

УДК 351.811.12

DOI 10.36511/2078-5356-2020-4-118-122

Гнездилова Дарья Михайловна
Darya M. Gnezdilova

преподаватель кафедры гражданского права и процесса

Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

lecturer of the chair of civil law and procedure

Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse, Nizhny Novgorod, 603950)

E-mail: gnezdilova91@mail.ru

**Генезис понятия «деятельность по контролю (надзору)»
в компетенции Госавтоинспекции****The genesis of the concept of “control (supervision) activity”
in the competence of the State Traffic Inspectorate**

В статье проводится исследование отдельных теоретических аспектов деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору). На основании глубокого изучения содержания указанной деятельности приводится авторское определение деятельности Госавтоинспекции по осуществлению контроля (надзора).

Ключевые слова: Госавтоинспекция, государственный контроль, надзор, безопасность дорожного движения.

The article examines certain theoretical aspects of the activities of the State traffic inspectorate for control (supervision). Based on a deep study of the content of this activity, the author's definition of the activities of the State traffic inspectorate for the implementation of control (supervision) is provided.

Keywords: State traffic inspectorate, state control, supervision, road safety.

Госавтоинспекция на протяжении длительного периода автомобилизации нашего государства продолжает оставаться одним из немногих и фактически основным государственным органом, на который возложена важнейшая государственная задача — обеспечение безопасности государства, общества и личности от угроз, возникающих в рассматриваемой сфере.

Решение указанной задачи связано с осуществлением активной деятельности по ряду направлений в рамках формулы «человек — дорога — автомобиль»: обучение всех возможных субъектов дорожного движения; формирование и поддержание дорожной инфраструктуры, обеспечивающей безопасность; достижение конструктивной безопасности автотранспортных средств; обеспечение неукоснительного соблюдения всеми заинтересованными субъектами установленных правил и требований в исследуемой сфере.

Все перечисленные направления тесно взаимосвязаны, однако ключевую роль играет последнее, так как его реализация предполагает не только дисциплинированность пешеходов и водителей как непосредственных участников дорожного движения, но и позволяет осуществлять воздействие на строителей дорожной инфраструктуры, лиц, обеспечивающих ее функционирование, производителей автотранспортных средств и иных субъектов, функционирующих в изучаемой сфере.

Приведенные суждения подчеркивают многоаспектность деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору) и ее реализацию по широкому кругу направлений, что делает необходимым проведение классификации деятельности Госавтоинспекции.

Для примера приведем несколько критериев классификации деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору):

© Гнездилова Д.М., 2020

1) в зависимости от субъекта, осуществляющего деятельность по контролю (надзору) — подразделения дорожного надзора, дорожно-патрульная служба и т. д.;

2) по уровню осуществления — федеральный, межрегиональный, региональный, муниципальный и т. д.;

3) по объекту контроля (надзора) — граждане (пешеходы, водители), должностные лица; юридические лица (дорожно-коммунальные организации, автотранспортные предприятия, автошколы и т. д.).

Классификация преследует цели обеспечения полного охвата всех видов деятельности по контролю (надзору).

С учетом изложенного подхода наиболее значимым для нашего исследования представляется выбор классификационного критерия, связанного с нормативно закрепленными направлениями деятельности Госавтоинспекции. Этот критерий в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» [1] (далее — Закон № 3-ФЗ) позволит инвентаризировать все направления внешней деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору).

Базовой нормой будет выступать пункт 19 части 1 статьи 12 Закона № 3-ФЗ, который можно разделить на несколько составляющих.

Во-первых, есть группа напрямую закрепленных функций по контролю (надзору) в исследуемой сфере. В их число входит:

— контроль (надзор) за соблюдением технических норм, стандартов, правил и иных требований нормативных документов в исследуемой области;

— деятельность специализированных организаций, связанная с их участием в процедуре государственной регистрации транспортных средств;

— деятельность изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств.

