

РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОЙ
РЕГЛАМЕНТАЦИИ ПОНЯТИЯ «ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ»,
А ТАКЖЕ ПРИНЯТИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ
ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Л. В. Любимов

Воронежский институт МВД России

Поступила в редакцию 25 июня 2018 г.

Аннотация: рассматривается история правовой регламентации термина «дорожное движение», а также проводится сопоставление процесса развития автомобильного транспорта с процессом принятия национальных и международных правовых актов в сфере безопасности дорожного движения с целью выявления хронологической последовательности происходящих изменений в государственном (и межгосударственном) управлении процессами, связанными с появлением нового вида транспортных средств.

Ключевые слова: дорожное движение, деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, правовая регламентация, Международные конвенции.

Abstract: the history of legal regulation of the term «road traffic» as well as a comparison of the process of development of road transport with the adoption process of the national and international legal acts in the sphere of road safety with the aim of identifying the chronological sequence of changes in state (and interstate) management of the processes associated with the emergence of a new type of vehicles.

Key words: road traffic, road safety activities, legal regulation, International conventions.

2018. № 4
186

В ближайшем будущем человечеству предстоит не просто ввести в процесс дорожного движения достижения четвертой промышленной революции (в первую очередь речь идет об использовании тех возможностей, которые предоставляет появление беспилотных автомобилей), а создать полноценные условия для массового их применения, в том числе и в виде формирования необходимой для этого нормативно-правовой базы. В связи с этим представляет интерес ретроспективный анализ истории развития правовой регламентации самого понятия «дорожное движение» и деятельности по обеспечению его безопасности, проводимый с целью обобщения уже имеющегося у человечества опыта правового регулирования процессов, связанных с появлением технических инноваций в процессе дорожного движения.

Так, обращает на себя внимание тот факт, что термин «дорожное движение» (Road Traffic) был введен в международную практику только в 1949 г. Международной конвенцией о дорожном движении¹. Действующей

¹ Международная конвенция о дорожном движении (Женева, 19 сентября 1949 г.) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/10180322> (дата обращения: 10.05.2018).

щие до этого Международные конвенции 1909 г.² и 1926 г.³ использовали в своих названиях такие словосочетания, как «передвижение автомобилей» и «автомобильное движение». Только по одним названиям и датам принятия упомянутых Конференций уже можно проследить генезис международного подхода к определению сущности анализируемого нами процесса.

Если в 1909 г. уровень автомобилизации характеризовался как крайне низкий, по сути, автомобиль только появлялся на улицах больших городов мира и не представлял из себя большой опасности, то и акцент международного сообщества делался только на самом автомобиле и лицах, им управляющих. В этих условиях острой необходимости в правовой регламентации средств организации такого движения не было, в связи с чем и в названии принятой в данном году Конвенции использовался термин «передвижение автомобилей». Действительно, если проанализировать содержание Конвенции 1909 г., можно констатировать, что основной целью ее принятия было установление для всех государств минимум требований к автомобилям и их водителям для того, чтобы они могли быть допущены к переезду из одной страны в другую (вводились определенный род и качество системы тормозов, управления и сигнализации, система знаков, которая устанавливала бы национальность автомобиля и т. д.; определенный возраст и квалификация шоферов). Конвенция предусматривала выдачу особых паспортов, так называемых международных дорожных свидетельств, при предъявлении которых водители и их автомобили допускались беспрепятственно к передвижению по стране.

Развитие автотранспортного транспорта во время Первой мировой войны, особенно в послевоенные годы, показало устарелость Конвенции 1909 г. и ее несоответствие со сложившимся в то время состоянием автотранспорта. Инициативу созыва международной конференции для пересмотра Конвенции 1909 г. взяло на себя французское правительство, предложив проект новой Конвенции. Интерес этого проекта заключался в том, что в отличие от Конвенции 1909 г., касавшейся передвижения лишь только на автомашинах, он охватывал все средства передвижения по дорогам общего пользования и весьма детально описывал порядок пользования такими дорогами для каждого из этих средств, вплоть до вьючных и верховых лошадей⁴. Кроме того, принятая в Париже 24 апреля 1926 г. новая Конвенция содержала в себе специальные положения о форме, размерах дорожных знаков и местах их установки. Ею впервые была введена треугольная форма для предупреждающих знаков. Таким образом,

² Международная конвенция относительно передвижения автомобилей (Париж, 11 октября 1909 г.) // Известия Министерства иностранных дел. СПб., 1912. Кн. 1. С. 1–29.

