

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Исследуются методы государственного управления сферой обеспечения безопасности дорожного движения. На основании анализа научной литературы, законодательства и правоприменительной практики предлагаются меры, направленные на повышение эффективности их использования.

V. V. ZINOVENKO

ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF TRAFFIC SAFETY

The methods of public administration in ensuring road safety are studied. On the bases of analysis of the scientific literature, legislation and law enforcement measures are proposed to improve the efficiency of their use.



ЗИНОВЕНКО
Виталий Владимирович,
адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

Введение

Наряду с формой неотъемлемым элементом механизма осуществления любой государственно-управленческой деятельности, в том числе обеспечения безопасности дорожного движения (далее – БДД), является административно-правовой метод. И если формы управления показывают, в каком виде реализуются функции субъекта обеспечения БДД, то административно-правовые методы отражают способы их осуществления в решении задач и достижении поставленных целей, чем непосредственно характеризуют содержание данной деятельности. Иначе говоря, по своей сути методы управления являются инструментарием административно-правового обеспечения БДД, от которого напрямую зависит его эффективность, чем и обусловлена необходимость и особая важность их исследования.

Основная часть

В государственно-управленческой деятельности применяется множество административно-правовых методов, которые традиционно объединяются в две наиболее универсальные группы: убеждение и принуждение.

При этом следует отметить, что «цель и убеждения, и принуждения одна – подчинить и удержать волю подвластного в сфере определенных властных притязаний, но различны степень и средства их действительного воздействия» [1, с. 157]. Иначе говоря, основное сущностное отличие данных методов заключается в содержании и характере воздействия на сознание людей.

Так, убеждение представляет собой процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на сознание и поведение людей, в результате которого идеи и установки данного субъекта становятся их внутренними идеями и личными установками [2, с. 247]. Это выражается в применении различных мер организационного, разъяснительного, воспитательного, поощрительного характе-

ра и обеспечивает добровольное соблюдение управляемыми субъектами норм права.

В связи с этим метод убеждения широко и активно применяется органами государственного управления, что особенно ярко проявляется в сфере обеспечения БДД. Убеждение реализуется в рассматриваемой сфере посредством проведения специальных комплексных мероприятий и операций (далее – СКМ и СО) («Внимание – дети!», «Скорость», «Пешеход», «Безопасность»); единых дней БДД («Пьяному за рулем не место», «Готовь сани летом» и т. п.); кинолекториев; акций («Вежливый водитель», «Знай и соблюдай» и т. п.); выступлений в СМИ, на автопредприятиях, в учреждениях образования; индивидуальных профилактических бесед с отдельными участниками дорожного движения и др.

Например, только ГАИ МВД Республики Беларусь ежегодно в среднем проводится 10 СКМ и СО, 300 акций, 15 000 выступлений по телевидению, 40 000 – по радио; 7000 – в печатных СМИ, 150 000 – в трудовых коллективах и учреждениях образования. При этом данные мероприятия проводятся систематически, повсеместно и в отношении всех участников дорожного движения.

Таким образом, сущность метода административно-правового убеждения в обеспечении БДД заключается в создании условий и предпосылок для формирования устойчивого мировоззрения участников дорожного движения, основанного на их убежденности в необходимости правомерного поведения. Охватывая собой всех участников дорожного движения и имея направленность на обеспечение добровольного соблюдения ими норм права, метод убеждения является основополагающим и имеет первостепенное значение.

Что касается административно-правового принуждения, то оно применяется лишь в тех случаях, когда метод убеждения не обеспечивает должного поведения управляемого субъекта и он нарушает нормы права либо когда убеждения недостаточно для реализации функций управ-

ления. Другими словами, область применения принуждения находится в прямой зависимости от результативности метода убеждения. В связи с этим общепризнано, что по отношению к убеждению административно-правовое принуждение носит вспомогательный характер.

Сущность метода принуждения состоит во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного либо имущественного характера с тем, чтобы заставить подвластного субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям [3, с. 12] и выражается в применении конкретных принудительных мер.

Использование метода административно-правового принуждения в государственно-управленческой деятельности по обеспечению БДД в Республике Беларусь имеет особую актуальность, поскольку на сегодня несоблюдение норм права в данной сфере является наиболее распространенным и носит массовый характер.