Во-вторых, отдельные функции так или иначе связаны с осуществлением Госавтоинспекцией деятельности по контролю (надзору) в широком понимании или отдельных ее аспектов. Сюда можно отнести:

— регулирование дорожного движения;

— оформление документов о дорожно-транспортных происшествиях;

— осуществление государственного учета базовых показателей состояния безопасности в исследуемой области;

— прием экзаменов на право управления троллейбусами, трамваями, автотран-

спортными средствами и выдача водительских удостоверений;

— осуществление государственной регистрации транспортных средств;

— выдача в установленных случаях свидетельств о допуске автотранспортных средств к перевозке опасных грузов;

— согласование маршрутов тяжеловесных транспортных средств (в случаях, установленных российским законодательством), а также крупногабаритных транспортных средств.

Отметим, что указанные функции более детально раскрываются в пункте 11 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — Положение о Госавтоинспекции) (утв. указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» [2]). Вместе с тем, беглый анализ показывает, что имеет место определенное несоответствие между положениями Закона № 3-ФЗ и Положения о Госавтоинспекции.

Отдельные направления контроля (надзора), содержащиеся в Законе № 3-ФЗ, фактически не регулируются Положением о Госавтоинспекции. Это, например, касается контроля (надзора) за деятельностью отдельных категорий юридических лиц (специализированные организации, участвующие в процедурах государственной регистрации транспортных средств, изготовители государственных регистрационных знаков и т. д.).

Подобное положение, по всей видимости, вызвано разным временем принятия соответствующих нормативных документов. Несмотря на их последующие изменения, подходы к деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору) остаются несогласованными. Закон № 3-ФЗ говорит о контроле (надзоре) в разрезе соблюдения обязательных требований и деятельности отдельных подконтрольных (поднадзорных) субъектов. Положение о Госавтоинспекции фактически детализирует только первый из указанных аспектов.

Кроме того, можно отметить, что приведенный перечень не содержит одной ключевой позиции, непосредственно касающейся дорожного движения, а именно контроля (надзора) за соблюдением Правил дорожного движения, ранее закрепленного в качестве предмета деятельности дорожно-патрульной службы Госавтоинспекции [3].

Следует поддержать позицию С.А. Сергеева, который обращает внимание на указанное обстоятельство и предлагает внести в подпункт

«а» пункта 11 Положения о Госавтоинспекции следующее соответствующее дополнение [4, с. 25]. Таким образом, предлагается дополнить круг объектов, в отношении которых Госавтоинспекция осуществляет полномочия по контролю (надзору) — движением автотранспортных средств по улицам и дорогам, а также поведением всех субъектов дорожного движения.

Анализ вышеперечисленных функций Госавтоинспекции позволяет заключить, что ее полномочия фактически носят надведомственный характер, поскольку деятельность по контролю (надзору) может осуществляться в отношении всех без исключения субъектов, в том числе государственных органов и организаций, имеющих нормативно установленные обязанности по разработке и реализации мер, направленных на обеспечение безопасности в исследуемой области.

В то же время необходимо акцентировать внимание на разноплановости предмета деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору). С одной стороны, в качестве предмета выступает соблюдение широким кругом субъектов установленных в рассматриваемой сфере требований, а с другой — деятельность указанных субъектов.

С учетом перечисленных направлений деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору) сферу ее интересов можно систематизировать в рамках контроля (надзора) по следующим укрупненным направлениям:

- дорожные условия;
- техническое состояние автотранспортных средств;
- поведение субъектов дорожного движения.

Особую важность представляет изучение содержания указанной деятельности. В целях определения содержания деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору) следует провести ревизию ее полномочий и определить те из них, которые связаны с установлением имеющихся отклонений в функционировании подконтрольных (поднадзорных) субъектов.

