

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ**  
Федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования  
«Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний»

Факультет внебюджетной подготовки  
Кафедра профессиональных дисциплин

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**Тема: Правовое регулирование деятельности по надзору за безопасностью дорожного движения: вопросы теории и практики**

Научный руководитель:  
доцент кафедры профессиональных  
дисциплин, кандидат юридических наук,  
доцент  
**Самиулина Яна Валерьевна**

Выполнил:  
студент 161-3С группы 6 курса  
**Бурмистров Андрей Александрович**

Рецензент:  
начальник ОМВД России по г.  
Чапаевску, подполковник полиции  
**Шумилин Алексей Александрович**

Решение заведующего кафедрой о допуске к защите

*заслушано* *\_\_\_\_\_*

Дата защиты: 30.06.2022

Оценка 4/хорошо

Самара  
2022

**Оглавление**

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО НАДЗОРУ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Административный надзор как категория административного права.....	7
1.2. Специфика и правовое регулирование дорожного надзора.....	15
1.3. Административно-правовые методы и формы дорожного надзора.....	24
<b>ГЛАВА 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ.....</b>	<b>33</b>
2.1. Правовые проблемы дорожного надзора.....	33
2.2. Практические проблемы дорожного надзора.....	38
2.3. Анализ осуществления дорожного надзора в Самарской области.....	46
<b>Заключение.....</b>	<b>56</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>60</b>
<b>Приложения.....</b>	<b>68</b>

## Введение

**Актуальность исследования** дорожного надзора (надзора за безопасностью дорожного движения) обусловлена огромной значимостью данного вида деятельности для современной России.

Дороги нашей страны давно стали местом, уносящим жизни и здоровье российских граждан, местом, где их имущество претерпевает существенный ущерб. Шансы погибнуть на российских дорогах выше, нежели в аналогичных местах Европы, в шесть раз<sup>1</sup>. По данным Госавтоинспекции, в общей сложности за 2021 г. в ДТП погибли почти 14,9 тыс. человек, еще около 170 тыс. пострадали. Почти 20 тыс. тяжких аварий в прошедшем 2021 г. было с участием детей, в которых 762 ребенка погибли и еще почти 22 тыс. пострадали<sup>2</sup>. Специалисты, анализируя данные показатели, сопоставляют их с цифрами ДТП предшествующих 2021 г. лет. И данное сравнение наполняет исследователей оптимизмом, поскольку свидетельствует о существенном уменьшении ДТП. По сравнению, например, с 2009 г. число таких происшествий снизилось на 20%. Однако эти цифры ДТП не просто весьма тревожны - они недопустимо велики.

Значит, надо снижать аварийность, используя комплекс мер разнопланового характера: усиливать наказание для нарушителей правил дорожного движения (далее – ПДД); повышать качество и безопасность российских дорог; совершенствовать дорожный надзор; эффективнее и глубже обучать пешеходов и водителей и др. Безусловно, все перечисленные меры важны, все они являются кирпичиками, составляющими фундамент безопасности дорожного движения. Однако одна из названных мер –

<sup>1</sup> Шансы погибнуть на дороге в России в шесть раз выше, чем в Европе. Но ситуация резко улучшилась [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://63.ru/text/auto/68998747/> (дата обращения: 05.05.2022).

<sup>2</sup> Караваев А. Тенденция к снижению: как в России меняется число погибших и пострадавших в ДТП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://russian.rt.com/russia/article/989799-statistika-gibdd-avarii-dtp> (дата обращения: 21.05.2022).

дорожный надзор (его совершенствование) - априори является приоритетной, реально и существенно снижающей количество ДТП, что обусловлено самой природой человека, особенностями его психики.

Д. Клебельсберг – ученый-психолог, изучавший факторы из числа тех, что влияют на правосознание индивида, выявил интересную закономерность. Суть ее в том, что большой поток законодательства в результате интенсификации его разработки и принятия (какой бы сферы отношений в социуме оно не касалось), ведет к накоплению огромного массива нормативно-правовых актов. За соблюдением гражданами данных актов нужен хорошо организованный надзор. Если такового не будет, считает ученый, то в социуме неминуемо усугубится правовой нигилизм, «девальвируются» правовые нормы<sup>3</sup>. Следовательно, чем больше законодательных актов, по мнению Д. Клебельсберга, тем хуже – при отсутствии надлежащего надзора - они исполняются.

Законодательный массив в России огромен, принятие нормативно-правовых актов на протяжении многих лет шло в стране весьма активно, значит, вопросы надзора за их исполнением, в том числе в сфере дорожного движения, для нашей страны особенно актуальны. Именно дорожный надзор сможет предотвратить правовой нигилизм в сфере дорожного движения, защитив его участников, снизив последствия от ДТП.

Внимание высшего руководства России, уделяемое надзору в целом, и дорожному надзору в частности, также подтверждает важность и значимость темы исследования. Президент РФ, например, озадачил законодателя разработкой такой концепции контрольно-надзорной деятельности, которая позволила бы оптимизировать надзор на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном), сделать его результативнее<sup>4</sup>. Правительство

<sup>3</sup> Коваленко К.Е. Современные подходы к изучению правового сознания водителей автотранспортных средств // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – № 6. – С. 27–30.

<sup>4</sup> Поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391. – Режим доступа: <http://government.ru/orders/selection/401/> (дата обращения: 21.05.2022).

РФ, в свою очередь, в течение последних 12 месяцев приняло несколько важнейших постановлений непосредственно в интересующей нас сфере: от 30 июня 2021 г. № 1101<sup>5</sup> (далее – Постановление Правительства РФ № 1101) и от 16 марта 2022 г. № 384<sup>6</sup> (далее – Постановление Правительства РФ № 384).

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования стала совокупность отношений, складывающихся в социуме, по поводу регулирования надзорной деятельности в сфере безопасности движения на дорогах; предметом – нормы правовых актов, посвященные регламентации дорожного надзора.

**Целью** исследования стал комплексный анализ положений теоретического и практического характера о надзоре за безопасностью движения на дорогах; выработка конкретных предложений по совершенствованию действующих нормативно-правовых актов в исследуемой сфере надзора.

Достижению намеченных целей способствовало решение следующих задач:

- рассмотреть доктринальные подходы к понятию административного надзора, его смысловой наполненности, соотношению таких категорий как «надзор» и «контроль»;
- уяснить сущность дорожного надзора, сформулировать его определение;
- выявить правовые источники, регламентирующие надзорную

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. – 2021. – № 28 (ч.2). – Ст. 5531.

<sup>6</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2022 года №384 «Об утверждении положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 12. – Ст. 1868.

деятельность в рассматриваемой области;

- определить формы, в которых осуществляется дорожный надзор, и методы, действуемые при его проведении;
- обозначить круг проблем, затрудняющих проведение дорожного надзора, как правового характера, так и практического;
- подвергнуть анализу различные аспекты дорожного надзора, осуществляющегося в конкретном регионе РФ, а именно Самарской области;
- изложить свои предложения по совершенствованию надзорной деятельности в сфере дорожного движения, ее правовому регулированию.

**Методы исследования** многообразны: 1) всеобщий метод материалистической диалектики, ставший основным при написании работы; 2) методы, именуемые общенаучными (абстрагирование и обобщение, дедукция и индукция, синтез и анализ, и др.); 3) методы, относимые к частнонаучным (сравнительно-правовой, формально-юридический и др.).

**Теоретическая база исследования и степень научной разработанности темы.** Административный надзор в целом и дорожный надзор в частности входили в круг интересов С.В. Антонова, Д.Н. Бахраха, В.П. Беляева, В.В. Головко, Р.И. Денисова, Д.Г. Домрачева, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, В.И. Майорова, Е.И. Маториной, С.Н. Назарова, А.Ю. Петрова, Ю.С. Смородиновой и др. Однако надзор за дорожным движением, его безопасностью, не может быть отнесен к темам, глубоко и всесторонне изученным доктриной, что объясняется рядом причин: 1) новизной термина «федеральный надзор в области безопасности дорожного движения»; 2) сложностями правового регулирования этой деятельности; 3) неоднозначным пониманием родового термина «надзор», того как он соотносится с близкой по смыслу категорией «контроль». Перечисленные причины, по идеи, должны были бы стимулировать исследователей к разработке обозначенных вопросов, однако на деле этого не происходит. Большинство научных разработок касаются лишь практических аспектов надзора, а именно оптимизации последнего.

**Структура** работы представлена следующими элементами: введением, двумя главами, заключением, библиографическим списком и приложением.

## ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО НАДЗОРУ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

### 1.1. Административный надзор как категория административного права

Управление страной требует использования различных рычагов воздействия. Одним из них, причем наиболее действенным, является надзор, именуемый государственным. Последний бывает трех видов: 1) административный; 2) прокурорский; 3) судебный. Административный надзор в этой триаде занимает особое место в силу широты охвата им подпадающих под него действий, его сложности и многогранности.

В правовой теории прочно закрепилось понимание надзора как совокупности действий, выполняемых уполномоченными на то органами с целью обеспечить соблюдение субъектами норм права и реализовать, если такая потребность возникнет, меры принуждения от лица государства<sup>7</sup>. Однако административный надзор трактуется по-разному. Например, как деятельность облаченных на то законом госорганов по обнаружению (выявлению) законодательных нарушений административно – правового характера, их учету и анализу, применению мер, устраняющих выявленные нарушения.

Есть и иное мнение, высказанное, в частности, Д.Н. Бахрахом. Профессор трактует рассматриваемую категорию в качестве метода, который органы власти, именуемой исполнительной, используют, обеспечивая законность в сфере управления<sup>8</sup>.

Интересно появление термина «административный надзор» в российской доктрине. Оно произошло, как следует из литературных источников, еще в начале 60-х гг. XX в. Причиной послужила потребность в такой терминологической единице, которая бы позволила разграничить

<sup>7</sup> Мусаев М.Ш. Административный надзор и административный контроль, осуществляемые органами правопорядка // Молодой ученый. – 2021. – № 3. – С. 199–202.

<sup>8</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. – М.: Эксмо, 2019. – С. 513.

несколько активно используемых в тот момент понятий: прокурорский надзор, контроль госорганов (государственный контроль) и проверка исполнения. И именно категория «административный надзор» смогла удовлетворить запросы как законодателя (новое понятие стало использоваться в нормативно-правовых актах, обозначая процедуру, обеспечивающую дисциплину и законность в особой сфере – сфере госуправления), так и ученых<sup>9</sup>.

Современный российский законодатель, вслед за советским, продолжает оперировать рассматриваемой категорией, формулируя ее определение в нормативно-правовых актах. Так, согласно ФЗ «О защите прав юридических лиц...»<sup>10</sup> (далее – Закон № 294-ФЗ), его ст.2, административный надзор – это деятельность уполномоченных на то органов госвласти (федерального уровня и уровня субъектов РФ), которая направлена, во-первых, на то, чтобы предупредить, выявить и пресечь нарушения субъектами (лицами юридическими, должностными, руководителями юрлиц, индивидуальными предпринимателями, представителями всех перечисленных субъектов) тех требований, что установлены российским законодательством, осуществляемая путем организации и проведения проверок указанных субъектов, принятия мер, направленных на то, чтобы пресечь либо устраниТЬ вскрытие нарушения; а, во-вторых, на систематический мониторинг (систематическое наблюдение) за тем, как исполняются обязательные требования указанными субъектами, анализирование и прогнозирование того, как эти требования будут исполняться в будущем.

Можно констатировать, что определение рассматриваемой дефиниции, предлагаемое законодателем (оно изложено автором настоящей работы в

<sup>9</sup> Ухина А.О. Понятие и особенности административного надзора // Проблемы науки. – 2022. – № 1. – С. 42–44.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 08.03.2022) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч.1). – Ст. 6249.

сжатом виде), не отличается четкостью, оно объемно и тяжело для восприятия. Из него также видно, что законодатель отождествил в нем надзор и контроль, поскольку одновременно дал здесь расшифровку сразу двух понятий. Аналогичным образом поступил законодатель и в иных статьях обозначенного Закона, задействовав повторяющееся из статьи в статью словосочетание «государственный контроль (надзор)».

Суть надзора, именуемого административным, становится особенно видна и понятна при вычленении его особенностей. К числу таковых относят:

- цель, имеющую особенный посыл: обеспечить законность в сфере госуправления;
- объект. Таковым в административном надзоре служит деятельность различных лиц (юридических и физических), но только тех из них, кто не подчинен субъектам такого надзора, т.е. не находится у них в подчинении;
- предмет - выявление соответствия (не соответствия) деятельности указанных выше лиц тем нормам, что имеют императивный характер, т.е. общеобязательны;
- собственоручность, самостоятельность надзорного органа в принятии решения о проведении действий, относимых к мероприятиям административного надзора;
- особый характер рассматриваемого надзора – его отличают принудительность, властность и профилактичность (предупредительная направленность);
- функции, реализуемые в ходе такого надзора, весьма разнообразны, но главными являются предупредительная, позволяющая не допустить новые правонарушения, и правоохранительная<sup>11</sup>. Это, по сути, функции первого плана. Функцией второго плана можно считать вскрытие тенденций негативного характера в деятельности органов исполнительной власти, а третьего – наказание выявленных правонарушителей через применение к ним санкций.

---

<sup>11</sup> Ухина А.О. Указ. соч. – С. 42–44.