Так, по статистическим данным, на территории Республики Беларусь ежегодно в среднем регистрируется 2 200 000 административных правонарушений, посягающих на БДД, что составляет 80 % от всех зарегистрированных административных правонарушений. При этом в последние годы отмечается увеличение их количества и соответственно масштабов применения мер принуждения¹.

Кроме того, для рассматриваемой сферы отношений характерно широкое применение мер принуждения не только в случаях, связанных с совершением правонарушений, но и для их предупреждения (остановка ТС, проверка документов и др.), а также при возникновении обстоятельств, создающих угрозу БДД (ограничение и запрещение движения транспортных средств и пешеходов при проведении различных массовых мероприятий и др.).

Отмеченное указывает на то, что, несмотря на вспомогательный характер, применение метода принуждения составляет основное содержание деятельности субъектов административно-правового обеспечения БДД в Республике Беларусь. В связи с этим представляется оправданным рассмотрение видового состава мер административно-правового принуждения применяемых в сфере обеспечения БДД.

В науке административного права преобладающим является выделение четырех групп мер административно-правового принуждения: административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, мер административно-процессуального обеспечения и мер административной ответственности [3, с. 19], каждая из которых отличается по своему целевому назначению.

В частности, административно-предупредительные меры применяются в целях предупреждения возможных правонарушений, а также для предотвращения наступления иных обстоятельств, угрожающих общественной безопасности [4, с. 181]. Другими словами, главная отличительная особенность данных мер заключается в том, что они не связаны с совершением правонарушения и имеют

ярко выраженную профилактическую направленность, причем на предупреждение не только административных правонарушений, но и преступлений, поэтому в большинстве случаев они применяются ко всем без исключения гражданам и предшествуют применению других мер принуждения.

В сфере обеспечения БДД применяется множество разнообразных административно-предупредительных мер, анализ которых показывает, что они различаются в зависимости от непосредственной цели применения, исходя из чего представляется возможным объединить их в две группы: 1) меры, применяемые для предупреждения правонарушений, посягающих на БДД (остановка транспортного средства, проверка документов, проверка технического состояния транспортного средства и др.); 2) меры, применяемые в целях устранения угроз БДД, а также для предупреждения возникновения таких угроз (временное ограничение или запрещение движения по дорогам, проведение государственного технического осмотра транспортных средств и др.)

При этом в числе административно-предупредительных мер следует особо выделить проверку документов, которая является единственным средством предупреждения ряда правонарушений латентного характера, таких как управление транспортным средством лицом, не имеющим права управления (ст. 18.19 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП)), управление транспортным средством, не прошедшим государственный технический осмотр (ч. 5 ст. 18.12 КоАП), эксплуатация транспортного средства без договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ст. 18.20 КоАП), управление тяжеловесным и (или) крупногабаритным транспортным средством без специального разрешения, или с нарушением условий, определенных в таком разрешении (ст. 18.43 КоАП) [5] и т. д.

Вместе с тем определение Законом Республики Беларусь «Об органах внутренних дел» права сотрудников органов внутренних дел проверять у граждан документы только при подозрении в совершении ими преступлений, а также административных правонарушений [6, ст. 25] не позволяет сотрудникам ГАИ в полной мере реализовать функцию контроля за соблюдением участниками дорожного движения требований ПДД, невыполнение которых относится к вышеуказанным административным правонарушениям, и соответственно эффективно предупреждать их совершение.

Наиболее целесообразным разрешением выявленной проблемы является закрепление права сотрудников органов внутренних дел проверять документы граждан, необходимые для проверки соблюдения ими правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел без ограничения его случаями подозрения в совершении преступлений, для чего следует внести соответствующие изменения в ст. 25 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел».

В отличие от административно-предупредительных другая крупная группа мер принуждения – меры административного пресечения – непосредственно связаны с совершением правонарушения. Данные меры пред-

¹ Данные сведения приводятся в соответствии со статистической информацией единого государственного банка данных о правонарушениях за 2010–2014 гг.

назначены для прекращения противоправных действий, предотвращения их вредных последствий, а также создания возможности для последующего привлечения правонарушителя к юридической ответственности, чем обусловлена особенность их применения по месту и времени. Как отмечает А. И. Каплунов, меры административного пресечения применяются «на месте и во время совершения противоправного деяния...» [7, с. 198]. Иными словами, основной сущностной особенностью данных мер является их применение непосредственно на месте правонарушения, когда оно находится в стадии совершения.