Методологически значимым будет являться подход, предполагающий, что деятельностью по контролю (надзору) следует признать реализацию всех полномочий, направленных на установление фактов соответствия функционирования субъектов дорожного движения, а также лиц, отвечающих за безопасное состояние дорог, автотранспортных средств, установленным требованиям.

С учетом ранее изложенного подхода к разграничению понятий «контроль» и «надзор»

можно заключить, что деятельность Госавтоинспекции должна позиционироваться исключительно как носящая надзорный характер. Тем не менее подобные выводы были бы ошибочными и преждевременными, поскольку можно выявить и контрольные полномочия Госавтоинспекции.

Во-первых, Госавтоинспекция представляет собой сложную многоуровневую управленческую систему, что предполагает наличие ведомственного (внутриведомственного) контроля, то есть контроля со стороны начальников над подчиненными в рамках субординационного подхода. Ведомственный контроль может осуществляться начальниками и командирами, специальными контрольно-профилактическими подразделениями Госавтоинспекции, дежурными частями и т. д.

Во-вторых, со стороны руководства МВД России и его центрального аппарата, а также службы собственной безопасности реализуется внешний по отношению к Госавтоинспекции, но внутренний с точки зрения всей системы органов внутренних дел контроль.

В-третьих, имеет место противоположная ситуация, когда Госавтоинспекция осуществляет контрольные полномочия в отношении водителей, полицейских-водителей и иных должностных лиц, обеспечивающих функционирование органов внутренних дел. Данный контроль является внешним для Госавтоинспекции, но внутренним с точки зрения системы МВД России в целом, поскольку осуществляется в рамках его системы.

Наконец, можно отметить надведомственный характер функций Госавтоинспекции по контролю (надзору). Надведомственный контроль Госавтоинспекции охватывает практически каждый из этапов работ по обеспечению эксплуатационной и конструктивной безопасности автотранспортных средств и элементов дорожной инфраструктуры. Мероприятия по контролю (надзору) предполагают решение двух базовых задач:

1) недопущение к осуществлению дорожного движения новыми водителями и транспортными средствами, а также ввода в эксплуатацию новой дорожной инфраструктуры, не отвечающих установленным обязательным требованиям;

2) обеспечение соответствия требованиям безопасности в рассматриваемой сфере состояния эксплуатируемых автотранспортных средств и объектов дорожной инфраструктуры, поведения всех субъектов дорожного движения.

При решении первой из указанных задач Госавтоинспекция выполняет разрешительные

функции, которые предполагают выдачу заключений о возможности осуществления подконтрольными (поднадзорными) лицами дальнейшей деятельности с учетом их соответствия установленным требованиям.

В рамках решения второй задачи показательной является трансформация, произошедшая в нормативных правовых актах, регламентирующих соответствующее направление деятельности Госавтоинспекции. Изначально решение указанной задачи определялось как контроль за дорожным движением [5]. В последующем те же функции рассматриваются как надзор за дорожным движением [6]. При этом содержание указанных функций не изменилось и связано:

— с визуальным либо с помощью технических средств наблюдением за передвижением пешеходов и автомобилотранспортных средств;

— наблюдением за функционированием технических средств, предназначенных для организации дорожного движения, а также за состоянием дорожных сооружений, проезжих частей дорог и элементами их обустройства.

Таким образом, с одной стороны, можно увидеть нормативный переход от определения деятельности Госавтоинспекции как контрольно-надзорной к исключительно функциям государственного надзора, без изменения их содержания. С другой стороны, как в Законе № 3-ФЗ, так и в Положении о Госавтоинспекции остается упоминание государственного контроля (надзора), по сути, в качестве синонимов.

Представляется, что до настоящего времени имеется правовая неопределенность в закреплении понятий «контроль» и «надзор», что отражается и в содержании конкретных нормативных правовых актов. Исходя из этого, в рамках нашего дальнейшего исследования мы не будем проводить разграничений между контрольными и надзорными полномочиями Госавтоинспекции.

