

**СУЩНОСТЬ И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ  
«ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ»**

**С. В. Верзилин**

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 29 апреля 2019 г.

**Аннотация:** проведенный анализ научных подходов к содержанию государственной функции «обеспечение безопасности дорожного движения» позволил автору сделать следующий вывод: обеспечение безопасности дорожного движения является очевидной самостоятельной государственной функцией в силу особой общественной значимости. Отмечено, что возложение на себя государством определенных функций, их видоизменение, делегирование или снятие является процессом динамическим, зависящим от множества конкретных условий и факторов. Уточнено содержание ряда государственных функций по обеспечению безопасности дорожного движения и административно-правовых механизмов их практической реализации. Рассмотрены и дополнены основные направления государственной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

**Ключевые слова:** общественный порядок, безопасность дорожного движения, государственная функция «обеспечение безопасности дорожного движения», анализ принципов работы по обеспечению безопасности дорожного движения, Федеральный закон «О безопасности дорожного движения».

**Abstract:** the scientific approaches to the content of the state function «ensuring road safety» are analyzed in the article. The analysis of the principles ensuring road safety allowed the author to draw the following conclusion: ensuring road safety is an obvious independent state function due to its particular social significance. It is also noted that the assignment of certain functions by the state, their modification, delegation or withdrawal is a dynamic process, depending on many specific conditions and factors. The analysis of the content of some norms of the Federal Law of 10.12.1995, № 196-FL «The Road Safety» led to the conclusion about the necessity of its substantial processing. The content of a number of state functions to ensure road safety and administrative and legal mechanisms for their practical implementation has been clarified. The main directions of state activities to ensure road safety from the point of view of their implementation as a state function are reviewed and supplemented.

**Key words:** public order, road safety, state function «ensuring road safety», analysis of the principles of work ensuring road safety, the Federal Law «The Road Safety».

Очевидно, что на разных этапах развития государственности в человеческой цивилизации, а также в зависимости от конкретно-исторических условий, государственного устройства и формы правления, объем государственных функций может быть различным. Нельзя утверждать и то, что историческая эволюция государства неизбежно влечет расши-

рение его функций. Как представляется, историческая эволюция влечет изменение объема государственных функций путем отмирания одних и появления иных, отвечающих тем задачам и угрозам, которые возникают на определенном историческом этапе.

Как отмечается в работе «Теория государства и права» под редакцией М. Н. Марченко, «функции государства – это основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его классовая и общечеловеческая сущность и социальное значение»<sup>1</sup>.

Существенный научный интерес представляют собой критерии отграничения одной государственной функции от другой, предложенные в данной работе. Выделяются два таких критерия:

1) особенности объекта государственного воздействия, т. е. своеобразие тех общественных отношений, на которые государство воздействует в процессе своей деятельности;

2) специфика содержания каждой функции, т. е. целенаправленного практического воздействия государства на определенную сферу схожих между собой, однородных отношений<sup>2</sup>.

В научной литературе можно встретить также подразделение функций государства на основные и неосновные. При этом под основными, как правило, понимаются такие, которые непосредственно вытекают из сущности государства как политической организации общества. В свою очередь, неосновные функции необходимо дополнительно обосновывать, так как они могут исполняться не только государством (например, функция регистрации каких-либо объектов или прав).

Необходимо отметить, что определять, какой именно набор функций должно брать на себя государство, следует, исходя из критерия публичной необходимости, согласно которому данную функцию невозможно или нецелесообразно делегировать кому-либо иному. В условиях демократии и повышения зрелости гражданского общества именно этот критерий будет постепенно становиться определяющим.

Как известно, государство как аппарат управления представляет собой упорядоченную совокупность определенных элементов, которые в отечественной литературе принято именовать органами. Соответственно, функции государства определенным образом распределяются между его органами, становясь при этом одновременно и функциями самих органов.

Одной из важных характеристик государственной функции является временной промежуток ее исполнения. Целый ряд из них осуществляется непрерывно, а некоторые – при наступлении определенных, как правило, внешних обстоятельств.

Современный этап общественно-экономического развития Российского государства характеризуется не только расширением числа государственных функций, но и отказом от ряда из них. В настоящее время

---

<sup>1</sup> Теория государства и права / под ред. М. Н. Марченко. М., 2001. Т. 1. С. 336.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 337.

