

УДК 34 336.711.65
DOI 10.52452/19931778_2024_6_147

ОСОБЕННОСТИ ЦИФРОВИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

© 2024 г.

В.И. Майоров

Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД РФ, Тюмень

1955715@rambler.ru

Поступила в редакцию 31.10.2024

Статья посвящена исследованию цифровизации федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения. Использование цифровых технологий позволяет повысить эффективность контрольно-надзорной деятельности, однако на фоне перехода к дистанционным формам взаимодействия органов контроля (надзора) и контролируемых лиц отмечено ухудшение показателей состояния безопасности дорожного движения. Автором рассмотрены основные направления цифровизации контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции МВД России, определены перспективы данного процесса.

Ключевые слова: цифровизация, безопасность дорожного движения, контроль (надзор), Госавтоинспекция, цифровые технологии, электронные сервисы, информационные системы.

Осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения является одним из важных направлений обеспечения безопасности дорожного движения (далее – БДД). Тенденция постепенного снижения смертности в дорожно-транспортных происшествиях (далее – ДТП) в России в 2023 г. впервые сошла на нет: количество ДТП с ранеными и погибшими увеличилось на 4,5% (132 466) [1], число погибших в них людей – на 2,3% (14 504), раненых – на 4,3% (166 500) по сравнению с 2022 г. Рост основных показателей аварийности и смертности в дорожном движении свидетельствует о недостаточной эффективности применяемых в этой сфере мер.

Цифровизация закреплена в качестве одного из приоритетов государственной политики. Цифровизация является частью общего процесса информатизации, или перехода к информационному обществу, понятие которого дано в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы – это «общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан».

По верному замечанию Л.Н. Даниловой, как в России, так и за рубежом существует два основных подхода к пониманию цифровизации: оцифровка данных и стратегия интеграции цифровых технологий в повседневную жизнь общества [2].

Цифровизация в области обеспечения БДД предполагает внедрение цифровых технологий в этот процесс, прежде всего – в деятельность субъектов обеспечения БДД, включая оптимизацию федерального государственного контроля (надзора) в области БДД.

В научной литературе отмечается, что цифровизация государственного контроля и надзора включает в себя автоматизацию надзорной деятельности, которая выражается в замене в рамках отдельных элементов или этапов контрольно-надзорного воздействия действия или решения контролирующего субъекта на действие или решение, осуществленное или принятое автоматически, без участия должностного лица административного органа [3].

Федеральный государственный контроль (надзор) в области БДД (далее – федеральный надзор) осуществляется Госавтоинспекцией МВД России в отношении зарегистрированных в установленном порядке юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

- 1) осуществляющих эксплуатацию автомобилей;
- 2) выполняющих работы и предоставляющих услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств;
- 3) осуществляющих эксплуатацию транспортных средств;
- 4) участвующих в государственной регистрации транспортных средств;
- 5) изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств;

б) операторов технического осмотра транспортных средств.

Для хозяйствующих субъектов каждого вида установлены обязательные требования, соблюдение которых является предметом федерального надзора.

Цифровые технологии за последние годы стали все шире использоваться в контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции, что привело к изменениям в процессе проверки обязательных требований. Выделим основные направления внедрения данных технологий.

Во-первых, это использование электронного (цифрового) документооборота. Многие виды документов уже длительное время формируются в электронном виде, и эта практика постоянно развивается.

Электронный документооборот является частью Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (далее – ИСОД) МВД России, которая объединяет несколько видов сервисов: прикладные, направленные на обеспечение повседневной деятельности сотрудников ведомства (включая электронную почту, документооборот, ведомственный информационно-справочный портал, систему видео-конференц-связи); сервисы оперативно-служебной деятельности, межведомственного взаимодействия и оказания государственных услуг.

В настоящее время электронные документы могут использоваться не только государственными органами, но и хозяйствующими субъектами: так, получают распространение электронные перевозочные документы (далее – ЭПД), введенные на основании ст. 18.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта». Создание и развитие государственной информационной системы ЭПД является одним из направлений цифровой трансформации транспортной отрасли в государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

Во-вторых, развитие цифровых сервисов и платформ. В качестве общих сервисов, используемых в деятельности контрольно-надзорных органов, необходимо назвать следующие: 1) Единый реестр видов контроля; 2) мобильное приложение «Инспектор», которое предназначено для проведения оценки соответствия и контрольных (надзорных) мероприятий в дистанционном режиме; 3) реестр обязательных требований; 4) кабинет контролируемого лица; 5) реестры лицензий и разрешений.