Подводя итоги, отметим, что результатом выполнения Госавтоинспекцией функций по контролю (надзору) в исследуемой сфере выступает:

— должный уровень безопасности дорожного движения;

— сокращение количественных и качественных (в части причиненного ущерба) показателей дорожно-транспортных происшествий, а также нарушений законодательства в области дорожного движения;

— обеспечение бесперебойного функционирования объектов дорожной инфраструктуры, а также движения автомобилотранспортных средств.

Проведенное исследование отдельных теоретических аспектов деятельности Госавтоинспекции по контролю (надзору) позволяет сделать несколько значимых выводов.

1. Сущность рассматриваемой нами деятельности определяется его целевым предназначением, которое предполагает удержание подконтрольных (поднадзорных) субъектов в рамках заданного правового режима. Как следствие, обеспечивается готовность субъектов к осуществлению последующего управленческого воздействия на них.

2. Одним из значимых параметров, определяющих эффективность деятельности по контролю (надзору) в исследуемой сфере, выступает должное нормативное правовое регулирование указанной деятельности путем закрепления общих подходов; своевременная корректировка ключевых задач, поставленных перед органами управления; обеспечение надлежащего контроля за реализацией правовых норм, регулирующих изучаемую сферу; государственная защита интересов и прав субъектов дорожного движения; наделение контрольно-надзорных органов достаточным объемом полномочий, исключающим их дублирование.

3. Функции по государственному контролю (надзору) в исследуемой области возложены на различные органы государственной власти, однако ключевым элементом системы обеспечения безопасности в рассматриваемой сфере выступает Госавтоинспекция.

Учитывая вышеизложенное, деятельность Госавтоинспекции по контролю (надзору) можно определить как специфическую деятельность, осуществляемую в целях выявления, предупреждения и пресечения отклонений от обязательных требований, закрепленных в правовых нормах различного уровня, осуществляемую с целью недопущения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий в отношении всех субъектов общественных отношений, складывающихся в связи с перемещением грузов и людей в пределах дорожной инфраструктуры при помощи автомобилотранспортных средств.

Примечания

1. Собрание законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

2. Собрание законодательства РФ. 1998. № 25, ст. 2897.

3. Об утверждении Наставления по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства

внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 20 апреля 1999 г. № 297 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 24. (Утратил силу 31 августа 2009 г.).

4. Сергеев С.А. Административно-правовой статус ГИБДД как субъекта административно-надзорных правоотношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 217 с.

5. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185. (Утратил силу 23 августа 2017 г.). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12067826/> (дата обращения: 23.10.2020).

6. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71682148/> (дата обращения: 23.10.2020).

References

1. *Collection of legislative acts of the RF*, 2011, no. 7, art. 900. (In Russ.)

2. *Collection of legislative acts of the RF*, 1998, no. 25, art. 2897. (In Russ.)

3. On approval of the Manual on the work of the road patrol service of the State Traffic Safety Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation: order of the Ministry of internal affairs of Russia dated April 20, 1999 no. 297. *Bulletin of normative acts of Federal Executive authorities*, 1999, no. 24. (Invalidated on August 31, 2009). (In Russ.)

4. Sergeev S.A. Administrative and legal status of the traffic police as a subject of administrative and supervisory legal relations. Dissertation... candidate of legal sciences. Moscow, 2007. 217 p. (In Russ.)

5. On the approval of the Administrative Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of the execution of the state function of control and supervision over the observance of road traffic safety requirements by road users: order of the Ministry of internal affairs of Russia dated 02.03.2009 no. 185. (Invalidated on 23 August 2017). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12067826/> (accessed 23.10.2020). (In Russ.)

6. On approval of the Administrative Regulations for the execution by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of the state function of exercising federal state supervision over the compliance of road users with the requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of road safety: order of the Ministry of internal affairs of Russia dated 23.08.2017 no. 664. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71682148/> (accessed 23.10.2020). (In Russ.)