прослеживается тенденция передачи ряда контрольных полномочий от государственных органов к саморегулируемым структурам (например, в жилищном строительстве), имеет место делегирование некоторых государственных функций государственным, но все же невластным субъектам (например, ряд полномочий по лицензированию передан от государства государственной корпорации «Росатом»). Формируется система общественного контроля (Общественная палата Российской Федерации).

Таким образом, можно заключить, что возложение на себя государством определенных функций, их видоизменение, делегирование или снятие является процессом динамическим, зависящим от множества конкретных условий и факторов.

Обратимся к анализу научных подходов к содержанию государственной функции «обеспечение безопасности дорожного движения». Как представляется, ее нельзя отнести к категории основных функций государства, так как она является составной частью более масштабной функции под названием «обеспечение общественной безопасности», поэтому следует начать с ее определения. Первый подход к определению данного понятия заключается в том, что общественная безопасность представляется как составной элемент такого еще более общего понятия, как общественный порядок. Данный подход, в частности, поддерживал М. И. Еропкин<sup>3</sup>. Второй подход заключается в том, что, наоборот, общественный порядок является составным элементом понятия «общественная безопасность». Такой вывод можно сделать на основании распределения этих понятий в главе 24 УК РФ, из чего логически следует, что общественный порядок является производным от понятия «общественная безопасность». Наконец, третий подход заключается в том, что данные понятия рассматриваются как совпадающие. Подобного мнения, в частности, придерживается Я. И. Здир<sup>4</sup>.

На наш взгляд, *понятие «общественный порядок» является общим по отношению к категории «общественная безопасность», так как общественный порядок устанавливается не только для обеспечения безопасности личности и общества, но и для решения многих иных важных для общества задач, например экономических, культурных и др.*

Возвращаясь к проблеме определения понятия «общественная безопасность», обратим внимание на тот факт, что оно, к сожалению, не определяется прямо в профильном акте стратегического планирования под названием «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации»<sup>5</sup>. В этом документе присутствует только определение понятия «обеспечение общественной безопасности», под которым понимается «реализация определяемой государством системы политических, органи-

---

<sup>3</sup> См.: Еропкин М. И. Административно-правовая охрана общественного порядка. Л., 1973.

<sup>4</sup> См.: Здир Я. И. По поводу прочитанного // Советское государство и право. 1967. № 2.

<sup>5</sup> Утверждена Президентом РФ 14 ноября 2013 г. № Пр-2685. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

зационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер, направленных на противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, а также на предупреждение, ликвидацию и (или) минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера». Говоря иначе, общественная безопасность есть противодействие преступности и минимизация последствий ЧП.

Полагаем, что категорию «общественная безопасность» следует трактовать шире. Ее можно определить как *набор мер (правовых, организационных, технических), позволяющих поддерживать определенный уровень защищенности отдельного гражданина, групп граждан и общества в целом от угроз жизни, здоровью индивидов, ущерба имуществу, которые могут возникнуть на территории государства.*

Если опираться на это определение, то получается, что понятия «общественная безопасность» и «внутренняя безопасность» будут синонимичными, что представляется верным.

Определение понятия «безопасность дорожного движения» имеет также широкую палитру мнений. Так, В. В. Лукьянов утверждал, что «безопасность дорожного движения представляет собой не некую степень защищенности лиц, участвующих в дорожном движении, а полную их защищенность от дорожно-транспортных происшествий»<sup>6</sup>. Собственно, под безопасностью дорожного движения он понимал «такое положение процесса движения, которое не допускает риска возникновения дорожных происшествий и негативных последствий, так как лицо, управляющее транспортным средством, сохраняет управление автомобилем в соответствии с требованиями нормативных правовых актов»<sup>7</sup>. В. И. Майоров характеризует данное понятие как «состояние защиты потребностей индивида и всего общества в надлежащей реализации транспортного перемещения, сохранении, в первую очередь, жизни и здоровья лиц, участвующих в дорожном движении, и их материальных ценностей от ДТП»<sup>8</sup>. Ю. П. Луконин определяет безопасность дорожного движения как «систему общественных отношений, связанных с защитой личности, общества и государства от ДТП»<sup>9</sup>. Список суждений по данному поводу можно продолжить, но и приведенных, на наш взгляд, достаточно для того, чтобы сделать вывод, что сущность данного понятия всеми исследователями воспринимается примерно одинаково, различия имеются только в манере изложения.

Обратимся к легальному определению понятия «безопасность дорожного движения». Профильный законодательный акт – Федеральный

<sup>6</sup> Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1974. С. 47.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения : дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. С. 290.