³ Международная конвенция относительно автомобильного движения (Париж, 24 апреля 1926 г.) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/2540348/#text> (дата обращения: 10.05.2018).

⁴ Мигри. Международная конвенция автопередвижения // За рулем. 1929. № 6(15). С. 8–9.

условия, которые сложились к 1926 г., потребовали на международном уровне изменить подход к анализируемому нами процессу от ассоциации его просто с передвижением одних только автомобилей (как это делала Конвенция 1909 г.) до осознания его как сложного и многокомпонентного явления, определяемого уже как «автомобильное движение».

Если вновь вернуться к Конвенции 1949 г., то нетрудно заметить, что хотя в ее названии и применяется термин «дорожное движение», однако в дальнейшем тексте Конвенции так и не давалось определения этому понятию⁵. Указанное обстоятельство говорит о том, что в мировой практике к 1949 г. не сложилось понимание дорожного движения как потенциально опасного и сложного социально-технического процесса. Это в первую очередь объясняется тем, что сам процесс дорожного движения еще не приобрел привычную нам современную форму и по-прежнему находился на начальной стадии своего развития вследствие разрушительного воздействия прошедшей Второй мировой войны, во многом затормозившей такое развитие (особенно в сферах автодорожного строительства и автодорожной инфраструктуры).

Так, в первые послевоенные годы в СССР продолжала оставаться высокой доля грузооборота, осуществляемая посредством гужевого транспорта, а плотность грунтовых дорог во многих регионах страны преобладала над плотностью автодорог с твердым покрытием. В целом состояние автомобильно-дорожного комплекса можно было охарактеризовать как тяжелейшее. Большинство автомобильных заводов были разрушены или эвакуированы для того, чтобы выпускать ориентированную для нужд фронта военную технику, а междугородние трассы с улично-дорожной сетью городов и населенных пунктов находились в полуразрушенном состоянии⁶. Оставалась низкой и доля автотранспортных средств, принадлежавших индивидуальным владельцам⁷.

Поэтому после Второй мировой войны перед СССР, как и перед остальным миром, стояла главная задача урегулировать требования и правила, которыми руководствовались бы отдельные страны, организовывая на своей территории процесс дорожного движения. Разработкой таких требований и правил занялась созданная в 1947 г. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), а 19 сентября 1949 г. в Женеве на очередной конференции ООН по дорожному движению уже были приняты «Конвенция о дорожном движении»

⁵ Международная конвенция о дорожном движении (Женева, 19 сентября 1949 г.) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/10180322> (дата обращения: 10.05.2018).

⁶ См.: *Войтенков Е. А.* Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России : исторический опыт и перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 171.

⁷ Так, к 1950 г. в СССР насчитывалось всего 23 956 автомобилей отечественного и иностранного производства, принадлежавших физическим лицам (см.: *Рифицкий Г. П.* Автомобильно-дорожный комплекс России и безопасность движения. Ч. 3 : 1945–1965 гг. М., 2011. С. 76–78).

вместе с «Протоколом о дорожных знаках и сигналах»⁸, к которым СССР присоединился в 1959 г. и на базе которых в нашей стране были разработаны первые единые Правила дорожного движения⁹ и ГОСТ 2965–60 «Знаки дорожные, сигнальные»¹⁰ (введены в действие одновременно в 1961 г.).

Кроме того, Конвенция 1949 г. впервые установила важнейшие для организации дорожного движения ограничения габаритных размеров и массы автомобилей, участвующих в международном движении. Так, общая ширина таких автомобилей не должна была превышать 2,5 м, а высота – 3,8 м. Максимальная длина автомобиля с одним прицепом – 18 м, а с двумя прицепами – 22 м. Максимальная допускаемая нагрузка, приходящаяся на одиночную наиболее нагруженную ось – 8 т, а на двойную ось – 14,5 т. Эти параметры принимались в качестве расчетных при проектировании и строительстве дорог, при создании новых автомобилей, учитывались при осуществлении конкретных мероприятий по организации движения.

Таким образом, целью Конвенции 1949 г. являлось содействие развитию международного дорожного движения и его безопасности. К Конвенции о дорожном движении 1949 г. присоединилось большинство стран мира, что обеспечило широкие масштабы унификации национальных правил движения. Однако система дорожных знаков по Протоколу 1949 г. ориентировалась на европейский опыт организации движения и не была принята странами Северной и Южной Америки, а также рядом государств, использовавших собственные системы дорожной сигнализации¹¹.