Функции надзора могут быть почерпаны не только из доктринальных источников, но и из нормативно-правовой базы, например, из указов Президента РФ. В одном из них, посвященном органам исполнительной власти федерального уровня, их системе и структуре<sup>12</sup>, названы следующие функции надзора (одновременно здесь говорится и о функциях контроля, т.е. предполагается, что они общие):

- выдача органами госвласти либо местного самоуправления, должностными лицами этих органов разрешительной документации: разрешений, лицензий, позволяющих лицам (физическим и юридическим) вести деятельность определенного характера или осуществлять какие-либо конкретные действия;
- проверка того, как различные субъекты (органы исполнительной власти, должностные лица этих органов, физические и юридические лица), соблюдают правила поведения общеобязательного характера, установленные нормативно-правовыми актами разных уровней;
- деятельность по регистрации документов. Регистрируются также права, объекты, акты;
- издание правовых актов, носящих индивидуальный характер.

Административный надзор дает много информации – важной и достоверной – о фактическом состоянии законности и дисциплины на проверяемых объектах. Полученные в ходе его проведения результаты позволяют своевременно отреагировать на обнаруженные нарушения, вскрыть причины и условия нарушений, покарать виновных<sup>13</sup>.

Лица, осуществляющие административный надзор, должны стремиться к тому, чтобы не допустить негативных последствий, выявить те обстоятельства, из-за которых могут или уже произошли такие последствия.

---

<sup>12</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

<sup>13</sup> Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Краснодар: Краснодарский ун-т МВД РФ, 2015. – С. 37.

Устранение тех отклонений, что были выявлены в результате надзора, следует признать еще одной задачей, стоящей перед лицами, его осуществлявшими. Определение лиц, ставших виновными в нарушении правовых норм, их покарание – задача, безусловно важная, но никак не первоочередная. Очевидно, что указанные действия завершают надзор, являются его логической оконцовкой. Значит, основное направление административного надзора – уберечь охраняемые законом объекты, обеспечив их неприкосновенность, от любого ущерба (материального или морального), порожденного тем или иным посягательством.

Рассмотренные цели и задачи административного надзора предопределяют большинство иных важных сторон этой деятельности: функциональное строение органов, занимающихся административным надзором; комплекс методов и форм, используемых в работе; перечень санкций, способных наиболее оптимальным образом воздействовать на нарушителей.

Изучение теоретических основ административного надзора требует понимания его соотношения с такой категорией как «контроль». Российский законодатель здесь однозначен: факт отождествления им данным понятий установлен. Однако для доктрины не все так однозначно.

Сторонники одной точки зрения (О.М. Дорошенко и др.) усматривают в надзоре разновидность контроля, полагая, что он является элементом, причем весьма специфичным, госсистемы средств, обеспечивающих законность<sup>14</sup>.

Представители иной группы ученых (Д.Н. Бахрах, С.Н. Назаров, Н.М. Конин, Е.И. Маторина) говоря о надзоре, делают упор на признании его способом организационно-правового характера, позволяющим обеспечить законность и дисциплину в госуправлении. Они говорят о том, что надзор есть тот же контроль, но несколько суженный, ограниченный. Разница данных категорий, следовательно, в широте охватываемого ими

---

<sup>14</sup> Дорошенко О.М. Административное право. – СПб.: Лань, 2022. – С. 54.

обследования, особенности тех форм и методов, что применяется в каждой такой деятельности<sup>15</sup>. Ученые указывают еще на один критерий, позволяющий отделить рассматриваемые виды деятельности: частоту их проведения. Надзор постоянен, его не приостанавливают и не прекращают. Контроль же может быть не постоянным. Его проведение возможно и на регулярной основе, и на основе эпизодичности, по прошествии определенных временных промежутков.

По нашему мнению, следует признать наличие общих черт у надзора, именуемого административным, с контролем (внутренним и внешним). С одной стороны, применение данного надзора обеспечивает те цели, что преследует внутренний контроль: а) деятельность объекта управления не расходится с принципом законности; б) права и свободы лиц (физических и юридических) не попираются; в) проверяется надлежащее соблюдение норм специального характера в самых различных сферах, там, где обеспечивается безопасность, охраняется окружающая среда и др. С другой стороны, административный надзор аналогично контролю (но уже внешнему) подразумевает воздействие управленческого, правового характера на те объекты, которые в организационном плане не находятся в подчинении у тех, кто осуществляет надзорную деятельность.

Интересны выводы на этот счет, сформулированные В.П. Беляевым. Профессор констатирует преобладание в науке понимания административного надзора как разновидности (вида, формы) контроля. Следовательно, большинство ученых склонны воспринимать контроль как понятие общее, обобщающее, а надзор – как понятие, подчиненное контролю. Говоря языком логики, понятие контроля по своему объему больше понятия надзор. Однако, стремлений разграничить рассматриваемые категории в доктрине не наблюдается, поскольку, считает профессор, их

---

<sup>15</sup> Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право России. – М.: Юрайт, 2019. – С. 187.

сущность и содержание тесно переплетаются<sup>16</sup>.

Весьма интересны признаки административного надзора, вычленяемые В.П. Беляевым. Они оптимально отражают сущность и содержание данной деятельности, способствуя ее ограничению от иных видов надзора.

- надзор, именуемый административным, является собою деятельность исполнительно-распорядительного характера, ее особую разновидность (особый вид);

- многозадачность административного надзора при преобладании трех важнейших задач: а) безопасность граждан, социума и государства, ее обеспечение; б) законность в деятельности различных субъектов, ее обеспечение; в) обеспечение качественности продукции и услуг;

- надзор, именуемый административным, относится к разновидности контроля надведомственного характера;

- надзор, именуемый административным, осуществляют специально предназначенные для этого органы исполнительной власти, обладающие особыми полномочиями. Последние характеризуются как контрольные и надведомственные;

- наличие комплекса особых методов и средств проведения такого надзора<sup>17</sup>.

Другой ученый – Ю.С. Смородинова, рассуждая об административном надзоре, его соотношении с категорией «контроль», и отмечая наличие множества суждений на этот счет, подвергает последние группировке. Ю.С. Смородинова выделяет четыре преобладающих суждения: 1) понятия «административный надзор» и «контроль» ясны и понятны, они не требуют дачи их определений; 2) общие определения указанных категорий как таковые не нужны, однако их необходимо (желательно) формулировать для конкретной отрасли; 3) общие определения контроля и надзора необходимы,

<sup>16</sup> Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве. – М.: Проспект, 2005. – С. 139.

<sup>17</sup> Там же – С. 130.

они должны быть едиными и универсальными, увязывание их с отраслевой принадлежностью ни к чему; 4) надзор подчинен контролю, являясь его видом (разновидностью)<sup>18</sup>. Контроль – категория общая, родовая. Понятие контроля необходимо. Ю.С. Смородинова отмечает, что все приведенные суждения их сторонниками в литературе детально аргументируются.

Есть еще одна интересная точка зрения в современной доктрине о соотношении понятий контроля и надзора, заслуживающая упоминания. Широко она не распространена, высказывается В.И. Майоровым, А.Ю. Петровым. Суть ее в том, что рассматриваемые категории, как и сами явления, самостоятельны, в силу чего надзор не может быть признан видом контроля. Приверженцы такого подхода усматривают в действиях власти тенденцию к вытеснению, пусть и постепенному, контроля надзором, поскольку полномочия контрольных органов законодателем сужаются, но расширяются возможности надзора. В.И. Майоров и В.Ю. Петров полагают, что данная тенденция будет продолжена, т.е. надзор будет увеличиваться, а контроль сужаться<sup>19</sup>. Объяснение такой тенденции простое: власть стремится обеспечить свободу физическим и юридическим лицам, что невозможно сделать без максимального уменьшения опекания их государством.

Изучив разные мнения по рассматриваемой проблематике, считаем возможным согласиться с учеными, относящими надзор, именуемый административным, к разновидностям контроля. Констатируем также существующую в науке тенденциозность в данном вопросе, что вполне объяснимо сложностью определения сущностных характеристик административного надзора. Данная задача стоит перед доктриной административного права не одно десятилетие, и говорить о ее решении в ближайшем будущем, явно, преждевременно.

---

<sup>18</sup> Смородинова Ю.С. Указ. соч. – С. 38–39.

<sup>19</sup> Майоров В.И., Петров А.Ю. Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения // Вестник Нижегородского университета. – 2015. – № 5–6. – С. 249–255.

## 1.2. Специфика и правовое регулирование дорожного надзора

Законом «О безопасности дорожного движения»<sup>20</sup> (ст.5) – далее также Закон № 196-ФЗ - дорожный надзор включен в число основных направлений деятельности, способной обеспечить безопасность движения на дорогах. Однако определение дорожного надзора законодатель в данный документ не включил.

В то же время общее определение надзора, именуемого административным, позволяет сформулировать и понятие его разновидности – надзора дорожного, но только после уяснения его сущности, специфики, выяснения предмета и субъектов такого надзора.

Ученые называют три признака: наблюдение, его цель и деятельность как таковая, - которые должны обязательно лежать в основе искомого понятия. Наблюдение идет за совокупностью действий субъектов дорожного движения (водителей, пассажиров, пешеходов), а также за тем, в каком состоянии находятся технические средства организации движения на дорогах, проезжие части, сооружения, именуемые дорожными, элементами их обустройства. Данная деятельность позволяет выявить правонарушения, пресечь их, покарать виновных, применив административно-правовые санкции, помочь тем лицам, что пострадали в результате ДТП и др. Обеспечить соответствие действий (поведения) субъектов дорожного движения нормам права - такова суть рассматриваемой деятельности.

Определение сущности дорожного надзора должно строиться с учетом следующих четырех важных аспектов:

1) административный надзор – вид управлеченческой деятельности, значит, общий и специальный объекты, на которые воздействуют надзорные органы, едины<sup>21</sup>. Соответственно, верным будет суждение об осуществлении

---

<sup>20</sup> Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 29.11.2021) «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4873.

<sup>21</sup> Калюжный Ю.Н. Содержание федерального государственного надзора в области

административного надзора в отношении объекта управления дорожным надзором;

2) административный надзор за дорожным движением, его безопасностью, является надведомственным контролем, осуществляется исполнительной властью, за тем, как субъекты соблюдают нормы права. Налицо некоторая двойкость: рассматриваемый надзор выступает и частью контроля, именуемого управленческим, разновидностью деятельности исполнительно-распорядительного характера, и средством охраны режима законности, видом надзора от имени государства;

3) надзор – деятельность управленческая, но специфического характера, в арсенале которой есть все необходимые формы и методы, позволяющие заставить лиц, участвующих в дорожном движении, безопасности его обеспечения, соблюдать закрепленные нормами права правила поведения;

4) надзор, используя силу права, т.е. опираясь на закон, способствует тому, чтобы лица, участвующие в дорожном движении, соблюдали требования правовых норм, преследуя при этом конкретную цель: сделать дорожное движение безопасным, а использование автотранспорта – эффективным.

Анализ теоретических изысканий о рассматриваемом виде административного надзора (в частности, Е.А. Лопарева, Н.А. Шестерикова, А.С. Ермаганбетова и др.)<sup>22</sup> и практических аспектов надзорной деятельности в сфере дорожного движения, его безопасности, позволил сформулировать несколько выводов:

1) сущность дорожного надзора проявляется через его целевую направленность. Последняя заключается в том, чтобы удержать объекты,

обеспечения безопасности дорожного движения // Научный вестник Орловского юридического института МВД России. – 2018. – № 2. – С. 60–62.

<sup>22</sup> Лопарев Е.А., Ермаганбетов А.С., Шестериков Н.А. Результаты и направленность федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения // Безопасность дорожного движения. – 2021. – № 1. – С. 26–32.

находящиеся под надзором, в том правовом режиме, который был изначально задан. Поднадзорные объекты оказываются готовыми в этом случае к дальнейшему на них воздействию (управленческого характера). По этому параметру, надзор, именуемый административным, является, как и общий прокурорский надзор, самым юридизированным (по сравнению с иными видами социального контроля) и одновременно узкоспециализированным, обладающим своей спецификой в зависимости от конкретной сферы управления;

2) основная задача надзора, именуемого административным, вмещается в объем понятия охранной деятельности. Последняя наделена законом полномочиями относительно мер принудительного характера, их применения, к различным лицам (должностным и юридическим лицам, обычным гражданам) при совершении ими неправомерных действий.

Сделанные выводы позволяют выявить самое оптимальное, по мнению автора настоящей работы, определение дорожного надзора. Таковым предлагаем считать формулировку рассматриваемой дефиниции Д.Г. Домрачева. В соответствии с ней надзор за движением на дорогах, его безопасностью – это деятельность уполномоченных органов исполнительной власти охранительной направленности властного и правоприменительного характера, регулируемая административно-правовыми нормами, заключающаяся в установлении того, насколько соответствует поведение (деятельность) различных не находящихся в подчинении у органов, осуществляющих такой надзор лиц (физических, юридических, должностных), требованиям законов и подзаконных актов, правил, технических регламентов, нормативов в той части, в какой они касаются дорожного движения, его безопасности, а также в пресечении правонарушений в сфере дорожного движения, их профилактике и ликвидации негативных последствий<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Домрачев Д.Г. Дорожный надзор Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009.