<sup>9</sup> Луконин Ю. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 12.

закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>10</sup> определяет эту категорию как «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий».

Попробуем разобрать эту дефиницию более подробно. Итак, безопасность дорожного движения – это состояние некоторого процесса, т. е. процесс, который имеет определенные качественные характеристики. В определении прямо указано, что под процессом следует понимать собственно дорожное движение. Однако если четко следовать нормам рассматриваемого федерального закона, то это не совсем так. Дорожное движение в нем определяется не как собственно процесс, а как «совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог». Поэтому перемещение людей, грузов и транспортных средств (процесс) – это только технологическая часть дорожного движения.

Участниками общественных отношений могут быть только люди, поэтому перемещение грузов и (или) транспортных средств без участия человека в качестве дорожного движения не воспринимается. В настоящее время вполне реальна перспектива перемещения транспортных средств с грузами или без грузов без участия человека. Такие транспортные средства разрабатываются. Они же будут перевозить и людей, которые в процессе дорожного движения, по мысли разработчиков, не смогут вмешиваться в процесс движения транспортного средства. Это существенным образом смещает существующую парадигму дорожного движения в новую, пока не опосредованную правом, область.

Содержание вышеприведенных определений подталкивает к необходимости обратить внимание на дефиницию «дорога», под которой рассматриваемый законодательный акт понимает «обустроенную или приспособленную и используемую для движения транспортных средств полосу земли либо поверхность искусственного сооружения. Дорога включает в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии», а также «транспортное средство», под которым понимается «устройство, предназначенное для перевозки по дорогам людей, грузов или оборудования, установленного на нем».

Следует отметить, что данные определения не отражают всей сложности существующих общественных отношений в рассматриваемой области. Начнем с того, что тротуар является частью дороги. По тротуарам люди перемещаются на велосипедах, в том числе на велосипедах с электромоторами, таких как гироскутеры, и иных схожих с ними транспортных средствах. Однако такое перемещение не воспринимается как участие в дорожном движении и не охватывается категорией «обеспечение безопасности дорожного движения». Не все так просто и с интерпретацией рассматриваемых понятий в подзаконных актах. Так, в частности, Пра-

---

<sup>10</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 7873.

вила дорожного движения, утвержденные постановлением Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090<sup>11</sup>, трактуют понятие «дорога» так же, как и Федеральный закон о безопасности дорожного движения. Но при этом вводят дополнительный элемент дороги – велосипедную дорожку, понимая под ней «конструктивно отделенный от проезжей части и тротуара элемент дороги (либо отдельную дорогу), предназначенную для движения велосипедистов». Эти изменения введены в Правила дорожного движения в 2014 г. (постановление Правительства РФ от 22 марта 2014 г. № 221)<sup>12</sup>, но не повлекли за собой изменений в общее определение дороги.

Не совсем ясно и с трамвайными путями. Дело в том, что трамваи могут передвигаться между населенными пунктами. Передвигаются они по рельсам и в этом смысле становятся схожими с железнодорожным транспортом, для которого предусмотрена обособленная система правового регулирования. Железнодорожные пути проходят также и через населенные пункты. В настоящее время расширяется использование железнодорожного транспорта в качестве внутригородского транспорта со всеми вытекающими последствиями.

Таким образом, дефиниция «дорога», изложенная в рассматриваемом федеральном законе, уже сейчас подлежит уточнению. Как представляется, *под ней все же следует понимать проезжую часть, непосредственно предназначенную для перемещения транспортных средств, а также обочины*. Все остальные компоненты из перечисленных выше требуют отдельного определения. На данное суждение, несомненно, найдутся возражения, однако следует помнить, что транспортные средства, потерявшие управление или направляемые злоумышленниками, наносят ущерб не только на дорогах, но и на лестницах подземных переходов, на участках поверхности, на которых движение транспортных средств полностью запрещено. В какой-то мере противодействие таким проявлениям должно также охватываться понятием «безопасность дорожного движения», так как речь идет о транспортных средствах (как правило, об автомобилях или автобусах) и лицах, имеющих право на управление данными транспортными средствами.

Подвергнув анализу категории «государственная функция» и «обеспечение безопасности дорожного движения», перейдем к определению содержания данной функции и административно-правовых механизмов ее практической реализации. Начнем с вопроса, почему данная общественно полезная функция должна быть именно государственной? Для этой цели проанализируем следующие принципы, на которых должна строиться фактическая работа по обеспечению безопасности дорожного движения, изложенные в федеральном законе о безопасности дорожного движения (ст. 3).