В целом меры административного пресечения, применяемые в государственно-управленческой деятельности по обеспечению БДД, можно подразделить на две группы:

- 1) меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя, к которым относятся требование прекратить противоправное действие (требование о прекращении стоянки транспортного средства в запрещенном ПДД месте, требование пешеходу, находящемуся на проезжей части в нарушение ПДД, покинуть данную часть дороги и т. п.), остановка транспортного средства водителя, совершающего правонарушение (транспортного средства, движущегося с превышением установленной скорости движения, и т. п.), применение физической силы, специальных средств и др.;
- 2) меры, применяемые к личности правонарушения опосредованно и носящие, как правило, технический характер. В их числе – запрещение проведения ремонтных и других работ на дороге, выполняемых с нарушением технических требований по обеспечению БДД; выдача обязательного для исполнения предписания об устранении нарушений требований технических нормативных правовых актов по содержанию дорог; запрещение участия в дорожном движении транспортных средств имеющих неисправности и др. Данные меры применяются преимущественно для пресечения правонарушений, связанных с ненадлежащим состоянием технических элементов дорожного движения – транспортных средств и дорог (ч. 1 и 2 ст. 18.12; ст. 18.38 КоАП и др.) и приобретают в условиях отмечающегося в настоящее время повышения уровня автомобилизации и дорожного строительства все большее значение.

В частности, в последние годы наряду с резким ростом уровня автомобилизации в нашей стране отмечается увеличение количества правонарушений, выражающихся в управлении транспортным средством, имеющим неисправности, либо с несоблюдением условий, при наличии которых ПДД запрещено его участие в дорожном движении (ч. 1 и 3 ст. 18.12 КоАП). При этом совершение подобных правонарушений влечет ДТП, характеризующиеся высоким риском общего и смертельного травматизма.

Так, анализ сведений о дорожно-транспортной аварийности в Республике Беларусь за 2011–2014 гг. показывает, что на 100 ДТП, связанных с совершением указанных правонарушений, приходится 142,1 постра-

давших, из которых число погибших составляет 22,1. И если в 2011 году в Республике Беларусь было зарегистрировано 38 697 административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 18.12 КоАП, то уже в 2012-м – 40 502, в 2013-м – 40 906, а в 2014 году – 45 942. Таким образом, по сравнению с 2011 годом в 2014 году количество административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 18.12 КоАП, увеличилось на 7263, что составило 18,7 %².

В связи с этим особую актуальность в современных условиях имеет такая мера административного пресечения, как запрещение участия в дорожном движении транспортных средств и самоходных машин, имеющих неисправности. Полномочиями на ее применение наделена ГАИ [8, п. 11.8]. Однако в законодательстве Республики Беларусь отсутствует правовой механизм реализации соответствующими должностными лицами указанных полномочий, что не позволяет обеспечить исключение из дорожного движения транспортного средства, когда его участие в данном процессе запрещено законом и приводит на практике, как правило, лишь к привлечению виновного лица к административной ответственности.

В качестве положительного примера эффективного запрещения участия в дорожном движении транспортных средств и самоходных машин следует привести опыт Российской Федерации. Так, нормой, закрепленной в ч. 2 ст. 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП России), предусматривается такая мера обеспечения административного процесса, как запрещение эксплуатации транспортного средства путем снятия государственных регистрационных знаков при нарушениях, связанных с управлением транспортным средством, имеющим неисправности тормозной системы, рулевого управления и т. д. [9].

Указанная модель реализации исследуемой меры административно-правового принуждения позволяет эффективно пресекать соответствующие правонарушения, поскольку фактически исключает возможность участия в дорожном движении транспортного средства с вышеуказанными неисправностями. Так, без регистрационных знаков транспортное средство не может выехать за границу, не может быть снято с учета, выпущено на линию (на автопредприятии) и др. Да и само передвижение таких транспортных средств по дорогам довольно затруднительно, так как является административно наказуемым деянием, предусмотренным ч. 2 ст. 12.12 КоАП России (в Республике Беларусь – ч. 2 ст. 18.12 КоАП). Причем в отличие от управления транспортным средством с вышеуказанными неисправностями легко выявляется в связи с открытым характером совершения, имеющим признаки латентности.

