом Президента № 711 и рядом постановлений Правительства РФ были разработаны и приняты: Наставление по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации [19]; Наставление по службе дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации [20]; Наставление по техническому надзору Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и Порядок контроля за внесением изменений в конструкцию транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации [21], а также иные документы, позднее измененные в связи с принятием федерального закона «О полиции» [22] и организацией новой структуры органов внутренних дел.

Разработанный в 1990-е гг. и внедренный модернизированный государственно-правовой механизм обеспечения безопасности дорожного движения, безусловно, сохранил преемственность предыдущих двух десятилетий в работе ключевых государственных служб по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Однако правовая база в области обеспечения

безопасности дорожного движения претерпела существенные изменения. При этом центральным звеном в сфере обеспечения безопасности дорожного движения Российской Федерации стал Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». Принятие данного закона являлось новеллой отечественной правовой практики, когда впервые комплекс общественных отношений в области дорожного движения регулировался на столь высоком законодательном уровне.

Совокупность мероприятий, реализованных в 1990–2000-е гг., позволила, несмотря на многочисленность сложности, сдержать рост аварийности, а в дальнейшем добиться снижения ее показателей.

На рубеже 1990–2000-х гг. осуществлялся переход к решению задач в области обеспечения безопасности дорожного движения путем применения программно-целевого подхода в рамках реализации специальных межотраслевых целевых программ в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, принимаемых на федеральном уровне. Данный шаг доказал свою эффективность и рассматривается в качестве одной из наиболее перспективных организационно-правовых форм эффективного решения задач в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на современном этапе. Однако очевидно, что в данной сфере имеется еще ряд существенных проблем, решение которых находится в том числе в плоскости правового регулирования. Поэтому на современном этапе скоординированная организационно-правовая работа по повышению безопасности дорожного движения с учетом имеющегося отечественного и зарубежного опыта должна быть продолжена.

Ссылки:

1. История ГАИ. К 60-летию Госавтоинспекции МВД России / М.Б. Афанасьев [и др.]. М., 1996. 301 с.
2. Лобанов Д.А. История службы ГИБДД: от Петра Великого до наших дней. М., 1998. 358 с.
3. Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28 мая 1992 г. № 354 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 23. Ст. 1239.
4. Концепция надзорной деятельности ГАИ на период 1994–2000 гг. // Московская правда. 1994. Прил. «Обгон». С. 4.
5. О мерах по обеспечению безопасности при перевозке опасных грузов автомобильным транспортом : постановление Правительства РФ от 23 апр. 1994 г. № 372 // Собрание законодательства РФ. 1994. № 1. Ст. 24.
6. О государственной регистрации автотранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 авг. 1994 г. № 938 // Там же. № 17. Ст. 1999.
7. Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в сфере дорожного движения : постановление Правительства РФ от 20 нояб. 1995 г. № 1130 // Там же. 1995. № 48. Ст. 4681.
8. О безопасности дорожного движения : федер. закон от 10 дек. 1995 г. № 196-ФЗ // Там же. № 50. Ст. 4873.
9. Об организации и проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 авг. 1993 г. № 874 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 36.
10. Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений : постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 831 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3445.
11. Войтенков Е.А. Организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения в условиях перехода к рыночной экономике в конце XX в. // История государства и права. 2011. № 20. С. 23–26.
12. О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 32. Ст. 3916.
13. Об утверждении Правил государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения органами внутренних дел Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 6 авг. 1998 г. № 894 // Там же. № 33. Ст. 4010.
14. О государственных регистрационных знаках транспортных средств : приказ МВД РФ от 19 февр. 1999 г. № 121 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 10.
15. О Концепции развития и совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации на период 1998–2005 гг. : приказ МВД РФ от 30 марта 1998 г. № 194. Документ опубликован не был.
16. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 24 апр. 1998 г. № 433 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 17. Ст. 1915.
17. О реформировании деятельности Госавтоинспекции МВД России : приказ МВД РФ от 1 июня 1998 г. № 329 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 13.
18. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.
19. Об утверждении Наставления по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 20 апр. 1999 г. № 297 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 24.
20. О совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности службы дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 8 июня 1999 г. № 410 // Там же. № 39.
21. Об утверждении нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по техническому надзору : приказ МВД России от 7 дек. 2000 г. № 1240 // Там же. 2001. № 7.
22. О полиции : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. 14 февр. Ст. 900.

References:

- Afanasyev, MB (et al.) 1996, *The History of Traffic Police. On the 60th Anniversary of the Traffic Police of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, Moscow, 301 p., (in Russian).
- Lobanov, DA 1998, *The History of Traffic Police: from Peter the Great to the Present Day*, Moscow, 358 p., (in Russian).
- 'The Supervision Concept of the Traffic Police for 1994-2000' 1994, *Moskovskaya Pravda*, p. 4, (in Russian).
- Voytenkov, EA 2011, 'Legal Aspects of Law Enforcement Bodies in the Provision of Road Safety during the Transition to a Market Economy in the Late 20th Century', *Istoriya gosudarstva i prava*, no. 20, pp. 23-26, (in Russian).