Дорожный надзор имеет много аспектов, он многогранен, поэтому осуществление его только одной какой-либо службой, органом, на практике невозможно. В силу этого уже упоминавшимся Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 обеспечение дорожного контроля (надзора) возложено сразу на нескольких субъектов: на должностных лиц МВД РФ и его территориальных органов, Военной автомобильной инспекции ВС РФ, Военной автомобильной инспекции войск нацгвардии РФ.

Однако главное звено в субъектном составе уполномоченных на осуществление дорожного надзора - Государственная инспекция по обеспечению безопасности дорожного движения МВД РФ (далее также ГИБДД, Госавтоинспекция). Эта структурная единица МВД РФ на протяжении практически всего периода использования автомобилей в России была и остается основным и, по сути, единственным органом государства, решающим такую архиважную задачу государственного уровня как обеспечение безопасности на дорогах, защиты граждан, социума и государства от тех угроз, что сопровождают дорожное движение. Госавтоинспекция работает над обеспечением всеми лицами, вне зависимости от форм собственности (если это лица юридические), гражданства (если речь идет о лицах физических) соблюдения норм российского права, а также технических норм и стандартов, касающихся безопасности движения на дорогах. Чтобы справиться с данной задачей, Госавтоинспекция должна действовать одновременно в разных направлениях, укладывающихся в формулу «человек-автомобиль-дорога»: обучать лиц, участвующих в дорожном движении; следить за дорожными условиями, поддерживая их безопасность; обеспечивать безопасность транспортных конструкций; работать над тем, чтобы все участники движения на дорогах, соблюдали установленные правила.

Перечисленные направления связаны друг с другом, важность любого

их них не вызывает сомнений, однако последнее все же представляется первостепенным, ведь от того насколько результативной будет работа в данном направлении, зависит и дисциплинированность участников дорожного движения, и качество производимых средств транспорта, дорог. Следовательно, деятельность по данному направлению позволяет ГИБДД воздействовать на множество лиц, от поведения которых зависит безопасность на дорогах: на пешеходов, водителей, лиц, производящих транспорт и строящих дороги, и др.<sup>24</sup>

Деятельность Госавтоинспекции, ее сотрудников, урегулирована во многом Законом «О полиции»<sup>25</sup>, где ст.12 (п.19) содержит перечень обязанностей ГИБДД:

- контролировать (надзирать) за тем, как соблюдаются требования нормативных документов (технических норм, правил, стандартов и др.) в сфере дорожного движения, его безопасности; за тем, как проводится и как организован техосмотр транспорта; за тем, как организации, проводящие госрегистрацию транспорта, соблюдают требования, предъявляемые к ним и их деятельности; за работой тех лиц, что изготавливают государственные регистрационные знаки для транспорта;
- регулировать движение на российских дорогах;
- оформлять материалы (документы) о ДТП;
- вести учет, отражающий состояние движения на дорогах, его безопасности;
- экзаменовать водителей перед получения ими права управлять автотранспортом, заниматься выдачей водительских удостоверений;
- регистрировать транспорт;
- выдавать свидетельства, разрешающие автотранспортным средствам перевозить грузы из числа относимых к опасным;

---

<sup>24</sup> Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в РФ: монография. – М.: Норма, 2019. – С. 21-29.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900.

- сопровождать транспортные средства в тех случаях, что установлены Правительством РФ;
- проводить согласование маршрутов следования транспорта, относимого к крупногабаритным, а в некоторых случаях (они установлены на законодательном уровне) и тяжеловесных;
- принимать участие в техосмотре автобусов.

Анализ перечисленных обязанностей свидетельствует о наделении Госавтоинспекции контрольными и надзорными полномочиями надведомственного характера по отношению к любому органу или организации (исключения здесь не предусмотрены), из числа обязанных осуществлять разработку и реализацию мер, направленных на обеспечение дорожного движения, его безопасности. Физические лица также являются объектом надзорной деятельности Госавтоинспекции, поскольку соблюдение норм права о безопасном движении на дорогах и их обязанностью тоже.

Надведомственным контролем (надзором), осуществляемым Госавтоинспекцией, охватывается большинство работ и их этапов, имеющих связь с обеспечением безопасности (конструктивной и эксплуатационной) транспорта и элементов дорожного движения, причем даже на том этапе, когда эти средства и элементы еще проектируются. ГИБДД здесь одновременно старается решить две задачи:

1) сделать невозможным допуск на дороги таких новых водителей и транспорта, которые не соответствуют требованиям, предъявляемым к дорожному движению, его безопасности. Сказанное относится и к новым участкам дорог, вводимым в эксплуатацию. Решая эту задачу, ГИБДД берет на себя функцию разрешительной инстанции: после проверки качественного соответствия объектов формирует заключение касаемо дальнейших действий, возможности/невозможности их осуществлять;

2) обеспечить, чтобы транспортные средства, находящиеся в эксплуатации, их состояние, равно как и состояние дорог, их отдельных участков, а также поведение лиц, участвующих в дорожном движении,

соответствовали требованиям, предъявляемым к дорожному движению, его безопасности<sup>26</sup>.

Деятельность ГИБДД по решению второй из названных задач и те полномочия, которыми наделены для этого ее сотрудники, являются собой не что иное как контроль за дорожным движением, его безопасностью. Согласно Административному регламенту последний составляет две группы действий:

- наблюдение за тем, как передвигаются пешеходы и транспорт. Наблюдение может осуществляться исключительно визуально или с использованием средств технического характера;
- наблюдательная деятельность за тем, в каком состоянии находятся дорожные сооружения; части дорог, именуемые проезжими; обустраивающие их элементы; средства технического характера организации движения на дорогах.

Наличие указанных правомочий говорит о ГИБДД как об органе, осуществляющим надведомственный контроль. Однако ГИБДД – это одновременно и подразделение полиции с только ей присущим кругом полномочий. Именно поэтому ГИБДД, ее сотрудники, не только осуществляют надзор за дорожным движением, но и охраняют общественный порядок, пресекают правонарушения в тех зонах, где находятся их посты или происходит патрулирование<sup>27</sup>.

Правовая регламентация надзора за дорожным движением, его безопасностью, довольно сложна в силу своей насыщенности нормативно-правовыми актами. В их числе и те, что уже были названы ранее (ФЗ «О полиции» и ФЗ «О безопасности дорожного движения», «О защите прав юридических лиц...» и др.), и иные, еще на упомянутые, но от этого не менее важные, например, новый ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и

---

<sup>26</sup> Молчанов П.В. Указ. соч. – С. 43-44.

<sup>27</sup> Зейналов Ф.З. К вопросу о полномочиях сотрудника Дорожно-патрульной службы при взаимодействии с участниками дорожного движения // Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 3. – С. 3–12.

муниципальном контроле в Российской Федерации»<sup>28</sup> (далее – Закон № 248-ФЗ). Именно к этому закону отсылает нас ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ст.30), говоря об организации и осуществлении рассматриваемого надзора. Еще один раз законодатель отсылает правопримениеля к Закону № 248-ФЗ, упоминая возможность проведения постоянных рейдов при проведении дорожного надзора.

Вопросы осуществления дорожного надзора затрагиваются также в многочисленных актах, относимых к подзаконным: постановлениях Правительства РФ (от 30 июня 2021 г. № 1101, от 16 марта 2022 года №384), приказах и инструкциях МВД РФ и др.

Большой пласт правовых норм, касающихся сферы дорожного надзора, содержит КоАП РФ<sup>29</sup>. Нормы этого кодифицированного акта устанавливают административную ответственность за дорожные правонарушения, регламентируют производство по таким делам.

В целом, можно констатировать существенное изменение, произошедшее в последние годы, правовой основы надзора за дорожным движением. Более того, эти изменения еще не закончены. Так, в 2022 г. МВД был разработан новый порядок надзора за дорожным движением (пока еще он находится в статусе проекта), который так и поименован «Порядок надзора за дорожным движением». Необходимость новшеств продиктована несоответствием осуществления контроля за дорожным движением, его безопасностью, административной реформе. Согласно последней, рассматриваемый надзор не может регулироваться административным регламентом, как это происходит сейчас, ведь контроль (надзор) – это не услуга населению. После утверждения проекта сотрудники ДПС будут руководствоваться в своей деятельности не административным регламентом,

---

<sup>28</sup> Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31 (ч.1). – Ст. 5007.

<sup>29</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 16.04.2022) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст.1.

а порядком надзора за дорожным движением.

Возникает вопрос о наличии (отсутствии) в данном проекте существенных изменений в дорожный надзор. Поясним, что действующий регламент не учитывает тех изменений, что были внесены в Закон «О полиции», а также изменений правил и закона об ОСАГО, разрешающим водителям уезжать с места ДТП, не проинформировав об этом ГИБДД. Рассматриваемый проект отразил возложение на сотрудников полиции обязанности по информированию близких пострадавшего (родственника или иного близкого лица) о тех мерах помощи, что были оказаны пострадавшему, или о том, что он был направлен в больницу. Шире в проекте стал и круг лиц из числа задержанных, имеющих право на телефонный звонок.

Сохранены в проекте требования к документам, что передаются сотрудникам для проверки: удерживающие устройства и обложки на них должны отсутствовать. Сотрудники ГИБДД не вправе брать что-либо, не требующееся для совершения действий административного характера (например, материальные ценности). Проект дополнен запретом сотрудникам ГИБДД на пользование средствами связи, принадлежащим лицам, участвующим в дорожном движении. Из данного правила предусмотрено лишь одно исключение: случаи, в которых отлагательство недопустимо.

Предполагается также наделение сотрудников ГИБДД правом самостоятельной проверки технического состояния автотранспорта с возможностью, если обнаружится неисправность, выписывания протокола об этом и обязанности водителя за 10 дней исправить поломку. Запланировано, что не устранение неисправности в указанный срок, будет наделять инспектора правом на изъятие автотранспорта с его помещением на штрафную стоянку<sup>30</sup>.

Каких-либо иных новых значимых обязанностей, функций или

---

<sup>30</sup> Без суда и следствия: ГИБДД начнет лишать водителей авто по-новому [Электронный ресурс]. — Режим доступа: [https://primpress.ru/article/86037?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://primpress.ru/article/86037?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop) (дата обращения: 28.05.2022).

полномочий проект порядка надзора сотрудникам ГИБДД не добавляет<sup>31</sup>.

### 1.3. Административно-правовые методы и формы дорожного надзора

Формы осуществления дорожного надзора и методы, с помощью которых он претворяется в жизнь, – это те категории, что наиболее полно отражают суть дорожного надзора, позволяя четче уяснить его смысловое наполнение.

Можно сформулировать короткие и емкие определения указанных категорий, а можно привести и более развернутые. И те, и другие будут иметь право на существование, поскольку первые будут лишены излишней сложности, позволяя сразу выхватить суть дефиниций, а вторые – глубже проникнуть в их наполнение.

В первом случае под формами дорожного надзора предлагается понимать содержание выполняемой ГИБДД деятельности, ее внешнее выражение, а под методами – те приемы и способы, что позволяют ГИБДД выявить, устраниТЬ и предупредить нарушение правовых норм со стороны лиц, участвующих в дорожном движении, т.е. совокупность приемов и способов, что использует ГИБДД, осуществляя дорожный надзор, образует систему методов дорожного надзора<sup>32</sup>.

Обратимся к развернутым определениям искомых понятий. Их предлагает Д.Г. Домрачев. Ученый определяет методы дорожного надзора как специальные средства, носящие организационно-правовой характер и регламентируемые административно-правовыми нормами, используя которые органы ГИБДД определяют, насколько соответствуют объекты, подвергаемые дорожному надзору, обязательным требованиям законов и подзаконных актов, правилам (нормативам, стандартам, техническим

<sup>31</sup> Баршев В. МВД разработало новый порядок надзора за дорожным движением [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2022/04/30/mvd-razrabotalo-novyj-poriadok-nadzora-za-dorozhnym-dvizheniem.html> (дата обращения: 21.05.2022).

<sup>32</sup> Андреев П.Г., Былинин И.А. Правовые аспекты деятельности по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств, некоторые проблемы и пути их решения // NB: Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 2. – С. 22-29.

регламентам) в сфере дорожного движения, его безопасности<sup>33</sup>. Д.Г. Домрачев называет два таких метода: метод проверок (проведения проверок) и метод ежедневного, непрерывного надзора, отмечая попутно, что проверки могут носить комплексный, специальный, контрольный и оперативный характер. Они бывают плановыми и внеплановыми<sup>34</sup>.

Определение форм дорожного надзора, предлагаемое Д.Г. Домрачевым, не столь подробно, как определение методов. Оно, по сути, аналогично приведенному выше: это юридические способы выражения дорожного надзора вовне (способы внешнего выражения), которые предусмотрены российскими административно-правовыми нормами.

Формы дорожного надзора, относимые к административно-правовым:

- принятие индивидуальных правовых актов административного характера. Тем самым создается юридическая база, позволяющая реализовать мероприятия по дорожному надзору, оформить полученные результаты. Примеры обозначенных актов: приказы о проведении проверок; решения о создании комиссий, которые будут осуществлять проверки; предписания об устранении нарушений тех требований, что обязательны к выполнению и касаются дорожного движения, его безопасности. Такие акты полномочны принимать различные органы (государственные и муниципальные, наделенные соответствующей компетенцией), должностные лица, состоящие на службе в ГИБДД;

- совершение действий административно-правового характера по претворению в жизнь мероприятий дорожного надзора и оформлению их результатов. Осуществляет указанные действия ГИБДД, ее должностные лица. Примеры действий: обследование поднадзорных дорожных объектов; истребование и анализ документации, последняя может быть различного характера – нормативно-технического, дорожно-эксплуатационного и др.;

---

<sup>33</sup> Домрачев Д.Г. Указ. соч. – С. 10.