Работу Госавтоинспекции обеспечивает федеральная информационная система Госавтоин-

спекции (далее – ФИС ГИБДД-М), состоящая из следующих подсистем: «Транспортные средства», «Водительские удостоверения», «Административные правонарушения», «Специальная продукция», «Получение и предоставление сведений», «Оперативная выборка данных», «Надзор ГИБДД», «Витрина данных ГИБДД».

Среди них «Надзор ГИБДД» предназначен для автоматизации процесса осуществления федерального надзора и был введен с 10 июня 2022 г. (приказом МВД России от 22 декабря 2021 г. № 1085).

Подсистема «Надзор ГИБДД» содержит информацию:

1. Об объектах контроля и связанных с ними контролируемых лицах;
2. О соблюдении (несоблюдении) контролируемыми лицами обязательных требований;
3. О взаимодействии при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) с контролируемыми лицами, органами прокуратуры, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления;
4. О планировании и (или) проведении профилактических мероприятий и контрольных (надзорных) мероприятий;
5. О действиях и решениях, принимаемых при организации и осуществлении государственного контроля (надзора);
6. О результатах проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий;
7. О пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствий и (или) о восстановлении правового положения, существовавшего до таких нарушений [4].

В транспортной области также действует ряд специализированных сервисов и систем, например единая автоматизированная информационная система технического осмотра (ЕАИСТО), которая содержит сведения об электронных диагностических картах – документах, подтверждающих допуск транспортных средств к участию в дорожном движении на основе оценки их соответствия обязательным требованиям безопасности транспортных средств.

В-третьих, межведомственное взаимодействие на основе цифровых технологий. Правовой основой организации электронного межведомственного взаимодействия служит Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2022 г. № 198 «Об утверждении Положения об информационной системе обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, в том числе с использованием облачных сервисов» [5].

В ФИС ГИБДД-М подсистема «Витрина данных ГИБДД» используется для предоставления данных по компетенции Госавтоинспекции, используемых при осуществлении межведомственного обмена в целях оказания государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций и передаваемых в подсистему информационно-аналитического обеспечения федеральной государственной информационной системы «Единая информационная платформа национальной системы управления данными».

В-четвертых, развитие досудебного обжалования в электронном виде. Система досудебного обжалования за последние годы была существенно модернизирована: в 2022 г. добавлена возможность подачи жалоб на нарушение моратория на проверки, внедрена функция подачи заявлений о продлении срока устранения нарушений, выявленных контрольным органом; в 2023 году стало возможным обжалование категорий риска, а сам механизм досудебного обжалования стал применяться и в сфере разрешительной деятельности.

В-пятых, профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. При осуществлении федерального надзора могут проводиться следующие виды профилактических мероприятий: а) информирование; б) обобщение правоприменительной практики; в) объявление предостережения; г) консультирование; д) профилактический визит.

Цифровые технологии позволяют сотрудникам Госавтоинспекции проводить профилактические мероприятия в удаленном формате: использовать сеть Интернет для распространения нужных сведений в рамках информирования, осуществлять дистанционные профилактические визиты и др.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что цифровизация контрольно-надзорной деятельности направлена на то, чтобы уменьшить взаимодействие с хозяйствующими субъектами и перевести его в дистанционный формат. В рамках приоритета профилактики количество контрольных (надзорных) мероприятий уменьшается, а профилактических (в цифровой форме) – увеличивается. Так достигаются цели реформы контрольно-надзорной деятельности в виде снижения административной нагрузки на бизнес, сокращения затрат ресурсов органов контроля и надзора, перехода от «наказательной» политики к предупреждению нарушений.

Вместе с тем представляется, что, несмотря на важность профилактики, в сферах, где несоблюдение обязательных требований имеет высокий риск причинения вреда здоровью и жизни

граждан, переход к преимущественно дистанционным формам взаимодействия сложно назвать оправданным. В деятельности по обеспечению БДД ослабление надзора способно значительно замедлить достижение поставленных на государственном уровне целей сокращения смертности и травматизма в дорожном движении.

В качестве примера рассмотрим свежие статистические данные по направлениям федерального надзора, оказывающим наибольшее влияние на состояние БДД.

В 2023 году признаки нарушения обязательных требований к эксплуатационному состоянию и обустройству автомобильных дорог были установлены на местах 39 628 ДТП, в которых погибли 4 011 человек [1].

Оценка соблюдения указанных обязательных требований осуществляется в ходе дорожного надзора. К объектам дорожного надзора относятся автомобильные дороги, дороги и улицы, железнодорожные переезды, линии электрического транспорта, дорожные сооружения, элементы обустройства. Ежегодно происходит увеличение количества таких объектов: в 2023 г. протяженность автомобильных дорог увеличилась на 0.3%, количество дорожных знаков на них – на 1.6%, светофорных объектов – на 3%, пешеходных переходов – на 2.9% [6].