В связи с этим приведенный опыт может быть положен в основу механизма запрещения участия в дорожном движении транспортных средств, имеющих неисправности, и в законодательстве Республики Беларусь.

С учетом отмеченного в целях обеспечить запрет участия в дорожном движении транспортных средств, имеющих неисправности, наиболее целесообразным представляется главу 8 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных пра-

² Данные приводятся согласно сведениям ГАИ о дорожно-транспортной аварийности в Республике Беларусь, а также в соответствии со статистической информацией единого государственного банка данных о правонарушениях.

вонарушениях (далее – ПИКоАП) [10] дополнить ст. 8.14 «Запрещение участия в дорожном движении транспортного средства».

Как и административное пресечение, группа мер обеспечения административного процесса связана с правонарушением либо иным противоправным деянием, но применяется зачастую после их совершения. В отличие от рассмотренных выше мер административно-правового принуждения перечень мер обеспечения административного процесса также четко ограничен и закреплен в ст. 8.1 ПИКоАП. Иначе говоря, особенностью мер обеспечения административного процесса является их урегулированность нормами административно-процессуального права.

Указанные меры имеют различную функциональную направленность, что позволяет свести их в следующие группы:

- 1) меры, которые могут применяться для пресечения противоправных деяний (задержание физического лица, отстранение от управления транспортным средством);
- 2) меры, направленные на получение доказательств и создание условий для своевременного и правильного рассмотрения дела (личный обыск задержанного, привод);
- 3) меры, направленные на исполнение административных взысканий (наложение ареста на имущество, изъятие водительского удостоверения, талона к нему).

При этом следует отметить, что в связи с пресекательным характером ряда мер обеспечения административного процесса отдельные авторы относят их к мерам административного пресечения. Не отрицая в принципе данную точку зрения, следует все же отметить, что, несмотря на выполнение отдельными мерами обеспечения административного процесса пресекательной функции, их основное назначение в отличие от мер административного пресечения состоит не в пресечении противоправных действий, а в создании посредством исключения самой возможности их продолжения условий, обеспечивающих производство процессуальных действий. Иными словами, как обоснованно отмечает Д. В. Макаров, «мерам административного пресечения и мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях присуща пресекательная функция, включающая в себя в различных группах рассмотренных мер различный смысл» [11, с. 92].

Таким образом, главное назначение мер обеспечения административного процесса, в том числе применяемых в сфере обеспечения БДД, состоит в создании условий для своевременного и правильного рассмотрения дела, а также в обеспечении исполнения постановлений по делу об административном правонарушении, т. е. в реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за совершение правонарушений.

Из всего перечня мер обеспечения административного процесса особый интерес для проводимого исследования представляет группа мер, применяемых только в сфере обеспечения БДД, к которой следует отнести: отстранение от управления транспортным средством, изъятие водительского удостоверения, талона к нему, задержание и принудительная отбуксировка (эвакуация) транспортного средства, блокировка колес транспортного средства.

В свою очередь важнейшее значение среди данных мер имеет отстранение от управления транспортным средством, которое применяется при совершении противоправных деяний, наиболее существенно ухудшающих состояние безопасности дорожного движения, в связи с чем оправданным представляется ее более детальное исследование.

Правовым основанием применения данной меры обеспечения административного процесса является ст. 8.11 ПИКоАП, предусматривающая, что физическое лицо, управляющее транспортным средством, которое не имеет права управления этим транспортным средством либо в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ, отстраняется от управления транспортным средством до устранения причины такого отстранения.

Из этого следует, что фактическим основанием применения отстранения от управления транспортным средством являются:

- 1) совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 18.18 КоАП;
- 2) достаточные основания полагать, что лицо, управляющее транспортным средством, находится в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных, токсических или других одурманивающих веществ. Иными словами, обоснованное подозрение в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 18.16 КоАП.