<sup>34</sup> Домрачев Д.Г. Указ. соч. – С. 10-11.

составление актов по проведенным проверкам; и др.<sup>35</sup>

Формы и методы дорожного надзора можно конкретизировать более детально, если рассматривать их применительно к конкретному субъекту, осуществляющему такой надзор. Обратимся к дорожному надзору, осуществляющему ДПС, ее нарядами. Дорожный надзор проводится этой службой в следующих формах:

- в форме контроля за движением на дорогах. Осуществление данного действия возможно в пешком, путем патрулирования на транспортном средстве (включая авиационные), стационарно;
- сопровождающей деятельности (сопровождения транспортных средств);
- в форме регулирования движения на дорогах;
- специального контроля на стационарно организованных постах ДПС.

Главная задача, преследуемая ДПС, – обеспечить, чтобы участники дорожного движения соблюдали его правила, что позволит сохранить человеческие жизни и здоровье, ценности материального порядка, защитить права и интересы разных лиц (физических и юридических), общественные и государственные интересы; сделать так, чтобы движение автотранспорта стало бесперебойно и безопасно.

Надзор за движением на дорогах, если действует патрульный транспорт, может носить открытый либо скрытый характер. Патрульный транспорт – это транспорт ГИБДД, что стоит на балансе в ОВД при условии, что он включен в постовую ведомость. Еще одно условие касается внешнего вида такого транспортного средства: на его наружную поверхность должна быть нанесена схема, именуемая цветографической и соответствующая национальным стандартам; на транспортном средстве должны быть устройства, подающие специальные сигналы (звуковые и световые)<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Там же. – С. 11–12.

<sup>36</sup> Равношкин А.В., Тырышкин В.В. Дорожно-патрульная служба Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: учебное пособие. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД РФ, 2019. – С. 31–33.

Дорожный надзор вбирает в себя:

– наблюдение (только визуально либо с помощью средств технического характера) за тем, как движутся транспорт и пешеходы, за тем, каково состояние дорог, их проезжей части, сооружений, что установлены на дорогах, элементы их обустраивающие, технические средства, задействованные в организации движения на дорогах;

– контроль, именуемый скрытым. В нем задействованы автомобили без цветографических схем. Сотрудники ДПС на таких автомобилях, взаимодействуя с обычными нарядами ДПС, передают им информацию о нарушителях дорожного движения, о необходимости пресечь противоправное поведение какого-либо лица и оформить его как административное действие. Останавливает транспортное средство в этом случае обычный наряд ДПС, а не тот, что работает в скрытом режиме. Взаимодействуют наряды, используя средства радиосвязи. Если скрытый наряд использует технические средства специального назначения из числа тех, что работают в режиме автоматики, то контролировать дорожное движение он может самостоятельно, не прибегая к помощи обычных нарядов ДПС.

Решать, стоит осуществлять скрытый контроль или нет, должны строго определенные субъекты: лицо, руководящее органом управления, командир строевого подразделения, статус которого не может быть ниже, чем командир роты; лицо, руководящее подразделением ГИБДД. При этом в постовую ведомость при положительном решении о скрытом контроле вносится соответствующая запись.

Отметим, что в процессе разработки уже упоминавшегося проекта порядка дорожного надзора, датированного 2022 г., была попытка дополнить этот документ понятием скрытого надзора, предоставлением сотрудникам ДПС без формы на автотранспорте, не имеющем цветографических схем, не только наблюдать за движением, но и заниматься оформлением протоколов, т.е. совершать действия административного характера в отношении

правонарушителей. Однако позднее ведомство отказалось от данных нововведений<sup>37</sup>.

Контроль за движением на дорогах, осуществляемый посредством патрульного автотранспорта, подразумевает использование большого количества методов, где основными являются следующие<sup>38</sup>:

- передвижение с установленной правилами скоростью непосредственно перед потоком транспорта. Данный метод показал свою эффективность в профилактировании превышения водителями скоростного режима;
- передвижение в потоке транспорта. Метод позволяет контролировать действия водителей, оказывать на них превентивное воздействие, пресекать правонарушения;
- остановка автомобиля, осуществляющего патрулирование, в тех местах, где видимость его оптимальна для лиц, участвующих в автотранспортном движении. Одновременно такая остановка сопровождается перемещением инспектора ДПС в пешем порядке к участкам дороги с интенсивным движением;
- остановка у тех мест дороги, что аварийно опасны. Метод эффективен в превенции нарушений ПДД водителями и пешеходами. Использование средств техники (фото и видео) для фиксации нарушений усиливает получаемый эффект.

Технические средства из числа тех, что относятся к измерительным приборам и используются сотрудниками ДПС, должны соответствовать обязательным требованиям: быть сертифицированными как средства, предназначенные для измерения; у них должно находиться

<sup>37</sup> Ветрова Е.В., Никишин А.В., Газимагомедов М.А. Методы совершенствования контроля и надзора за дорожным движением в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. – 2021. – № 3. – С. 137–139.

<sup>38</sup> Приказ МВД России № 664 от 23 августа 2017 г. (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении административного регламента исполнения Министерством внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. – 2017. – № 232.

свидетельство (действующее) о том, что средство прошло поверку.

Какой именно метод будет преобладать в работе ДПС в конкретный момент, как будут чередоваться данные методы, какая скорость будет выбрана для патрулирования, – ответы на данные вопросы предопределяются теми задачами, что ставятся на инструктаже, и той обстановкой, что складывается во время патрулирования на маршруте.

Некоторые действия находятся под прямым запретом, например, те, что ограничивают видимость водителям и пешеходам опознавательных знаков надзирающих структур: специальной схемы, именуемой цветографической, устройств стационарного типа для подачи сигналов патрулирующим транспортом (звуковых и световых). Например, недопустимо держать открытой панель багажного отделения с целью сокрытия вышеназванных опознавательных знаков. Практике известны и другие способы нарушения данного требования сотрудниками ДПС.

Специфичность некоторых дорожных участков и обстановки на них налагает определенные особенности на несение службы сотрудниками ДПС, например, требуя мотоциклетного патрулирования. Использование мотоциклов оправдано там, где необходимо оперативно отреагировать на ситуацию, например, прибыть к месту ДТП максимально быстро при том, что пропускная способность на дороге ограничена, в этих же условиях преследовать и останавливать правонарушителей. В местах, где мотоциклистами систематически нарушаются правила ПДД, также целесообразно устанавливать мотоциклетное патрулирование.

Зачастую сотрудники ДПС осуществляют мотоциклетное патрулирование в спаренном варианте, что позволяет патрулям взаимно страховывать друг друга. Если патрулирование происходит ночью или в условиях, которые считаются неблагоприятными с точки зрения погоды или оперативного отношения, то патрулирующие на мотоциклах

взаимодействуют с нарядом патрульного автомобиля<sup>39</sup>.

Использование авиационных средств для патрулирования (порядок, формы, методы, специфика взаимодействия) регламентируется актами организационно-распорядительного характера, исходящими от ОВД и ориентирующимися на то, какие конкретно задачи предстоит решить.

Пеший порядок в надзоре за дорожным движением целесообразен на тех участках дороги, что являются непротяженными, аварийно опасными, с интенсивно напряженным движением. Контролируется дорожное движение при пешем патрулировании открыто, инспектор ДПС перемещается по резервной части дороги либо по тротуарному краю (обочине). Требования к местонахождению сотрудника ДПС здесь таковы: нахождение в зоне отчетливой видимости для иных лиц; возможность быстро среагировать на правонарушение путем пресечения.

Осуществление дорожного надзора будет законным только при условии, что сотрудниками ППС используются патрульные автомобили, принадлежащие ГИБДД. Иной транспорт применять запрещено.

Оставление сотрудником ДПС своего поста или маршрута, по которому он патрулирует, возможно в следующих случаях: возникла необходимость доставить гражданина в ОВД; потребность ликвидировать те последствия, что вызваны ситуацией чрезвычайного характера; требуется безотлагательно устранить помехи и опасности, возникшие в движении, но за теми пределами, где находится его зона ответственности; доставить гражданина на медицинское освидетельствование, чтобы установить степень его опьянения; необходимость преследовать автотранспортное средство или лиц, что совершили незаконное деяние; доставить автотранспортное средство в ОВД либо на стоянку, именуемую специализированной, либо в другое место; помочь сотрудникам иных правоохранительных структур; оказать помощь лицам из числа тех, кто пострадал в результате несчастного случая, ДТП; и др. Однако вне зависимости

---

<sup>39</sup> Девяткова А.Л. Обеспечение прав человека посредством деятельности ГИБДД МВД России // Молодой ученый. – 2021. – № 48. – С. 223–226.

от того, какое обстоятельство заставило сотрудника ДПС покинуть пост или маршрут патрулирования, предварительно им должно быть получено на то разрешение (от командира строевого подразделения и дежурного).

Задействование патрульного автотранспорта, технических средств, фиксирующих нарушения ПДД, специальных устройств: макетов, манекенов, которые имитируют инспектора ДПС, также относится к числу методов дорожного надзора, но имеющих, в значительной степени, предупреждающее значение<sup>40</sup>.

Сотрудник ДПС, оказавшийся в ситуации, когда наличествуют одномоментно разные обстоятельства, требующие его реакции, приоритет должен отдавать сохранению жизни граждан, их здоровья, затем – объектов, подлежащих охране государства, далее – профилактике ДТП.

В приложении к настоящей работе помещена схема, позволяющая наглядно уяснить суть и виды форм и методов дорожного надзора.

### **Выводы по первой главе.**

Российский законодатель использует понятия «надзор» и «контроль» как равнозначные, отождествляя их. Ученые иначе походят к данному вопросу, понимая под надзором есть тот же контроль, но несколько суженный, ограниченный. Разница данных категорий в широте охватываемого ими обследования, особенности тех форм и методов, что применяется в каждой такой деятельности.

Административный надзор в зависимости от того, в какой сфере управления он осуществляется, насчитывает множество разновидностей, одной из них является надзор дорожный. Последний также выступает разновидностью административного контроля. Надзор за движением на дорогах, его безопасностью – это деятельность уполномоченных органов исполнительной власти охранительной направленности властного и

---

<sup>40</sup> Капранова Ю.В., Овсепян Г.М. Деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – № 3. – С. 213–220.

правоприменительного характера, регулируемая административно-правовыми нормами, заключающаяся в установлении того, насколько соответствует поведение (деятельность) различных не находящихся в подчинении у органов, осуществляющих такой надзор лиц (физических, юридических, должностных), требованиям законов и подзаконных актов, правил, технических регламентов, нормативов в той части, в какой они касаются дорожного движения, его безопасности, а также в пресечении правонарушений в сфере дорожного движения, их профилактике и ликвидации негативных последствий.

Методы дорожного надзора могут быть определены как специальные средства, носящие организационно-правовой характер и регламентируемые административно-правовыми нормами, используя которые органы ГИБДД определяют, насколько соответствуют объекты, подвергаемые дорожному надзору, обязательным требованиям законов и подзаконных актов, правилам (нормативам, стандартам, техническим регламентам) в сфере дорожного движения, его безопасности. Выделяют два таких метода: 1) метод проверок (проведения проверок), последние могут носить комплексный, специальный, контрольный и оперативный характер; быть плановыми и внеплановыми; 2) метод ежедневного, непрерывного надзора.

Формы дорожного надзора – юридические способы выражения дорожного надзора вовне (способы внешнего выражения), которые предусмотрены российскими административно-правовыми нормами. Формы дорожного надзора, относимые к административно-правовым: 1) принятие индивидуальных правовых актов административного характера (приказов, которыми повелевается провести проверки; решений о создании комиссий, в чьи функции войдет проведение проверок). Тем самым создается юридическая база, позволяющая реализовать мероприятия по дорожному надзору, оформить полученные результаты; 2) совершение действий административно-правового характера по претворению в жизнь мероприятий дорожного надзора и оформлению их результатов (обследование

поднадзорных дорожных объектов; истребование и анализ документации; составление актов по проведенным проверкам; и др.).

Формы и методы дорожного надзора можно конкретизировать более детально, если рассматривать их применительно к конкретному субъекту, осуществляющему такой надзор.

## ГЛАВА 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

### 2.1. Правовые проблемы дорожного надзора

Дорожный надзор, его правовая регламентация, по мнению ученых, не могут быть признаны совершенными. Принятые в последние годы (2019 г. – 2022 г.) нормативно-правовые акты в данной сфере, решив одни проблемы, породили другие. Более того, не все из существовавших ранее (до периода активных преобразований правовой базы дорожного надзора) недоработок удалось преодолеть в новых нормативно-правовых актах. Все это отрицательно сказывается на дорожном надзоре, закономерно снижая его эффективность.