За 2023 год в рамках дорожного надзора было проведено 96.5 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий (далее – КНМ), в их числе 62.5 тыс. выездных обследований, 33.4 тыс. наблюдений за соблюдением обязательных требований, 267 выездных и 221 документарная проверка, 119 инспекционных визитов. По результатам более четверти (27 449) КНМ выявлены нарушения обязательных требований в области БДД при содержании дорог.

При этом в отношении хозяйствующих субъектов и их должностных лиц в рассматриваемом году возбуждено лишь около 8 тыс. дел об административных правонарушениях, что меньше показателя предшествующего года в 3.5 раза. Столь существенное снижение обусловлено тем, что после изменений законодательства дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, может быть возбуждено только после проведения КНМ во взаимодействии с контролируемым лицом. Вследствие этого даже при выявлении на месте ДТП нарушений обязательных требований сотрудники Госавтоинспекции оказываются не вправе возбудить дело об административном правонарушении.

Указанное обстоятельство привело к тому, что в 2023 году разница между количеством

ДТП, где установлены признаки нарушения обязательных требований к эксплуатационному состоянию и обустройству автомобильных дорог, и возбужденных дел по ст. 12.34 КоАП РФ (несоблюдение обязательных требований при осуществлении дорожной деятельности) составила 5.5 раза, что является максимальным значением за последние семь лет.

Эффективность дорожного надзора, которая уже становилась предметом наших исследований, по-прежнему остается невысокой – нарушения обязательных требований обнаруживаются уже по факту совершенных ДТП, а выявленные нарушения своевременно не устраняются, несмотря на внесение и выдачу соответствующих предписаний (представлений) [7].

Для надзора в области эксплуатации транспортных средств (включая грузовые и пассажирские перевозки, далее – надзор за эксплуатацией ТС) статистические данные демонстрируют рост основных показателей аварийности с участием грузовых транспортных средств, который наблюдается впервые за последние шесть лет. Количество ДТП в 2023 г. увеличилось на 6.2% (18 657), число погибших – на 9.9% (4 457), раненых – на 5.1% (23 457) [1]. Кроме того, возросло количество ДТП с участием автобусов – на 8.1% (7 750), число погибших в них составило 590 чел.

Несмотря на значительное число поднадзорных объектов в рамках надзора за эксплуатацией ТС, КНМ в прошедшем году практически не проводились – всего было осуществлено 1 990 КНМ, основную часть (93%) которых составило наблюдение за соблюдением обязательных требований [6].

Основным инструментом для проверки обязательных требований стал специальный режим контроля (надзора) – постоянный рейд, заключающийся в постоянном нахождении инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещении инспекторов по определенной территории в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

В ходе мероприятий постоянного рейда в 2023 г. выявлено свыше 220 тыс. нарушений обязательных требований, что втрое больше по сравнению с предшествующим годом. Наибольшее количество нарушений пришлось на хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозку грузов и регулярные пассажирские перевозки.

Приведенные данные свидетельствуют, что недостаточное внимание к сфере перевозок со стороны контрольно-надзорных органов провоцирует рост нарушений и, как следствие, аварийности и смертности в ДТП.

Также необходимо выделить направление надзора за деятельностью операторов технического осмотра транспортных средств (далее – операторы ТО). В 2023 г. технические неисправности, при которых запрещена эксплуатация транспортных средств, установлены в 5 149 ДТП, в которых погиб 851 человек [1].

В указанном году должностными лицами МВД России в отношении операторов ТО проведено 7 562 КНМ, среди которых 7 436 (98.3%) составило наблюдение за соблюдением обязательных требований. Было выявлено 2 929 нарушений обязательных требований в области БДД, наиболее распространенным среди которых стала передача в ЕАИСТО сведений о проведении технического осмотра ТС, в отношении которого ТО не проводился (39%, или 1 149) [6].

Можно констатировать, что федеральный надзор имеет значительный масштаб, от его эффективности зависит соответствие дорожно-транспортной инфраструктуры и участвующих в дорожном движении транспортных средств требованиям БДД.