Вместе с тем следует отметить, что ст. 8.11 ПИКоАП не определено понятие отстранения от управления транспортным средством, а также способ и порядок его осуществления. В связи с этим на практике исследуемая мера применяется способом и в порядке, определенном методическими рекомендациями управления ГАИ МВД Республики Беларусь, согласно которым под отстранением от управления транспортным средством понимается запрещение лицу осуществлять действия, которыми транспортное средство может быть приведено в движение. Физическое лицо отстраняется от управления транспортным средством путем устного предупреждения о запрещении движения и требования покинуть место водителя, созданием при необходимости помех для дальнейшего движения транспортного средства, принудительным изъятием ключа замка зажигания и выводом водителя из салона транспортного средства [12, с. 8].

Вышеизложенные положения об отстранении от управления транспортным средством с практической точки зрения представляются обоснованными. Однако следует подчеркнуть, что применение мер принуждения «допускается лишь на основе законов и других нормативных предписаний и только в пределах и формах, предусмотренных нормами права» [3, с. 13]. Приведенные же методические рекомендации к таковым не относятся и норм права не содержат, в связи с чем осуществляемые в соответствии с ними ограничения прав и свобод граждан при применении отстранения от управления транспортным средством (принудительное изъятие ключа

ча, вывод из салона и т. д.) не в полной мере согласуются с положениями ст. 23 Конституции Республики Беларусь, в соответствии с которыми ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом [13].

Отмеченное свидетельствует, что применение отстранения от управления транспортным средством затруднено наличием пробела в законодательстве, заключающегося в отсутствии правовых норм, определяющих понятие, способ и порядок применения исследуемой меры административно-правового принуждения. В связи с этим для устранения выявленного пробела следует внести соответствующие дополнения и изменения в ст. 8.11 ПИКоАП.

Рассмотренные выше группы мер административно-правового принуждения предшествуют и подготавливают применение следующего их классификационного вида – мер административной ответственности, сущность и назначение которых отражены в ст. 6.1 КоАП, закрепляющей, что мерой административной ответственности является административное взыскание, которое применяется в целях воспитания физического лица, совершившего административное правонарушение, а также предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами.

В ч. 1 ст. 6.2 КоАП закреплен исчерпывающий перечень видов административных взысканий, из которых за совершение административных правонарушений, посягающих на безопасность дорожного движения, применяются такие, как предупреждение, штраф, лишение права управления транспортными средствами и лишение права заниматься определенной деятельностью.

Таким образом, исследование показывает, что в Республике Беларусь сложилась необходимая система мер административно-правового принуждения, применяемых в обеспечении безопасности дорожного движения, включающая в себя дифференцированные по своему содержанию, форме и способу воздействия меры предупреждения, пресечения, процессуального обеспечения и административной ответственности, которые составляют основное содержание деятельности органов управления данной сферой.

Вместе с тем по своей сути все указанные меры сводятся к установлению лишь правоограничений. Свое же поведение человек строит исходя из двух правовых средств: правовых ограничений и правовых стимулов [14, с. 510–511], рассматриваемых в науке как парные категории. Как отмечает С. В. Мирошник, «...правовые стимулы и правовые ограничения внутренне диалектически связаны. Они тесно взаимодействуют между собой, взаимодополняют и взаимообеспечивают друг друга...» [15, с. 105]. Иными словами, успешное воздействие правовых ограничений зависит от корреспондирующих им стимулов.

В связи с этим помимо реализации полученных в ходе настоящего исследования предложений по совершенствованию мер административно-правового принуждения для повышения эффективности управления сферой обеспечения БДД необходимым является стимулирование правомерного поведения управляемых субъектов.

Важность правового стимулирования в рассматриваемой сфере подтверждается и положениями Концепции

обеспечения безопасности дорожного движения в Республике Беларусь, согласно которой одной из мер, заложенных в основу государственной политики в области дорожного движения и обеспечения его безопасности, является создание системы стимулирования правомерного поведения участников дорожного движения [16, п. 6.6].

Стимулирование рассматривается в науке как метод осуществления функций государства [17, с. 115]. Однако единой позиции в его понимании к настоящему времени среди ученых не выработано. Анализ научной литературы по данной проблеме позволяет выделить три основных подхода к пониманию метода стимулирования.

К первому следует отнести подход, представители которого (А. И. Каплунов, Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров и др.) под стимулированием понимают поощрение и относят его к одной из составляющих метода убеждения.