В качестве положительного момента следует отметить, например, изменение законодателем 01 июля 2021 г. названия главы V Закона «О безопасности дорожного движения». Раньше здесь говорилось о надзоре федерального уровня, но не в области безопасности дорожного движения, а в области обеспечения такой безопасности. То есть в названии главы звучало слово «обеспечение», а в ст.30 (глава V содержит лишь одну статью) – нет, что неоднократно критиковалось учеными, поскольку словосочетания «область безопасности дорожного движения» и «область обеспечения безопасности дорожного движения», не идентичны по своему смысловому наполнению<sup>41</sup>. Не как тождественные трактовал данные понятия и сам законодатель, что становилось очевидным при анализе ст.2, 11, 12, 16, 18, 20 вышеназванного Закона.

В соответствии с перечисленными статьями «безопасность дорожного движения» - это состояние самого процесса, который отражает, насколько защищены его субъекты от последствий ДТП и от самих ДТП. Значит, это

---

<sup>41</sup> Антонов С.Н. Проблемы правового регулирования федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. – № 1. – С. 70–77.

понятие качественно характеризует дорожное движение, отражая его безопасность, определяемую, по большей части, тем, как лица – физические и юридические – соблюдают законодательные нормы о безопасности. В то время как «обеспечение безопасности...» – это деятельность, которая направлена на то, чтобы предупредить причины ДТП, уменьшить тяжесть последствий от них. То есть это та деятельность, благодаря которой достигается требуемая качественная характеристика дорожного движения.

Обеспечение безопасности дорожного движения декларируется законодателем как одно направлений функционала полиции. Непосредственно реализует его ГИБДД МВД РФ, осуществляя федеральный надзор. Следовательно, МВД РФ – субъект надзора. Очевидна невозможность совпадения субъекта деятельности с ее объектом. Значит, область дорожного надзора – не обеспечение безопасности, а сама безопасность движения, именуемого дорожным<sup>42</sup>.

Внеся 01 июля 2021 г. изменения в название главы V рассматриваемого Закона, законодатель устранил существовавшее противоречие. Однако такие изменения надлежит сделать во всех нормативно-правовых актах, где говорится об объекте дорожного надзора. Например, в ст.12 Закона «О полиции», точнее, подп.19 ч.1 этой статьи, законодатель, говоря об обязанности полиции в интересующей нас области, использует следующую фразу: «осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения».

В соответствии с рассуждениями, изложенными выше, и теми законодательными изменениями, которые были сделаны 01 июля 2022 г., представляется логичным вместо указанной фразы использовать термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного

---

<sup>42</sup> Макеева И.А. Административный надзор за безопасностью дорожного движения в России и зарубежных странах: проблемы и решения // Общество: политика, экономика, право. – 2021. – № 9. – С. 84–87.

движения», предварив его словом «осуществлять».

Скорректировать надо и ч.2 ст.27.12 КоАП РФ, введя в нее указанный термин. Существуют и иные нормативно-правовые акты, требующие приведения их в соответствие с верным наименованием рассматриваемого федерального надзора.

Проблемным видится также существование на законодательном уровне различных подходов к тому, что составляет содержание дорожного надзора. Так, в п.27 Положения о МВД РФ при перечислении полномочий данной структуры говорится о том, что МВД РФ «осуществляет федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения»<sup>43</sup>. Однако далее, отделив процитированную фразу точкой с запятой, перечисление полномочий продолжено: «осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения, государственный контроль и надзор за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств; участвует в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, в техническом осмотре автобусов».

Следовательно, налицо повтор (дублирование) второй частью нормы того, что было обозначено в ее первой половине, более того, усматривается противоречие двух половин одной и той же нормы. Такой вывод следует из анализа положений Закона № 196-ФЗ, где термин «контроль» не задействован, а сами функции, что обознаются как надзор, укладываются в общее понятие федерального надзора, составляя его неотъемлемую часть.

Пункт 27 Положения о МВД РФ противоречит и Положению о Госавтоинспекции<sup>44</sup>, его п.1, зафиксировавшему предназначение ГИБДД –

<sup>43</sup> Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 22.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (ч. V). – Ст. 7614.

<sup>44</sup> Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (ред. от 19.02.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 2897.

надзор, именуемый федеральным государственным, и осуществление специальных функций разрешительного характера в области дорожного движения, его безопасности.

Интересно, что рассматриваемый п.27 Положения о МВД РФ претерпел существенные изменения в 2021 г., но они не коснулись данного дефекта, напротив, они его еще больше усилили.

Считая необходимым устранение имеющих место противоречий, предлагаем скорректировать: Закон «О полиции» (его подп.19 ч.1), КоАП РФ (ч.2 ст.27.12), иные законодательные акты, закрепив в них единое наименование, единый термин для той деятельности, что рассматривается в настоящем исследовании - «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения». Слово «обеспечение» не должно использоваться в данном словосочетании. Коррекции должен быть подвергнуто и Положение о МВД РФ (п.27) на предмет устранения противоречащих друг другу частей одной и той же нормы.

Недостаточно полно сформулирован законодателем и перечень предметов, составляющих дорожный надзор, поскольку в ст.30 Закона «О безопасности дорожного движения» не сказано о надзоре за деятельностью по организации движения на дорогах. При этом наличие такой деятельности законодателем не отрицается: ст.22 данного Закона именно ей и посвящена. УстраниТЬ указанный пробел возможно путем расширения перечня предметов, составляющих дорожный надзор.

В силу несовершенства затруднено применение правовой нормы, содержащейся в ст.17 Закона № 294-ФЗ. Здесь говорится о том, что надлежит сделать после проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в том случае, если будет выявлено нарушение ими требований нормативно-правовых актов. Варианта предусмотрено два. В соответствии с первым должностное лицо, проводившее проверку, выдает нарушителю предписание с требованием устраниТЬ обнаруженные нарушения в четко обозначенный срок и (либо) провести мероприятия,

позволяющие предотвратить вред жизни людей, их здоровью, или иные мероприятия из числа, предусмотренных законами федерального уровня.

Второй вариант подразумевает принятие мер, позволяющих проконтролировать за тем, как будут устраниться обнаруженные нарушения, как они будут предупреждаться, как будет предотвращаться сама возможность причинения вреда гражданам (их жизни и здоровью). Данный вариант включает в себя и меры по привлечению виновных в таких нарушениях к ответственности.

Однако, анализируя указанные законодательные положения, нельзя однозначно ответить на вопрос о том, каковы должны быть действия правоприменителя<sup>45</sup>: выдать предписание, чтобы виновные устранили правонарушение, или наложить на нарушителя штрафные санкции (административный штраф), либо применить две эти меры административного воздействия одномоментно?

Значит, существует потребность в конкретизации ст.17 Закона № 294-ФЗ. Необходимо добиться четкости в регламентации предписаний, адресованных правоприменителю, о его действиях, т.е. что надлежит сделать субъекту надзора после проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в том случае, если будет выявлено нарушение ими требований нормативно-правовых актов: выдать предписание, чтобы виновные устранили правонарушение, или наложить на нарушителя штрафные санкции (административный штраф), либо применить две эти меры административного воздействия одномоментно.

Устранение указанных недостатков не потребует значительных затрат ни временных, ни материальных, однако внесет ясность, логичность и стройность в систему нормативно-правовых актов, регламентирующих дорожный надзор.

В качестве положительного момента развития правового регулирования дорожного надзора следует отметить легализацию

---

<sup>45</sup> Макеева И.А. Указ. соч. – С. 84–87.

рискоориентированного подхода непосредственно к данному виду деятельности, которая произошла в 2018 г., а в дальнейшем была воспринята Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения 2021 г. О необходимости такого шага ранее неоднократно писали ученые<sup>46</sup>. Теперь все объекты дорожного надзора разносятся по категориям риска. Принадлежность к конкретной категории обуславливает виды и периодичность мероприятий, относимых к надзорным. Так, если это объект из категории чрезвычайно высокого риска, то предстоит осуществление инспекционного визита, как вариант – выездной проверки или проверки документарной, периодичность – один раз в год; если речь идет об объекте из категории умеренного риска, то такие мероприятия проводятся один раз в шесть лет; низкого риска – не проводятся вовсе.

В приложении 2 к настоящей работе помещена таблица, наглядно отражающая проблемы, существующие в правовом регулировании дорожного надзора, и пути решения, что предлагается предпринять для их устранения.

## 2.2. Практические проблемы дорожного надзора

Эффективность нормативно-правовой базы с позиций обеспечения безопасности дорожного движения зависит, с одной стороны, от того, насколько полно она отражает весь комплекс вопросов, возникающих в сфере дорожного движения, а с другой - от степени готовности участников дорожного движения регулировать свое поведение в соответствии с правовыми нормами, общей правовой культурой населения<sup>47</sup>. Общественное сознание наших граждан долгое время складывалось на основе личностного

---

<sup>46</sup> Антонов С.Н. Указ. соч. – С. 70–77.

<sup>47</sup> Соколов Д.В. О некоторых актуальных вопросах осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения // WORLD ECOLOGY JOURNAL. – 2017. – Т.7. – № 3–2. – С. 60–65.

восприятия того или иного запрета в соответствии с внутренним представлением об общечеловеческой морали и отношением к действительности. В результате у людей сложилось собственное отношение к тому, что можно, чего нельзя и что важно в меньшей степени. Так, уровень общественной морали в отношении, например, дорожных знаков, регулирующих поведение участников дорожного движения, имеет одну из самых низких оценок с точки зрения осознанных и общественно необходимых ограничений повседневной жизни.

С другой стороны, очевидно, что нормативно-правовая база как средство воспитания и формирования поведения должна соответствовать потребностям общества и быть адекватной сложности решаемых задач. Если обратиться к законодательству об административной ответственности, то легко убедиться, что по мере роста аварийности в стране становились более жесткими и соответствующие санкции.

Тем не менее тяжесть наказания сама по себе при отсутствии у участника дорожного движения стереотипа законопослушного поведения никогда не являлась достаточным условием эффективности действия закона. В настоящее время политика введения строгих мер против беспредела на дорогах перешла от стадии дискуссий к утверждению реальных санкций.

Эффективность действующего законодательства во многом зависит от обеспечения равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом независимо от места работы и занимаемой должности. Происходящие на глазах у многих в дорожных условиях проявления социальной несправедливости вызывают только озлобленность, пренебрежительное отношение к законам и сотрудникам ГИБДД, охраняющим правопорядок<sup>48</sup>.

Кроме того, неправомерно связывать эффективность законодательства об административной ответственности только с мерой наказания за те или иные виды нарушений ПДД. Другой, не менее важной составляющей

---

<sup>48</sup> Соколов Д.В. Указ. соч. – С. 62.

является обеспечение высокой степени выявляемости случаев нарушений, то есть обеспечение на практике принципа неотвратимости наказания. Частота выявления случаев правонарушений, формирующих поведение водителей в желательном направлении, по зарубежным исследованиям, должна составлять не менее 50% всех случаев правонарушений. В противном случае не следует ожидать сколько-нибудь заметного эффекта от дорожного надзора<sup>49</sup>.

Другая сторона этой проблемы связана с распределением функций и полномочий надзорных органов. Наряду с ГИБДД одной из государственных структур, осуществляющих контроль за соблюдением транспортного законодательства, правил безопасности дорожного движения до июля 2004 г. была Российской транспортная инспекция Министерства транспорта Российской Федерации (РТИ). В ее компетенцию, помимо контроля за соблюдением норм, правил, стандартов по обеспечению безопасности дорожного движения, входило лицензирование перевозочной, транспортно-эксплуатационной и иной деятельности, связанной с осуществлением транспортного процесса, ремонтом и обслуживанием транспортных средств. Российская транспортная инспекция осуществляла контроль и надзор за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, выполняющими коммерческие перевозки пассажиров и грузов, а также контроль междугородних автомобильных перевозок.

В 2004 г. была образована Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)<sup>50</sup>, которая выполняет функции по контролю и надзору в сфере автомобильного транспорта по всем вопросам, кроме безопасности дорожного движения.

<sup>49</sup> Афонин В.В. К вопросу о проблемах осуществления федерального государственного надзора за безопасностью дорожного движения // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3. – С. 60–63.

<sup>50</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 (ред. от 22.09.2021) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3345.

В то же время специалисты отмечают, что до настоящего времени не разработан перечень лицензионных требований и условий, определяющих образовательный уровень подготовки водителей, отсутствует полноценная система контроля за работой образовательных учреждений. Возникает вопрос: могут ли органы государственного автодорожного надзора со своими функциями и полномочиями оказывать реальное воздействие на дорожную безопасность, влиять на аварийность на лицензионном транспорте через основную ее причину, сконцентрированную в понятии «человеческий фактор». В этом смысле влияние органов автодорожного надзора не меньше, чем со стороны ГИБДД. Однако имеется и много моментов, которые ограничивают их возможности в вопросах повышения транспортной безопасности. Все эти вопросы в основном сводятся к неурегулированности правовой базы деятельности органов государственного автодорожного надзора.

В литературе с сожалением констатируется отсутствие четкого разграничения компетенций ФСНТ и ГИБДД, наличие дублирования нормативных предписаний, недостаточная проработанность всех аспектов внутриорганизационной деятельности, слабость научно-методического обеспечения.

Следует отметить, что в настоящее время деятельность по разделению функций наконец-то стала приобретать конструктивный характер. Однако анализ вышеперечисленных недостатков позволяет сделать вывод, что политика государственного регулирования контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения все еще требует совершенствования. При этом нужно поднять правовой статус надзорных органов на уровень, отвечающий современным требованиям и реальным общественным потребностям<sup>51</sup>. Для этого необходимо:

---

<sup>51</sup> Эриашвили Н.Д. О совершенствовании деятельности полиции, обеспечивающей безопасность дорожного движения посредством ведомственного правотворчества в Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2018. – № 1. – С. 87–91.