Быстрые темпы автомобилизации во всех странах мира требовали постоянного совершенствования правил дорожного движения и системы дорожной сигнализации. Поэтому практически сразу после принятия упомянутых соглашений в рамках Комитета по внутреннему транспорту (КВТ) ЕЭК ООН была начата работа по подготовке новых конвенций. Указанная работа была завершена принятием в Вене 8 ноября 1968 г. Конвенции о дорожном движении¹² и Конвенции о дорожных знаках и

⁸ Международная конвенция о дорожном движении (Женева, 19 сентября 1949 г.) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/10180322> (дата обращения: 10.05.2018).

⁹ Правила движения по улицам и дорогам Союза ССР : приказ МВД СССР от 11 января 1960 г. № 25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home#doc/ESU/37980/4294967295/0> (дата обращения: 10.05.2018).

¹⁰ Знаки дорожные, сигнальные : госстандарт СССР № ГОСТ 2965–60 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «ТЕХЭКС-ПЕРТ». URL: <http://docs.cntd.ru/document/464608698> (дата обращения: 10.05.2018).

¹¹ См.: *Клишковштейн Г. И., Афанасьев М. Б.* Организация дорожного движения. М., 2001. С. 14.

¹² Международная конвенция о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 г.) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/2540357/> (дата обращения: 10.05.2018).

сигналах¹³. Однако и эти конвенции, отрегулировавшие ряд важных вопросов, связанных с организацией дорожного движения, так и не установили саму дефиницию «дорожного движения».

В России термин «дорожное движение» получил официальное признание лишь в 1971 г., после того как по инициативе Государственной автомобильной инспекции Комитет по научно-технической терминологии Академии наук СССР разрешил его использовать вместо ранее применявшихся в нормативных актах терминов «движение по улицам городов и автомобильным дорогам», «уличное движение», «движение в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах»¹⁴.

Сопоставление процесса развития автомобильного транспорта с процессом принятия национальных и международных правовых актов в сфере безопасности дорожного движения позволяет нам выявить характерную хронологическую последовательность происходящих изменений в государственном (и межгосударственном) управлении процессами, связанными с появлением нового вида транспортных средств. Данная последовательность выглядит следующим образом:

1) появление нового вида транспортного средства;

2) появление новых средств (или технических возможностей их создания) и методов организации дорожного движения, делающих безопасным процесс эксплуатации нового вида транспортного средства;

3) появление новых правовых институтов, методов и приемов, апробированных в национальном законодательстве отдельных стран с целью правовой регламентации происходящих изменений в общественных отношениях, связанных с появлением нового вида транспортного средства, а также новых средств и методов организации дорожного движения;

4) закрепление на международном уровне в виде заключенной Конвенции основных понятий, требований и критериев, которыми в дальнейшем необходимо будет руководствоваться всему мировому сообществу, организовывая процесс дорожного движения и осуществляя деятельность по обеспечению его безопасности;

5) создание в государствах, присоединившихся к Конвенции национальных законодательных баз в сферах организации процесса дорожного движения и обеспечения его безопасности, основывающихся на общих с мировым сообществом понятиях, требованиях и критериях.

Следует сказать, что за всю прошедшую историю человечество пережило всего два ключевых момента, связанных с появлением революционно новых транспортных средств, кардинальным образом поменявших представление о самом процессе передвижения человека по дорогам. К таковым следует отнести моменты изобретения колеса и изобретения автомобиля. Указывая в первоначальном этапе приведенной нами по-

¹³ Международная конвенция о дорожных знаках и сигналах (Вена, 8 ноября 1968 г.) // Информационно-правовой портал «ГАРАНТ.РУ». URL: <http://base.garant.ru/2540647/> (дата обращения: 10.05.2018).

¹⁴ См.: Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1974. С. 9.

следовательности на появление «нового вида транспортного средства», мы в первую очередь имели в виду момент изобретения автомобиля, так как именно с этого времени ярко прослеживаются переходные явления (правового, организационного, управленческого характера и др.) от многовекового применения человеком гужевого транспорта к использованию в его жизни более совершенного транспортного средства, а накопленный в ходе такого перехода опыт может быть полезен уже в условиях наступления третьего исторического момента, связанного с появлением революционно нового транспортного средства – беспилотного автомобиля.

Правильность такого подхода подтверждается и выводами проведенных в последнее время историко-правовых исследований.