Представители второго подхода (Н. А. Гущина, Н. М. Кочин, А. В. Малько, В. В. Савичев и др.) также считают, что стимулирование выражается в поощрении, но рассматривают данный метод в качестве самостоятельного наряду с убеждением и принуждением.

По мнению представителей третьего подхода (Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков, К. Е. Игнатенкова и др.), стимулирование выражается в использовании различных поощрительных и принудительных мер.

Таким образом, основное различие имеющихся в науке точек зрения относительно метода стимулирования связано со включением в его состав мер принуждения.

По данной проблеме представляется, что согласиться с позицией ученых, относящих к стимулированию помимо поощрения также принудительные меры, вряд ли возможно, поскольку применение мер принуждения является выражением метода административно-правового принуждения. И хотя, безусловно, меры принуждения несут определенное стимулирующее воздействие, однако это воздействие оказывается на сознание и поведение субъекта управления сугубо в рамках метода принуждения, в связи с чем в качестве стимулирования как самостоятельного административно-правового метода рассматриваться не может.

В отличие от мер принуждения отнесение поощрения к стимулированию является общепринятым и не вызывает никаких разногласий. Что же касается различий во мнениях ученых относительно самостоятельности данного метода, то здесь более обоснованной представляется позиция сторонников второго из приведенных выше подходов, которые выделяют две группы мер поощрения, выражающие соответственно метод убеждения и рассматриваемый ими в качестве самостоятельного административно-правового метода метод стимулирования.

При этом данными исследователями отмечается, что метод административно-правового стимулирования выражают только те меры поощрения, применение которых предусмотрено нормами права при достижении конкретных заранее определенных показателей и является для органов государственного управления обязательностью. В то же время меры поощрения, не регламентированные нормами права и применяемые по усмотрению органа государственного управления, следует рассматривать в каче-

стве одного из элементов метода убеждения. Указывается также, что в отличие от мер поощрения, применяемых в рамках метода убеждения, воздействие на сознание управляемого субъекта при применении мер поощрения, выражающих метод правового стимулирования, возникает до момента достижения определенного результата и действует на протяжении всего процесса его получения, направляя их к поставленной ими же самими цели. При этом «достигая заранее определенного результата, управляемый субъект как бы сам себя поощряет, вне зависимости от воли управляющего» [18, с. 150].

Использование метода стимулирования имеет особое значение, поскольку управляемые субъекты, находящиеся под его воздействием, не требуют контроля, так как лично заинтересованы в правомерном поведении. Это особенно актуально для государственно-управленческой деятельности по обеспечению БДД в Республике Беларусь, основное содержание которой, как уже отмечалось, составляет принуждение, которое может быть обеспечено только при осуществлении государственного контроля.

Вместе с тем следует констатировать, что в законодательстве Республики Беларусь, регулирующем государственно-управленческую деятельность по обеспечению БДД, предусмотрены лишь единичные меры поощрения, которые при этом не позволяют эффективно стимулировать правомерное поведение участников дорожного движения.

Так, одной из таких мер является награждение водителей автомобилей, автобусов, трамваев, троллейбусов за работу без ДТП и нарушений ПДД нагрудным знаком Министерства транспорта и коммуникаций «За работу без аварий» [19]. Однако по своему содержанию данное поощрение является сугубо моральным, в связи с чем существенного воздействия на водителей транспортных средств в обеспечении их правомерного поведения не оказывает, т. е. не является благом, побуждающим их к соблюдению установленных правил в рассматриваемой сфере.

Другой мерой поощрения, предусмотренной в национальном законодательстве Республики Беларусь, является применение скидок к страховым взносам по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Вместе с тем указанные скидки устанавливаются без учета нарушений ПДД, а исходя только из аварийности использования транспортного средства [20]. Соответственно лица, допускающие нарушения ПДД, не приведшие к совершению ДТП, тоже вправе рассчитывать на их применение, в связи с чем данная мера поощрения также не играет существенной роли в обеспечении правомерного поведения участников дорожного движения.

Наряду с этим в зарубежных странах, достигших наиболее значительных результатов в обеспечении БДД (Германия, Швеция, США и др.), метод стимулирования находит широкое применение, а меры поощрения, обеспечивающие его высокоэффективную реализацию по своему содержанию, как правило, являются материальными и заключаются в установлении размеров общеобязательных выплат участников дорожного движения в зависимости от соблюдения ими ПДД.