- обеспечить единую правовую, в том числе ведомственную политику в нормотворчестве и правоприменительной практике;
- совершенствовать формы и методы контрольно-надзорной деятельности, направленной на соблюдение участниками дорожного движения установленных нормативов и правил;
- осуществить четкое разграничение функций и полномочий всех надзорных служб и организаций;
- провести работы по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения безопасности дорожного движения с целью гармонизации действующего российского законодательства с международными нормами и принципами;
- шире пропагандировать формы и методы деятельности зарубежных стран по проблемам обеспечения безопасности дорожного движения.

Среди практических вопросов дорожного надзора крайне важным является вопрос о той угрозе жизни и здоровью, которая существует для сотрудников полиции, его осуществляющих. В первую очередь, нельзя не упомянуть о том, что движение на дороге – динамичный и постоянно подверженный изменениям процесс. Этот фактор обязывает сотрудников ни на секунду не отвлекаться от контроля обстановки, поскольку за считанные мгновения может приблизиться транспортное средство или изменить траекторию движения, направленную на инспектора ДПС или патрульный автомобиль. Все это требует принятия оперативных мер реагирования.

Предпосылкой того, что сотрудники ДПС часто становятся жертвами преступных посягательств, является и то обстоятельство, что в отличие от сотрудников других наружных служб, например, патрульно-постовой службы полиции, сотрудники ДПС в ситуациях служебного контакта с правонарушителями в абсолютном большинстве случаев объективно лишены возможности заблаговременно выявить и оценить признаки опасности.

В связи с этим, важно соблюдение сотрудниками ДПС множества правил, к числу которых относятся правила межличностного общения,

тактические приемы расположения относительно других людей и методика действий при складывающихся ситуациях, в том числе – нестандартных.

Зачастую надзор за дорожным движением сотрудниками ГИБДД сводится к общению с водителями, которое происходит после остановки транспортного средства, т.е. его кратковременного прекращения движения, связанного с выходом из общего транспортного потока. Данная административная процедура, по справедливому мнению С.А. Жбановой, является одной из основополагающих, поскольку иные действия в отношении водителя (проверка документов, составление материала об административном правонарушении) возможны только после прекращения движения транспортного средства<sup>52</sup>.

Сотруднику ДПС важно обеспечить свою безопасность и безопасность участников дорожного движения, поэтому сигнал об остановке подается заблаговременно. Водителю указывается место для остановки, как правило, целесообразно перед патрульным автомобилем, что наиболее полно отвечает положениям Административного регламента ДПС. Это позволяет находиться в пределах зон охвата камерами видеонаблюдения и фиксации, установленными в салоне патрульного автомобиля и не окажет маскирующего воздействия патрульного автомобиля: он будет отчетливо виден водителями проезжающего транспорта. Место для остановки следует выбирать в соответствии с положениями ПДД, регламентирующими правила остановки и стоянки, однако в крайних случаях допускается отступление от этих требований.

Обращение к водителю транспортного средства по общему правилу должно осуществляться со стороны места нахождения водителя. Однако наиболее безопасен подход с правой стороны автомобиля и нахождение за передней правой стойкой кузова, что не противоречит правилам,

---

<sup>52</sup> Жбанова С.А. Обеспечение личной безопасности сотрудниками дорожно-патрульной службы при надзоре за дорожным движением // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2022. – № 1. – С. 36–42.

закрепленным Административным регламентом ДПС, допускающим возможность обращения к водителю с противоположенной стороны при наличии объективных обстоятельств. Это позволяет контролировать действия водителя и пассажиров, исключает возможность нанесения удара инспектору дверью, а также является препятствием на проекции между сотрудником ДПС и лицами, находящимися в автомобиле. Затрудняется их воздействие при помощи холодного и огнестрельного оружия, поскольку требуется большее количество движений и время, что даёт инспектору возможность среагировать и принять меры.

Однако подход с правой стороны не всегда возможен ввиду, например, наличия валов снега, грязи на обочине и т.п. Подход со стороны водителя (с левой стороны транспортного средства) следует осуществлять с соблюдением мер предосторожности, убедившись в отсутствии транспорта на полосе движения попутного направления. При нахождении у остановленного автомобиля необходимо контролировать поток движущегося транспорта.

Если возникает необходимость выхода водителя и пассажиров из транспортного средства, необходимо незамедлительно переместиться на обочину. Передачу документов инспектору следует осуществлять таким образом, чтобы рука инспектора не находилась в салоне автомобиля, чтобы исключить возможность получения травм от действия водителя. Категорически запрещается наклоняться внутрь через боковой оконный проем автомобиля<sup>53</sup>.

Большое значение имеет взаимная страховка, по правилам которой один сотрудник должен вести общение с участниками дорожного движения, проверку документов и т.п., а другой – контролировать их поведение, имея готовность к применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в целях отражения нападения<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Жбанова С.А. Указ. соч. – С. 38.

<sup>54</sup> Слыщалов И.В. Некоторые вопросы правового обеспечения личной безопасности

Сотрудник, находящийся на водительском месте патрульного автомобиля, выполняет роль страхующего напарника и при общении напарников с гражданами находится в салоне автомобиля и концентрируется на действиях лиц, поэтому, в отличие от инспекторов, осуществляющих проверку документов, может незамедлительно принять меры по отражению нападения и сообщить в подразделение ГИБДД о факте противоправного посягательства, а также приметы преступников и их транспортного средства.

Этих же правил следует придерживаться и при досмотре и осмотре транспортного средства, поскольку они представляют существенную угрозу жизни и здоровью сотрудника.

Следовательно, осуществление дорожного надзора на практике сопряжено с рядом проблем: 1) проблемой обеспечения равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом вне зависимости от того, где они работают и какова должность, ими занимаемая; 2) проблемой обеспечения высокой степени выявляемости случаев нарушений, т.е. обеспечение на практике принципа неотвратимости наказания.

Для эффективности дорожного надзора выявлять необходимо не менее 50% правонарушений от общего их числа; 3) проблемой распределения между органами, осуществляющими дорожный надзор, функций и полномочий; 4) существованием повышенной угрозы для жизни и здоровья сотрудников ГИБДД, осуществляющих дорожный надзор.

### 2.3. Анализ осуществления дорожного надзора в Самарской области

Анализ дорожного надзора в Самарской области в 2021 г. показал, что общее количество проведенных за 12 месяцев 2021 г. территориальными

---

сотрудников ДПС ГИБДД при осуществлении ими контрольно-надзорной деятельности в области дорожного движения // Вестник Омской юридической академии. – 2018. – № 4. – С. 461–465.

подразделениями Госавтоинспекции Самарской области проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих транспортные средства, составило 13, в том числе 6 по истечению срока предписания, 7 по фактам ДТП, согласованные с прокуратурой<sup>55</sup>.

За 2021 г. в органы прокуратуры направлено 22 заявления о согласовании проведения внеплановых проверок, по результатам рассмотрения согласовано 7, отказано в согласовании по 15 заявлениям.

По результатам проведенных проверок к административной ответственности привлечено 21 должностное лицо и 4 юридических лица.

В рамках повседневных надзорных мероприятий за дорожным движением сотрудниками Госавтоинспекции было выявлено 5465 нарушений ПДД РФ, состав которых давал основания полагать, что причиной их совершения явилось нарушение обязательных требований со стороны должностных и (или) юридических лиц автотранспортных предприятий. К административной ответственности привлечено 2209 должностных и 867 юридических лиц.

В адрес руководителей субъектов транспортной деятельности в 2021 г. было внесено 2681 представление о принятии мер по устранению причин и условий административного правонарушения.

Территориальными подразделениями Госавтоинспекции Самарской области за 2021 г. проведено более тысячи целевых и профилактических мероприятий по контролю за обеспечением безопасности пассажирских перевозок.

По результатам надзорных мероприятий проверено более 40 тысяч транспортных средств, осуществляющих пассажирские перевозки, к

<sup>55</sup> Доклад о правоприменительной практике подразделений Госавтоинспекции в части, касающейся нарушения обязательных требований в области безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств, выполнении работ и предоставлении услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств за 2021 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site64/folder\\_page/015/402/454/Doklad\\_o\\_pravoprimenitelnaya\\_praktike\\_za\\_2021\\_god\\_TN.pdf](https://mvd.ru/upload/site64/folder_page/015/402/454/Doklad_o_pravoprimenitelnaya_praktike_za_2021_god_TN.pdf) (дата обращения: 25.05.2022).

административной ответственности привлечено более 14 тысяч водителей автобусов, 655 должностных и 69 юридических лица пассажирских автопредприятий, выявлено 900 автобусов, эксплуатируемых с техническими неисправностями, в том числе 29 с неисправной тормозной системой и рулевым управлением.

В соответствии с Правилами составления и направления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований<sup>56</sup>, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям объявлено 61 предостережение.

По итогам 2021 г., в соответствии с требованиями приказа ГУ МВД России по Самарской области от 20 декабря 2019 г. № 993<sup>57</sup>, подразделениями ГИБДД области проведено: 63 семинара (и конференций) по вопросам соблюдения обязательных требований, 308 выездных профилактических мероприятий (из них инструктивных занятий-179, консультаций-27, рабочих встреч-102), 228 профилактических осмотров транспортных средств. Кроме этого, на телевидении, радио, в печатных изданиях, на интернет ресурсах осуществлено 254 публикаций по вопросам соблюдения обязательных требований.

На территории Самарской области организовано проведение комплекса профилактических мероприятий, включающих себя проведение сплошных проверок пассажирского транспорта на федеральных и региональных автодорогах. К освещению ОПМ привлекаются представители СМИ. Также, организовано проведение совместных мероприятий с представителями заинтересованных служб, направленных на выявление и пресечение

<sup>56</sup> Правила составления и направления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 8. – Ст. 1239.

<sup>57</sup> Приказ ГУ МВД России по Самарской области от 20 декабря 2019 г. № 993 «Об утверждении Программы профилактики причинения вреда охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного надзора в области БДД» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://63.xn--b1aew.xn--p1ai/document/18570900> (дата обращения: 25.05.2022).

нарушений действующего законодательства водителями и владельцами автобусов, осуществляющих перевозки пассажиров, в том числе и «нелегально».

Безусловно, задача повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере автомобильных перевозок пассажиров и грузов не должна создавать дополнительной нагрузки на бизнес. Совершенствование контрольно-надзорных мероприятий должно достигаться за счет применения инновационных технологий контроля, использования методов косвенного мониторинга и контроля, основанных на использовании данных о нарушениях ПДД, жалобах населения, информации от органов исполнительной власти субъекта и муниципальных образований и т.д. Подобные источники информации позволяют в полной мере реализовать риск-ориентированную модель контроля и надзора за перевозками автомобильным транспортом.

Анализ результатов проверочных мероприятий и выявленных административных правонарушений показал, что массовыми и типичными нарушениями в области безопасности дорожного движения в 2021 г. были:

- выпуск на линию транспортных средств, имеющих неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, или переоборудованных без соответствующего разрешения (ч.2 ст. 12.31 КоАП РФ) – 35,2% от общего количества выявленных нарушений;
- выпуск на линию транспортного средства для перевозки грузов или пассажиров без технического средства контроля «тахографа» (ч.1 ст.11.23 КоАП РФ) – 26%;
- нарушение правил перевозки опасных грузов (ст.12.21.2 КоАП РФ) – 4,4%;
- выпуск в эксплуатацию механических транспортных средств с превышением нормативов содержания загрязняющих веществ в выбросах либо нормативов уровня шума (ст. 8.22 КоАП РФ) – 4,1%;
- осуществление перевозок пассажиров и багажа, грузов

автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом с нарушением требований о проведении предрейсового контроля технического состояния транспортных средств (ч.3 ст.12.31.1 КоАП РФ) – 8,1%;

- осуществление перевозок пассажиров и багажа, грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом с нарушением требований о проведении предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей транспортных средств (ч.2 ст.12.31.1 КоАП РФ) – 6,6%;
- другие нарушения – 15,6%<sup>58</sup>.

За 2021 г. на территории Самарской области по вине водителей транспортных средств, принадлежащих юридическим лицам, зарегистрировано 273 (АПГ – 259 (+14) или +5,4%) дорожно-транспортных происшествий, в которых 34 (АПГ – 22 (+12) или +54,5%) человек погибло и 359 (АПГ – 339 (+20) или +5%) получили ранения различной степени тяжести.

Самарская область в 2021 г. по количеству ДТП (273) по вине водителей транспортных средств юридических лиц, находится на 8 месте по Российской Федерации и на 3 месте в Приволжском федеральном округе (Республика Татарстан-428, Нижегородская область-523). Рост по РФ – 4,2%.

По итогам 2021 г. на территории области наблюдался рост количества ДТП по вине водителей автобусов на 7,4%.