Например, Е. А. Войтенков утверждает, что «правовой аспект решения проблем организации дорожного движения и обеспечения его безопасности в имперский период истории России был очень незначителен, поскольку дорожное движение и проблемы, связанные с ним, не имели отчетливой и существенной социальной значимости»¹⁵. Иными словами, существовавший в то время (или преобладающий в последние годы указанного периода) гужевой транспорт, характеризовавшийся невысокой скоростью передвижения и поэтому не представляющий из себя серьезной общественной опасности, не только не требовал появления сложных, высокотехнологичных средств и методов организации дорожного движения, но и обширной законодательной базы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Указанная картина кардинальным образом начинает меняться уже в советский период, который пришелся на время, когда автомобиль быстрыми темпами стал увеличивать свою роль в осуществлении грузовых и пассажирских перевозок на дорогах страны и мира. В связи с этим с самого начала советское руководство стало уделять большое внимание вопросам, связанным с развитием автомобильного транспорта. Так, В. И. Ленин отмечал громадное значение автомобильного дела, справедливо полагая, что именно автомобилями будет заменено большое количество рабочего скота в земледелии и извозной промышленности, что в свою очередь позволит обратить значительное количество земли, используемой для заготовки кормов, на добывание продуктов питания для населения¹⁶.

Следует отметить, что наметившееся в советский период увеличение роли автомобиля приводило не только к появлению соответствующих средств, методов организации дорожного движения и законодательной базы, но и к становлению нового государственного аппарата, осуществляющего функции по обеспечению безопасности дорожного движения. Так,

¹⁵ Войтенков Е. А. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в России : исторический опыт и перспективы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 20.

¹⁶ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. М., 1973. Т. 23. С. 351–352.

только за первые двадцать лет советской власти данный государственный аппарат прошел путь своего становления от возложения в конце 1917 г. задач по наблюдению за движением транспорта и пешеходов по улицам Петрограда на сформированные из числа рабочих и служащих подразделения дружинников¹⁷ до создания в 1936 г. в системе правоохранительных органов специализированной структуры по обеспечению безопасности дорожного движения – Госавтоинспекции¹⁸.

Завершая анализ приведенной выше хронологической последовательности происходящих изменений в государственном (и межгосударственном) управлении процессами, связанными с появлением нового вида транспортных средств хочется выделить такую ее специфическую особенность, как предшествование заключения соответствующей Международной конвенции перед последующими процессами создания национальных законодательных баз в сферах организации процесса дорожного движения и обеспечения его безопасности.

Представляется, что и в условиях внедрения в процесс дорожного движения возможностей использования беспилотных автомобилей указанная хронологическая последовательность со всей ее спецификой будет также выполняться, т. е. первоочередное значение перед созданием соответствующего национального законодательства будет иметь разработка и заключение новой Международной конвенции о дорожном движении, которая помимо новых требований и критериев к организации процесса дорожного движения и осуществлению деятельности по обеспечению его безопасности позволит, как мы надеемся, наконец-то закрепить на международном уровне и само определение «дорожное движение».

Подтверждению прогноза о выполнении в современных условиях упомянутой выше хронологической последовательности служит и ряд следующих обстоятельств. Во-первых, многократно возросшая интенсивность появления новаторских технических решений (если ранее интервалы между своими «техническими прорывами» человечество рассчитывало десятилетиями, столетиями, а порой и тысячелетиями, то сегодня счет идет на годы и даже на месяцы). Во-вторых, происходящие в мире процессы глобализации стали приводить к тому, что первоочередную роль приобретают именно решения, принимаемые на международном уровне.

Безусловно, для того чтобы Россия могла полноценно участвовать в будущем процессе формирования международных правил и критериев

¹⁷ Документы великой пролетарской революции. Т. 1 : Из протоколов и переписки Военно-революционного комитета Петроградского совета. М., 1938. Ст. 479. С. 296–297.

¹⁸ Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР : постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1182 // Информационно-правовой портал «Правовая Россия». URL: <http://lawru.info/dok/1936/07/03/n1195599.htm> (дата обращения: 10.05.2018).

в рассматриваемых нами сферах, ей изначально необходимо накопить свой собственный опыт, связанный с внедрением в дорожное движение возможностей, предоставляемых искусственным интеллектом. И опыт этот обязательно должен быть передовым, иначе Россия не сможет составить конкуренцию другим технически развитым странам.

Воронежский институт МВД России

Любимов Л. В., кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии

E-mail: leonvrn@rambler.ru

Тел.: 8(473) 200-53-37

Voronezh Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs

Lyubimov L. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Senior Lecturer of the Criminal Law and Criminology Department

E-mail: leonvrn@rambler.ru

Tel.: 8 (473) 200-53-37