Так, в Германии для водителя, не допускающего нарушений правил дорожного движения, размер обязательной выплаты по страхованию транспортного средства не превышает 1000 евро, а в отношении водителя, совершающего подобные нарушения размер такой выплаты может составлять уже до 3000 евро, что при среднемесячной зарплате по стране в 3000–5000 евро является достаточно существенным стимулом в обеспечении правомерного поведения участников дорожного движения. Аналогичный подход относительно подобных выплат применяется и в США [21, с. 50].

Таким образом, исследование показывает, что эффективность метода административно-правового стимулирования в обеспечении БДД зависит от наличия поощрения (блага), возможность получения которого обеспечивает заинтересованность участников дорожного движения в правомерном поведении, а также от установления взаимосвязи получения данного блага с отсутствием нарушений ПДД.

При этом, как показывают результаты анкетирования, наибольший интерес для участников дорожного движения представляют поощрения в виде награждения деньгами, а также право на получение льгот, т. е. поощрения материального и статусного характера. Так, 86 % опрошенных участников дорожного движения указали, что побуждающим фактором к соблюдению ПДД для них являлась бы возможность получения денежного вознаграждения, права на какую-либо необходимую для них льготу.

В связи с этим разрешение проблемы низкой эффективности реализации метода стимулирования в государственно-управленческой деятельности по обеспечению БДД в Республике Беларусь видится в формировании системы мер поощрения, прежде всего материального, статусного, а также смешанного характера, применяемых к участникам дорожного движения при отсутствии с их стороны нарушений ПДД за определенный период времени. При этом формирование указанной системы представляется целесообразным осуществлять как за счет совершенствования предусмотренных в законодательстве мер поощрения, так и путем расширения их перечня. Для этого наиболее оптимальным и экономически обоснованным в условиях Республики Беларусь является следующее.

1. В целях повышения эффективности награждения водителей нагрудным знаком Министерства транспорта и коммуникаций «За работу без аварий» следует также предоставлять награжденным таким знаком право первоочередного закрепления за новым транспортным средством.

Интерес к получению указанного блага обусловлен, прежде всего, более высокими заработками водителей, закрепленных за новой техникой, поскольку ее выставляют на наиболее ответственные и соответственно высокооплачиваемые маршруты, а также в связи с низкой вероятностью ее выхода из строя.

2. С целью повышения эффективности применения скидок к страховым взносам по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств в стимулировании правомерного пове-

дения участников дорожного движения следует устанавливать в зависимости от совершения нарушений ПДД.

3. В качестве новой меры поощрения, обеспечивающей высокоэффективное стимулирование правомерного поведения участников дорожного движения, целесообразным является снижение ставки государственной пошлины за выдачу разрешения на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении для лиц, не совершивших в течение периода, предшествующего такой уплате, нарушений ПДД.

4. Закрепление в законодательстве Республики Беларусь такой меры поощрения, как сокращение срока лишения права управления транспортными средствами для лиц, не совершивших в определенный период нарушений ПДД.

Стимулирующее воздействие предлагаемой меры поощрения основывается на стойком интересе лица, лишённого права управления транспортными средствами, в пользовании данным специальным правом, что выступит серьезным фактором, сдерживающим его от нарушений ПДД.

Заключение

Итак, проведенное исследование показывает следующее.

1. Первичным и основополагающим административно-правовым методом обеспечения безопасности дорожного движения является убеждение. Метод принуждения носит вспомогательный характер, однако именно его применение составляет основное содержание деятельности органов управления данной сферой.

2. В целях совершенствования мер административно-правового принуждения, применяемых в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, следует:

- а) определить право сотрудников органов внутренних дел проверять документы граждан, необходимые для проверки соблюдения ими правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел, без ограничения его случаями подозрения в совершении правонарушений;
- б) предусмотреть механизм реализации запрещения участия в дорожном движении транспортных средств, имеющих неисправности;
- в) устранить пробел в законодательстве, заключающийся в отсутствии правовых норм, определяющих понятие, способ и порядок применения отстранения от управления транспортными средствами.