1. *Приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении*, над экономическими результатами хозяйственной деятельно-

---

<sup>11</sup> Собр. актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

<sup>12</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1625.



сти. Как отмечают С. Н. Чмырев, Е. В. Артемьев и Н. В. Богатырева, «данный принцип соответствует ст. 2 Конституции РФ, которая рассматривает человека, его права и свободы в качестве высшей ценности»<sup>13</sup>. Данная научная позиция представляется спорной. Указанный принцип является прямым развитием такого неотъемлемого права человека, как право на жизнь. Вся система обеспечения безопасности, которая поддерживается государством (система обеспечения безопасности дорожного движения здесь не является исключением), направлена прежде всего на снижение вероятности смерти людей при возникновении каких-либо обстоятельств, на которые государство обязано или имеет возможность повлиять.

Дорожное движение является практически неотъемлемой частью жизни людей и в городах, и в сельской местности. В настоящее время трудно встретить человека, который регулярно не перемещался бы посредством принадлежащего ему самому, какой-либо организации или общественного транспорта. Следовательно, будучи водителем или пассажиром, подавляющее большинство людей потенциально подвергают свою жизнь и здоровье опасности. По данным сайта *autoexpert.today*, число погибших в автомобильных авариях в России в 2018 г. составило 16 600 чел.; пострадавших – 168 146 чел. В связи с этим наведение порядка в дорожном движении весьма актуально и возможно разными мерами. Существенную долю среди них по-прежнему занимает угроза применения легального принуждения и собственно легальное принуждение. Никто, кроме государства, не может обладать монополией осуществлять такое принуждение, что и является юридическим основанием того, что функция обеспечения безопасности дорожного движения должна быть государственной. Однако это не исключает необходимости и возможности участия общества в ее реализации любым законным способом.

2. *Приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении.* Данный принцип можно трактовать и широко, и конкретно.

Начнем с широкого подхода. Если, исходя из наивысшей обязанности государства обеспечивать сохранность жизни своих граждан, оно в лице уполномоченных органов взяло на себя корреспондирующую к ней обязанность обеспечения безопасности дорожного движения, то оно обязано не только устанавливать определенные правила (например, Правила дорожного движения или Правила пользования автомобильными дорогами), но и непосредственным образом обеспечивать проектирование и строительство безопасных автомобильных дорог, установку дорожной разметки и знаков, устранять большинство факторов, препятствующих безопасному дорожному движению.

В узком смысле государство в лице его уполномоченных органов или организаций, которым делегированы отдельные полномочия по обеспе-

---

<sup>13</sup> Чмырев С. Н., Артемьев Е. В., Богатырева Н. В. Комментарий к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чению безопасности дорожного движения, должно возмещать ущерб, который понесли граждане в результате, например, сбоев в работе светофоров, действий сотрудников ДПС, непосредственно регулирующих дорожное движение, или иных действий данных сотрудников (направленных, в частности, на задержание правонарушителя посредством выставления «щита» из автомобилей и т. п.).

Таким образом, рассмотренные выше принципы являются теоретической основой для того, чтобы воспринимать обеспечение безопасности дорожного движения именно в качестве очевидной государственной функции.

Данный анализ был бы не полным, если не рассмотреть содержание еще одного принципа из определенных федеральным законом о безопасности дорожного движения, а именно: *соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения*. Думается, что современное демократическое государство является не только «карающим мечом», создающим многочисленные обязательства и запреты и обеспечивающим своими принудительными возможностями их реализацию, но и должно быть координатором согласования различных по своей направленности интересов. Полагаем, можно установить на территории всей России предельно разрешенную скорость 40 км/час. При этом число ДТП в целом и со смертельным исходом в частности резко упадет. Но как такое решение скажется на экономических и личных интересах граждан? Очевидно, что в экономике от реализации данного решения возникнет коллапс. Общество и граждане прямо заинтересованы в обеспечении безопасности дорожного движения, однако ситуация, когда за нарушение скоростного режима при использовании автоматических средств фиксации в отдельно взятом субъекте РФ ежегодно привлекается число граждан, значительно превышающее общее число жителей данного региона, не может рассматриваться в качестве нормальной. Отсюда следует, что обеспечение безопасности дорожного движения должно строиться на соблюдении баланса между законными интересами общества в целом и граждан в частности, а также самого государства как всеобщей политической организации общества.