Самарская область находится на 11 месте в Российской Федерации по количеству ДТП из-за нарушения ПДД РФ водителями автобусов и на 3 месте в Приволжском федеральном округе после, р. Татарстан (108 ДТП),

---

<sup>58</sup> Доклад о правоприменительной практике подразделений Госавтоинспекции в части, касающейся нарушения обязательных требований в области безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств, выполнении работ и предоставлении услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств за 2021 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site64/folder\\_page/015/402/454/Doklad\\_o\\_pravoprimenitelnoy\\_praktike\\_za\\_2021\\_god\\_TN.pdf](https://mvd.ru/upload/site64/folder_page/015/402/454/Doklad_o_pravoprimenitelnoy_praktike_za_2021_god_TN.pdf) (дата обращения: 25.05.2022).

Нижегородской области (200 ДТП). Отмечено снижение ДТП в 2021 г. по РФ на 3,3%.

Правоприменительная практика Госавтоинспекции Самарской области показывает, что одной из причин, создающих ситуацию при которой, обязательные требования в области безопасности дорожного движения реализуются не в полном объеме, и которую можно профилактировать, является отсутствие у подконтрольных субъектов эксплуатантов и собственников транспортных средств необходимых знаний в этой области.

На постоянной основе подразделениями Госавтоинспекции ГУ МВД России по Самарской области организована также работа по реализации мероприятий в области дорожного движения, его безопасности, в части соблюдения законодательства РФ о безопасности дорожного движения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог (их участков), в том числе в границах железнодорожных переездов, в соответствии с установленными сроками и периодичностью.

В соответствии с критериями отнесения деятельности субъектов надзора к определенным категориям риска, управлением Госавтоинспекции Самарской области утвержден Перечень субъектов надзора, осуществляющих деятельность по эксплуатации автомобильных дорог (их участков), в том числе в границах железнодорожных переездов, состоящий из 55 субъектов надзора, из которых: высокой категории риска – 9; значительной категории риска – 13; среднего риска – 27; умеренного риска – 6.

В течение 2021 г. территориальными подразделениями Госавтоинспекции Самарской области было осуществлено 2 плановых проверки юридических лиц, осуществляющих эксплуатацию автомобильных дорог.

Одним из объективных показателей состояния автомобильных дорог является удельный вес ДТП с недостатками транспортно-эксплуатационного состояния по отношению к общему количеству ДТП. По состоянию на

начало 2022 г. на территории Самарской области он составлял 39,4% (1061 ДТП).

В рамках осуществления государственного контроля на постоянной основе в Самарской области проводятся проверки эксплуатационного состояния улично-дорожной сети и состояния технических средств организации дорожного движения. В целях устранения нарушений нормативных правовых актов и технических норм выдаются соответствующие предписания. Так, за 12 месяцев 2021 г. должностным лицам выдано 1526 предписаний (АППГ – 1429), юридическим 3621 (АППГ – 3364). Общее количество предписаний за рассматриваемый период 4631 (АППГ – 4497). Предписаний после ДТП – 666, из них в отношении должностных лиц 68, в отношении юридических лиц 598.

Справочно: от общего количества предписаний, в рамках устранения недостатков зимнего содержания было выдано 1916 предписаний, по дефектам дорожного покрытия 803 предписания, за отсутствие, либо плохую различимость дорожной разметки (кроме дорожной разметки 1.14.1) было выдано 342 предписаний и по фактам нарушений обязательных требований в местах производства дорожных работ 68 предписаний.

За неисполнение предписаний ГИБДД, в рамках ч.27 и ч.28 ст.19.5 КоАП РФ, привлечено 25 должностных (АППГ – 18) и 452 юридических лиц (АППГ – 460), общее количество материалов по статье 19.5 КоАП РФ за 12 месяцев 2021 года – 477 (АППГ – 478). За нарушение правил ремонта и содержания дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений, за обозначенный период к административной ответственности по ч.1 ст.12.34 КоАП РФ привлечено 807 должностных лиц (АППГ – 789) и 1032 юридических лиц (АППГ – 1103), всего по данной статье было привлечено к ответственности 1839 лиц (АППГ – 1892).

За повреждение и загрязнение дорожного покрытия по ст.12.33 КоАП РФ к административной ответственности привлечено 153 должностных лиц

(АППГ – 179) и 37 юридических лиц (АППГ – 59)<sup>59</sup>.

Автор настоящего исследования во время прохождения преддипломной практики с 17 января 2022 г. по 28 февраля 2022 г. в ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск принимал участие, в том числе, и в рейдовых мероприятиях. За эти дни сотрудникам Госавтоинспекции удалось выявить свыше 2200 различных правонарушений в области дорожного движения. В состоянии опьянения допустили управление транспортом 62 водителя.

Опыт, полученный на практике, показал, что выявление водителей в нетрезвом виде является безусловным приоритетом при осуществлении дорожного надзора, однако сотрудники ГИБДД уделяют внимание и другим видам правонарушений. В их числе – управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления (ч.1 ст.12.7 КоАП РФ), и управление транспортом водителем, лишенным права управления (ч.2 ст.12.7 КоАП РФ). Всего за время участия в рейдовых мероприятиях с 17 января 2022 г. по 28 февраля 2022 г. на дорогах Чапаевска сотрудниками полиции было выявлено 18 водителей без водительских удостоверений.

В результате проведенных рейдов с 17 января 2022 г. по 28 февраля 2022 г. чапаевскими сотрудниками ОГИБДД за нарушение светопропускаемости стекол автомобиля в результате незаконной «тонировки» к ответственности привлечено 137 автомобилистов. Несмотря на выписанные требования, 2 жителя Самарской области не привели автомобиль в надлежащее состояние в течение указанного времени. В отношении автовладельцев составлены административные материалы, предусмотренные ст. 19.3 КоАП РФ.

Прохождение преддипломной практики с 17 января 2022 г. по 28 февраля 2022 г. в ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск показало, что

<sup>59</sup> Доклад с обзором правоприменительной практики подразделений Госавтоинспекции в части, касающейся нарушений обязательных требований в области безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации дорог за 2021 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site64/folder\\_page/015/402/454/Doklad\\_o\\_pravoprimenitelnoy\\_praktike\\_za\\_2021\\_god\\_DI.pdf](https://mvd.ru/upload/site64/folder_page/015/402/454/Doklad_o_pravoprimenitelnoy_praktike_za_2021_god_DI.pdf) (дата обращения: 25.05.2022).

ГИБДД на постоянной основе проводит мероприятия по профилактике ДТП с участием детей, в том числе в качестве пассажиров. Во время рейдовых мероприятий за обозначенный период было выявлено 78 нарушителей правил перевозки детей, все они сотрудниками ГИБДД привлечены к ответственности, предусмотренной ч. 3 ст. 12.23 КоАП РФ.

Проигнорировали использование ремней безопасности с 17 января 2022 г. по 28 февраля 2022 г. 280 водителей.

Особое внимание, как свидетельствует прохождение преддипломной практики в ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск, сотрудниками ГИБДД уделяется пешеходам, которые переходят дорогу в неустановленном месте и/или на запрещающий сигнал светофора, а также водителям, которые не уступают дорогу пешим участникам движения. В результате мероприятий выявлено 206 правонарушений со стороны пешеходов и 122 – со стороны водителей<sup>60</sup>.

Одной из задач преддипломной практики было выявление нарушений закона сотрудниками ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск, допущенных ими при осуществлении надзора за дорожным движением, его безопасностью за последние три года. Автором настоящего исследования было установлено, что во время осуществления надзора за дорожным движением сотрудники ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск закон не нарушали. Случаи жалоб на сотрудников в надзирающие органы были. При проведении служебных проверок, нарушения закона своего подтверждения не нашли.

В целом, правоприменительная практика показывает, что одной из причин, создающих ситуацию, при которой обязательные требования в области безопасности дорожного движения реализуются не в полном объеме, и которую имеется возможность профилактировать, является отсутствие у подконтрольных субъектов эксплуатантов и собственников автомобильных дорог необходимых знаний в этой области.

---

<sup>60</sup> Отчет о прохождении преддипломной практики в ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск Бурмистрова А.А. – Чапаевск, 2022.

С учетом изложенного представляется, что основной задачей контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции должна стать консультативная помощь подконтрольным субъектам по соблюдению обязательных требований и профилактическая работа, направленная на предупреждение нарушений.

### **Выводы по второй главе.**

Дорожный надзор, его правовая регламентация не могут быть признаны совершенными. Принятые в последние годы нормативно-правовые акты в данной сфере, решив одни проблемы, породили другие. Более того, не все из существовавших ранее недоработок удалось преодолеть в новых нормативно-правовых актах. Все это отрицательно сказывается на дорожном надзоре, закономерно снижая его эффективность.

Выявлены проблемы правовой регламентации дорожного надзора: 1) неверно определена область дорожного надзора – не обеспечение безопасности, а сама безопасность движения, именуемого дорожным. Закрепление разного понимания области дорожного надзора в зависимости от того, в каком нормативно-правовом акте оно находится, недопустимо; 2) существование на законодательном уровне различных подходов к тому, что составляет содержание дорожного надзора; 3) недостаточно полно сформулирован законодателем перечень предметов, составляющих дорожный надзор; 4) неоднозначность, двусмысленность ст.17 Закона № 294-ФЗ, что

Выявлены проблемы, сопряженные с осуществлением дорожного надзора на практике: 1) проблема обеспечения равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом вне зависимости от того, где они работают и какова должность, ими занимаемая; 2) проблема обеспечения высокой степени выявляемости случаев нарушений, т.е. обеспечение на практике принципа неотвратимости наказания. Для эффективности дорожного надзора выявлять необходимо не менее 50% правонарушений от общего их числа; 3) проблема распределения между органами,

осуществляющими дорожный надзор, функций и полномочий; 4) существование повышенной угрозы для жизни и здоровья сотрудников ГИБДД, осуществляющих дорожный надзор.

Учитывая недостатки и недоработки, допущенные в 2021 г., следует предложить УГИБДД по Самарской области совершенствовать контрольно-надзорные мероприятия за счет применения инновационных технологий контроля, использования методов косвенного мониторинга и контроля, основанных на использовании данных о нарушениях ПДД, жалобах населения, информации от органов исполнительной власти субъекта и муниципальных образований и т.д.

## Заключение

Российский законодатель использует понятия «надзор» и «контроль» как равнозначные, отождествляя их. Ученые иначе походят к данному вопросу, понимая под надзором есть тот же контроль, но несколько суженный, ограниченный. Разница данных категорий в широте охватываемого ими обследования, особенности тех форм и методов, что применяется в каждой такой деятельности.

Административный надзор в зависимости от того, в какой сфере управления он осуществляется, насчитывает множество разновидностей, одной из них является надзор дорожный. Последний также выступает разновидностью административного контроля.

Надзор за движением на дорогах, его безопасностью – это деятельность уполномоченных органов исполнительной власти охранительной направленности властного и правоприменительного характера, регулируемая административно-правовыми нормами, заключающаяся в установлении того, насколько соответствует поведение (деятельность) различных не находящихся в подчинении у органов, осуществляющих такой надзор лиц (физических, юридических, должностных), требованиям законов и подзаконных актов, правил, технических регламентов, нормативов в той части, в какой они касаются дорожного движения, его безопасности, а также в пресечении правонарушений в сфере дорожного движения, их профилактике и ликвидации негативных последствий.

Методы дорожного надзора могут быть определены как специальные средства, носящие организационно-правовой характер и регламентируемые административно-правовыми нормами, используя которые органы ГИБДД определяют, насколько соответствуют объекты, подвергаемые дорожному надзору, обязательным требованиям законов и подзаконных актов, правилам (нормативам, стандартам, техническим регламентам) в сфере дорожного движения, его безопасности. Выделяют два таких метода: 1) метод проверок

(проведения проверок), последние могут носить комплексный, специальный, контрольный и оперативный характер; быть плановыми и внеплановыми; 2) метод ежедневного, непрерывного надзора.

Формы дорожного надзора – юридические способы выражения дорожного надзора вовне (способы внешнего выражения), которые предусмотрены российскими административно-правовыми нормами. Формы дорожного надзора, относимые к административно-правовым: 1) принятие индивидуальных правовых актов административного характера (приказов, которыми повелевается провести проверки; решений о создании комиссий, в чьи функции войдет проведение проверок). Тем самым создается юридическая база, позволяющая реализовать мероприятия по дорожному надзору, оформить полученные результаты; 2) совершение действий административно-правового характера по претворению в жизнь мероприятий дорожного надзора и оформлению их результатов (обследование поднадзорных дорожных объектов; истребование и анализ документации; составление актов по проведенным проверкам; и др.).

Формы и методы дорожного надзора можно конкретизировать более детально, если рассматривать их применительно к конкретному субъекту, осуществляющему такой надзор.

Дорожный надзор, его правовая регламентация не могут быть признаны совершенными. Принятые в последние годы нормативно-правовые акты в данной сфере, решив одни проблемы, породили другие. Более того, не все из существовавших ранее недоработок удалось преодолеть в новых нормативно-правовых актах. Все это отрицательно сказывается на дорожном надзоре, закономерно снижая его эффективность.

Выявлены следующие проблемы правовой регламентации дорожного надзора: 1) неверно определена область дорожного надзора – не обеспечение безопасности, а сама безопасность движения, именуемого дорожным. Закрепление разного понимания области дорожного надзора в зависимости от того, в каком нормативно-правовом акте оно находится, недопустимо; 2)

существование на законодательном уровне различных подходов к тому, что составляет содержание дорожного надзора; 3) недостаточно полно сформулирован законодателем перечень предметов, составляющих дорожный надзор; 4) неоднозначность, двусмысленность ст.17 Закона № 294-ФЗ, что затрудняет ее применение на практике.