3. В целях повышения эффективности управления сферой обеспечения безопасности дорожного движения требуется наряду с методом принуждения широко использовать метод стимулирования, для чего предлагается предусмотреть в законодательстве Республики Беларусь следующие меры поощрения за соблюдение участниками дорожного движения установленных правил:

- предоставление водителям, награжденным нагрудным знаком Министерства транспорта и коммуникаций «За работу без аварий», права первоочередного закрепления за новым транспортным средством;
- установление скидок и надбавок к страховым взносам по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств в зависимости от совершения нарушений ПДД;
- снижение ставки государственной пошлины за выдачу разрешения на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении;
- сокращение срока лишения права управления транспортными средствами.

Список использованных источников

1. Максимов, И. В. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности: понятие, содержание и отличительные особенности / И. В. Максимов // Правовая политика и правовая жизнь. Академич. и вузов. юрид. науч. журн. – 2008. – №1 (30) – С. 156–161.
2. Административное право : учеб. пособие : в 2 ч. / под. общ. ред. И. В. Козелецкого, А. И. Сухарковой. – Минск : Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 2013. – Ч. 1 : Административно-регулятивное право. – 438 с.
3. Сухаркова, А. И. Административно-правовое принуждение как средство борьбы с совершением административных правонарушений. Административная ответственность : лекции / А.И. Сухаркова. – Минск : Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь, 2011. – 147 с.
4. Бородин, С. С. Административное право. Общая и Особенная части : курс лекций / С. С. Бородин, С. С. Громыко. – СПб. : С-Петербург. гос. ун-т аэрокосм. приборостроения, 2007. – 432 с.
5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: [Электронный ресурс] : 21 апр. 2003 г., № 194-3 : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г. : с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. Об органах внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь 17 июля 2007 г., № 263-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.01.2014 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
7. Каплунов, А. И. Административное право : учебник / А. И. Каплунов, А. П. Алексеев; под общ ред. А. И. Каплунова. – М.: ДГСК МВД России, 2011. – 536 с.
8. Положение о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 31 дек. 2002 г., № 1851 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : принят Гос. Думой, 20 дек. 2001 г. : одобр. Советом Федерации, 26 дек. 2001 г. : в ред. Кодекса Рос. Федерации от 21.07.2014 г. // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.

10. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 20 дек. 2006 г., № 194-З: принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г. : одобр. Советом Респ. 1 дек. 2006 г. : с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
11. Макаров, Д. В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: 10.00.14 / Д. В. Макаров. – М., 2004. – 186 л.
12. Сотрудникам дорожно-патрульной службы по выявлению и задержанию водителей, управляющих транспортным средством в состоянии опьянения, проведению освидетельствования участников дорожного движения: метод. рекомендации / В. В. Бульбенков [и др.]; под общ. ред. Ю. А. Литвина. – Минск: УГАИ МОБ МВД Респ. Беларусь, 2011. – 25 с.
13. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.
14. Матузов, Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 528 с.
15. Мирошник, С. В. Теория правового стимулирования : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / С.В. Мирошник. – Ростов н/Д, 2003. – 380 л.
16. Концепция обеспечения безопасности дорожного движения в Республики Беларусь [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июня 2006 г., № 757 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
17. Вишневский, А. Ф. Общая теория государства и права : учебник / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский ; под общ. ред. В. А. Кучинского. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Изд-во деловой и учеб. лит., 2006. – 656 с.
18. Конин, Н. М. Административное право : учебник для академического бакалавриата / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. – М.: Изд-во «Юрайт», 2014. – 574 с.
19. Положение о нагрудном знаке Министерства транспорта и коммуникаций «За работу без аварий» [Электронный ресурс] : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 7 авг. 2006 г., № 504 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
20. Правила применения системы скидок и надбавок к страховым взносам по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств по договорам внутреннего страхования (договорам комплексного внутреннего страхования) исходя из аварийности использования транспортного средства : утв. Указом Президента Респ. Беларусь 25 авг. 2006 г., № 531 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
21. Мачульская, И. Г. Правовое регулирование и организация дорожного движения: зарубежный опыт / И. Г. Мачульская // Аналит. вестн. Сов. Федерации. Федерального собрания Рос. Федерации. – Сер. Проблемы национальной безопасности. – 2006. – № 15 (303). – С. 38–69.

29.12.2016