Рассмотрим ряд основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения с точки зрения их реализации как государственной функции. Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что данные направления перечислены в ст. 5 федерального закона о безопасности дорожного движения не в соответствии с необходимыми приоритетами. На наш взгляд, на первом месте в данном перечне должна стоять *задача принятия законодательных и иных нормативных правовых и нормативно-технических актов*, регулирующих отношения в области обеспечения исполнения данной государственной функции. То есть первоосновой для всего остального должна стать правовая платформа.

В трактовке действующих положений рассматриваемого федерального закона данное направление сформулировано следующим образом: «разработка и утверждение в установленном порядке законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасно-



сти дорожного движения: технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов». Такое перечисление, к сожалению, воспринимается как проявление низкой юридической техники. Как представляется, достаточно того перечисления видов правовых актов, которое было приведено выше.

При анализе данного направления неизбежно возникает следующий вопрос: насколько детальной должна быть такая правовая и нормативно-техническая регламентация? Ответ мог бы звучать следующим образом: разумно достаточной, т. е. такой, когда задачи обеспечения безопасности дорожного движения, безусловно, были бы нормативно обеспечены, но не излишне мелочной, чтобы не оставить возможности для технического прогресса автомобилестроителям, архитекторам автомобильных магистралей и иным субъектам данных отношений. Поэтому принцип разумной достаточности должен быть сформулирован в федеральном законе о безопасности дорожного движения.

Далее, по степени значимости следует такое направление, как *деятельность по организации дорожного движения*. Представляется, здесь должна быть осуществлена более подробная детализация задач, выполняемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления для ее практической реализации. Однако в настоящее время она сформулирована в самом общем виде. Конечно, данное направление корреспондирует к такому направлению, как *установление полномочий и ответственности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления* (которое, кстати, представлено в ст. 5 рассматриваемого федерального закона на первом месте). Однако не ясно, о каких именно полномочиях идет речь, подразумевается ли под установлением полномочий и ответственности весьма важная с административно-правовой и финансово-правовой точек зрения задача их разграничения между субъектами публичного управления разных уровней. Поэтому необходимо прямо указать в тексте рассматриваемого законодательного акта, в чем именно заключается данное направление государственной деятельности.

Если попытаться установить системную связь между данным направлением деятельности по организации дорожного движения и содержанием ст. 21 «Мероприятия по организации дорожного движения» рассматриваемого федерального закона, то в данной статье также отсутствует какая-либо конкретика. Указывается лишь, что эти мероприятия осуществляются в целях повышения безопасности дорожного движения и пропускной способности дорог целым рядом субъектов (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, являющиеся собственниками или иными владельцами автомобильных

дорог). Основной акцент делается на создании и обеспечении функционирования парковок (парковочных мест) в границах населенных пунктов. Справедливости ради следует отметить, что организация дорожного движения, помимо норм рассматриваемого федерального закона, осуществляется также в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>14</sup>, а также в соответствии с Федеральным законом 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»<sup>15</sup>.

Итак, государственная функция представляет собой постановку и реализацию определенной задачи, исполнение которой органами государства либо вытекает из самой сущности государства как публичной организации общества, либо возлагается на себя государством в целях соблюдения всеобщего интереса граждан данного государства (публичного интереса).

Возложение на себя государством определенных функций зависит от множества конкретных общественно-исторических условий, в том числе от состояния экономики, уровня развитости саморегулирования в определенных областях общественных отношений, а также от зрелости гражданского общества.

На наш взгляд, государственная функция «обеспечение безопасности дорожного движения» является производной от государственной функции «обеспечение общественной безопасности», которая, в свою очередь, является производной от государственной функции «обеспечение общественного порядка». Однако в силу особой значимости данной задачи для всего общества в целом ее следует признать самостоятельной государственной функцией.

Проведенный анализ содержания ряда норм Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» показал, что данный законодательный акт требует существенной переработки, так как не в полной мере отражает существо государственной функции «Обеспечение безопасности дорожного движения».

<sup>14</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 1 (ч. 1). Ст. 27.

<sup>15</sup> Там же. 2007. № 46. Ст. 5553.

*Воронежский государственный университет*

*Верзилин С. В., аспирант кафедры административного и административного процессуального права  
E-mail: madridec@mail.ru*

*Voronezh State University*

*Verzilin S. V., Post-graduate Student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department  
E-mail: madridec@mail.ru*