Выявлены следующие проблемы, сопряженные с осуществлением дорожного надзора на практике: 1) проблема обеспечения равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом вне зависимости от того, где они работают и какова должность, ими занимаемая; 2) проблема обеспечения высокой степени выявляемости случаев нарушений, т.е. обеспечение на практике принципа неотвратимости наказания. Для эффективности дорожного надзора выявлять необходимо не менее 50% правонарушений от общего их числа; 3) проблема распределения между органами, осуществляющими дорожный надзор, функций и полномочий; 4) существование повышенной угрозы для жизни и здоровья сотрудников ГИБДД, осуществляющих дорожный надзор.

Учитывая недостатки и недоработки, допущенные в 2021 г., следует предложить УГИБДД по Самарской области совершенствовать контрольно-надзорные мероприятия за счет применения инновационных технологий контроля, использования методов косвенного мониторинга и контроля, основанных на использовании данных о нарушениях ПДД, жалобах населения, информации от органов исполнительной власти субъекта и муниципальных образований и т.д.

В целях совершенствования правовой регламентации дорожного надзора, повышения безопасности движения на дорогах России, считаем возможным дать некоторые рекомендации законодателю:

- 1) скорректировать: Закон «О полиции» (его подп.19 ч.1), КоАП РФ (ч.2 ст.27.12), иные законодательные акты, закрепив в них единое наименование, единый термин для той деятельности, что была рассмотрена в настоящем исследовании – «федеральный государственный надзор в области

безопасности дорожного движения»;

2) подвергнуть коррекции Положение о МВД РФ (п.27) на предмет устранения противоречащих друг другу частей одной и той же нормы;

3) изменить путем расширения перечень предметов надзора за дорожным движением, включив в него деятельность, которая связана с «организацией дорожного движения»;

4) конкретизировать ст.17 Закона № 294-ФЗ. Необходимо добиться четкости в регламентации предписаний, адресованных правоприменителю, о его действиях, т.е. что надлежит сделать субъекту надзора после проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в том случае, если будет выявлено нарушение ими требований нормативно-правовых актов: выдать предписание, чтобы виновные устранили правонарушение, или наложить на нарушителя штрафные санкции (административный штраф), либо применить две эти меры административного воздействия одномоментно.

Устранение указанных недостатков не потребует значительных затрат ни временных, ни материальных, однако внесет ясность, логичность и стройность в систему нормативно-правовых актов, регламентирующих дорожный надзор.

## Библиографический список

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: текст с изменениями и дополнениями на 14.03.2020 № 1-ФКЗ: [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года] // Российская газета. – 2020. – 04 июля.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 16 апреля 2022 г. № 103-ФЗ [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 16.04.2022)] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 16 апреля 2022 г.

3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 6 декабря 2021 г. № 408-ФЗ [принят Государственной Думой 22 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 06.12.2021)] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 6 декабря 2021 г.

4. О полиции: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2021 г. № 424-ФЗ [принят Государственной Думой 28 января 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21.12.2021)] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 21 декабря 2021 г.

5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ [принят Государственной Думой 19 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 08.03.2022)] // Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 8 марта 2022 г.

6. О безопасности дорожного движения: федеральный закон текст с изменениями и дополнениями на 29 ноября 2021 г. № 389-ФЗ [принят Государственной Думой 15 ноября 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 29.11.2021)] //

Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 29 ноября 2021 г.

7. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ текст с изменениями и дополнениями на 20 ноября 2020 г. № 719 [принят 9 марта 2004 г. № 314] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

8. Об утверждении положения о государственном контроле (надзоре) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 16 марта 2022 г. № 384 // Собрание законодательства РФ. – 2022. – № 12. – Ст. 1868.

9. Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 // Собрание законодательства РФ. - 2021. – № 28 (ч.2). – Ст. 5531.

10. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта: постановление Правительства РФ текст с изменениями и дополнениями на 22 сентября 2021 г. № 1596 [принят 30 июля 2004 г. № 398] // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 32. – Ст. 3345.

11. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 (в ред. от 22.12.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (ч.V). – Ст. 7614.

12. Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (в ред. от 19.02.2021) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 2897.

13. Правила составления и направления предостережений о

недопустимости нарушений обязательных требований, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 8. – Ст. 1239.

14. Об утверждении административного регламента исполнения Министерством внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения: приказ МВД России текст с изменениями и дополнениями на 21 декабря 2017 г. № 948 [принят 23 августа 2017 № 664] // Российская газета. – 2017. – 13 октября.

15. Об утверждении Программы профилактики причинения вреда охраняемым законом ценностям при осуществлении федерального государственного надзора в области БДД: приказ ГУ МВД России по Самарской области от 20 декабря 2019 г. № 993 (неопубликованный акт) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант».

### **Научные, учебные, справочные издания**

16. Бахрах Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2019. – 622 с.

17. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве / В.П. Беляев. – М.: Проспект, 2005. – 254 с.

18. Дорошенко О.М. Административное право / О.М. Дорошенко. – СПб.: Лань, 2022. – 168 с.

19. Конин Н.М. Административное право России / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Юрайт, 2019. – 588 с.

20. Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в РФ: монография / П.В. Молчанов. – М.: Норма, 2019. – 232 с.

21. Равнюшкин А.В. Дорожно-патрульная служба Государственной

инспекции безопасности дорожного движения МВД России: учебное пособие / А.В. Равношキン, В.В. Тырышкин. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД РФ, 2019. – 73 с.

### **Материалы периодической печати**

22. Андреев П.Г. Правовые аспекты деятельности по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств, некоторые проблемы и пути их решения / П.Г. Андреев, И.А. Былинин // NB: Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 2. – С. 22–29.

23. Антонов С.Н. Проблемы правового регулирования федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения / С.Н. Антонов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. – № 1. – С. 70–77.

24. Афонин В.В. К вопросу о проблемах осуществления федерального государственного надзора за безопасностью дорожного движения / В.В. Афонин // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3. – С. 60–63.

25. Ветрова Е.В. Методы совершенствования контроля и надзора за дорожным движением в Российской Федерации / Е.В. Ветрова, А.В. Никишин, М.А. Газимагомедов // Образование. Наука. Научные кадры. – 2021. – № 3. – С. 137–139.

26. Девяткова А.Л. Обеспечение прав человека посредством деятельности ГИБДД МВД России / А.Л. Девяткова // Молодой ученый. – 2021. – № 48. – С. 223–226.

27. Жбанова С.А. Обеспечение личной безопасности сотрудниками дорожно-патрульной службы при надзоре за дорожным движением / С.А. Жбанова // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. – 2022. – № 1. – С. 36–42.

28. Зейналов Ф.З. К вопросу о полномочиях сотрудника Дорожно-патрульной службы при взаимодействии с участниками дорожного движения / Ф.З. Зейналов // Административное право и практика администрирования. – 2019. – № 3. – С. 3–12.

29. Калюжный Ю.Н. Содержание федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения / Ю.Н. Калюжный // Научный вестник Орловского юридического института МВД России. – 2018. – № 2. – С. 60–62.

30. Капранова Ю.В. Деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности / Ю.В. Капранова, Г.М. Овсепян // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2020. – № 3. – С. 213–220.

31. Коваленко К.Е. Современные подходы к изучению правового сознания водителей автотранспортных средств / К.Е. Коваленко // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – № 6. – С. 27–30.

32. Лопарев Е.А. Результаты и направленность федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения / Е.А. Лопарев, А.С. Ермаганбетов, Н.А. Шестериков // Безопасность дорожного движения. – 2021. – № 1. – С. 26–32.

33. Майоров В.И. Государственный контроль и надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения / В.И. Майоров, А.Ю. Петров // Вестник Нижегородского университета. – 2015. – № 5-6. – С. 249–255.

34. Макеева И.А. Административный надзор за безопасностью дорожного движения в России и зарубежных странах: проблемы и решения / И.А. Макеева // Общество: политика, экономика, право. – 2021. – № 9. – С. 84–87.

35. Мусаев М.Ш. Административный надзор и административный контроль, осуществляемые органами правопорядка / М.Ш. Мусаев // Молодой ученый. – 2021. – № 3. – С. 199–202.

36. Слышалов И.В. Некоторые вопросы правового обеспечения личной безопасности сотрудников ДПС ГИБДД при осуществлении ими контрольно-надзорной деятельности в области дорожного движения / И.В. Слышалов // Вестник Омской юридической академии. – 2018. – № 4. – С. 461–465.

37. Соколов Д.В. О некоторых актуальных вопросах осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения / Д.В. Соколов // WORLD ECOLOGY JOURNAL. – 2017. – Т.7. – № 3–2. – С. 60–65.

38. Ухина А.О. Понятие и особенности административного надзора / А.О. Ухина // Проблемы науки. – 2022. – № 1. – С. 42–44.

39. Эриашвили Н.Д. О совершенствовании деятельности полиции, обеспечивающей безопасность дорожного движения посредством ведомственного правотворчества в Российской Федерации / Н.Д. Эриашвили // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2018. – № 1. – С. 87–91.

### **Диссертации и авторефераты**

40. Домрачев Д.Г. Дорожный надзор Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Д.Г. Домрачев. – Челябинск: Юж.-Урал. гос. ун-т, 2009. – 26 с.

41. Смородинова Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (административно-правовой аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Ю.С. Смородинова. – Краснодар: Краснодарский ун-т МВД РФ, 2015. – 28 с.

### **Электронные ресурсы**

42. Без суда и следствия: ГИБДД начнет лишать водителей авто по-новому [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[https://primpress.ru/article/86037?utm\\_source=yxnews&utm\\_medium=desktop](https://primpress.ru/article/86037?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop)  
(дата обращения: 28.05.2022).

43. Баршев В. МВД разработало новый порядок надзора за дорожным движением / В. Баршев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rg.ru/2022/04/30/mvd-razrabotalo-novyj-poriadok-nadzora-za-dorozhnym-dvizheniem.html> (дата обращения: 21.05.2022).

44. Доклад о правоприменительной практике подразделений Госавтоинспекции Самарской области в части, касающейся нарушения обязательных требований в области безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств, выполнении работ и предоставлении услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств за 2021 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site64/folder\\_page/015/402/454/Doklad\\_o\\_pravoprimeniteln oy\\_praktike\\_za\\_2021\\_god\\_TN.pdf](https://mvd.ru/upload/site64/folder_page/015/402/454/Doklad_o_pravoprimeniteln oy_praktike_za_2021_god_TN.pdf) (дата обращения: 25.05.2022).

45. Доклад с обзором правоприменительной практики подразделений Госавтоинспекции Самарской области в части, касающейся нарушений обязательных требований в области безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации дорог за 2021 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://mvd.ru/upload/site64/folder\\_page/015/402/454/Doklad\\_o\\_pravoprimeniteln oy\\_praktike\\_za\\_2021\\_god\\_DI.pdf](https://mvd.ru/upload/site64/folder_page/015/402/454/Doklad_o_pravoprimeniteln oy_praktike_za_2021_god_DI.pdf) (дата обращения: 25.05.2022).

46. Караваев А. Тенденция к снижению: как в России меняется число погибших и пострадавших в ДТП / А. Караваев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://russian.rt.com/russia/article/989799-statistika-gibdd-avarii-dtp> (дата обращения: 21.05.2022).

47. Поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391. – Режим доступа: <http://government.ru/orders/selection/401/> (дата обращения: 21.05.2022).

48. Шансы погибнуть на дороге в России в шесть раз выше, чем в Европе. Но ситуация резко улучшилась [Электронный ресурс]. – Режим

доступа: <https://63.ru/text/auto/68998747/> (дата обращения: 05.05.2022).

### **Материалы юридической практики**

49. Отчет о прохождении преддипломной практики в ОГИБДД О МВД России по г. Чапаевск Бурмистрова А.А. – Чапаевск, 2022.

## Формы и методы дорожного надзора



**Проблемы правовой регламентации дорожного надзора и  
пути их решения**

<b>№</b>	<b>Проблема</b>	<b>Решение</b>
1	Неверно определена область дорожного надзора – не обеспечение безопасности, а сама безопасность движения, именуемого дорожным	Скорректировать: Закон «О полиции» (его подп.19 ч.1), КоАП РФ (ч.2 ст.27.12), иные законодательные акты, закрепив в них единое наименование, единый термин для той деятельности, что была рассмотрена в настоящем исследовании - «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения»
2	Существование на законодательном уровне различных подходов к тому, что составляет содержание дорожного надзора	Подвергнуть коррекции Положение о МВД РФ (п.27) на предмет устранения противоречащих друг другу частей одной и той же нормы
3	Недостаточно полно сформулирован законодателем перечень предметов, составляющих дорожный надзор	Изменить путем расширения перечень предметов надзора за дорожным движением, включив в него деятельность, которая связана с «организацией дорожного движения»
4	Неоднозначность, двусмысленность ст.17 Закона № 294-ФЗ, что затрудняет ее применение на практике	Конкретизировать ст.17 Закона № 294-ФЗ, добившись четкости в регламентации предписаний, адресованных правопримениителю, о том, что надлежит сделать субъекту надзора после проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в том случае, если будет выявлено нарушение ими требований нормативно-правовых актов