Объекты федерального надзора в рамках п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [8] (к ним относятся: автомобильные дороги, дороги и улицы, железнодорожные переезды, линии электрического транспорта, дорожные сооружения, элементы обустройства; транспортные средства; государственные регистрационные знаки) обладают рядом специфических черт:

- повсеместность наличия;
- протяженность участков улиц и дорог;
- разнообразие объектов, к которым предъявляются собственные обязательные требования;
- включенность в процесс дорожного движения, участие в котором характеризуется наличием постоянного риска, исходящего от источников повышенной опасности – транспортных средств;
- наличие на государственном уровне целей повышения БДД, которые требуют снижения риска участия в дорожном движении, которое достигается в том числе за счет соблюдения обязательных требований;
- ключевые показатели федерального надзора в виде социального и транспортного риска (количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения и 10 тыс. транспортных средств соответственно);
- межведомственный характер деятельности в области дорожного движения и др.

Следовательно, исходя из особенностей федерального государственного контроля (надзора) в области БДД важной задачей для его циф-

ровизации является не только предупреждение нарушений обязательных требований, но и их своевременное выявление и устранение.

Для этого необходимо расширять возможности средств фотовидеофиксации нарушений, например с использованием полученных фото- и видеоматериалов для выявления нарушений в области дорожной деятельности. Перспективной формой надзора является воздушный, осуществляемый с помощью беспилотных воздушных судов (известных как «беспилотники» и «дроны»). Беспилотные летательные аппараты позволяют зафиксировать дорожную обстановку на протяженных участках улично-дорожной сети, могут стать дополнительным средством наблюдения при осуществлении постоянного рейда.

Следует использовать возможности искусственного интеллекта для выявления нарушений: например, анализа и сопоставления данных о проводимых ТО в системе ЕАИСТО с пропускной способностью пунктов ТО. Выявление несоответствия и выдачи большего количества диагностических карт, нежели позволяют параметры пункта ТО, может стать поводом для применения профилактических или проверочных мероприятий.

Необходимо развитие такого инструмента, как индикаторы риска нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области БДД. Перечень данных индикаторов утвержден Приказом МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025 [9], в который в 2023 г. были внесены изменения, добавившие новые индикаторы риска. Цифровые технологии должны максимально автоматизировать выявление наличия таких индикаторов в деятельности хозяйствующих субъектов и на находящихся в их собственности объектах контроля.

Следует отметить, что единые правовые, научные, организационные основы для цифровизации деятельности по обеспечению БДД в настоящее время не сформированы. Имеющиеся документы стратегического планирования затрагивают лишь отдельные аспекты использования цифровых технологий в дорожном движении. Общее понимание роли и места данных технологий в процессе обеспечения БДД, принципы их использования и другие, имеющие как теоретическую, так и практическую значимость вопросы, в настоящее время практически не исследованы. Все это затрудняет внедрение цифровых технологий в процесс обеспечения БДД в целом и в деятельность его субъектов в частности.

На наш взгляд, решению данной проблемы будет способствовать принятие с 2025 года но-

вой Стратегии безопасности дорожного движения, в которой цифровизации деятельности по обеспечению БДД был бы уделен отдельный раздел. Для его наполнения необходима научная разработка вопросов цифровой трансформации в области обеспечения БДД, формулирование ее цели, задач, принципов и направлений развития.

Список литературы

1. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации в 2023 году: информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2024. 154 с.
2. Данилова Л.Н., Ледовская Т.В., Сольнин Н.Э., Ходырев А.М. Основные подходы к пониманию цифровизации и цифровых ценностей // Вестник Костромского государственного университета. Серия: Педагогика. Психология. Социокинетика. 2020. № 2. С. 5–12.
3. Агагомедова С.А. Цифровизация государственного контроля и надзора: административно-процедурное содержание // Материалы работы XII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Юрия Марковича Козлова, на тему «Административно-правовые формы реализации исполнительной власти в условиях цифровизации государственного управления». 2020. С. 3–8.
4. Приказ МВД России от 05 февраля 2016 г. № 60 «О порядке эксплуатации специального программного обеспечения федеральной информационной системы Госавтоинспекции» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.06.2024).
5. Постановление Правительства РФ от 17 февраля 2022 г. № 198 «Об утверждении Положения об информационной системе обеспечения внутриведомственного и межведомственного документооборота и контроля исполнения поручений, в том числе с использованием облачных сервисов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.06.2024).
6. Баканов К.С., Ляхов П.В., Исаев М.М. и др. Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2023 году: информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2024. 120 с.
7. Майоров В.И., Понежина Л.Ю. О роли дорожного надзора Госавтоинспекции в обеспечении безопасности дорожного движения // Юристъ-Правоведъ. 2021. № 4 (99). С. 22–28.
8. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007; 2024. № 1 (часть I). Ст. 6.
9. Приказ МВД России от 13 декабря 2021 г. № 1025 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.06.2024).

FEATURES OF DIGITALIZATION OF FEDERAL STATE CONTROL (SUPERVISION) IN THE FIELD OF ROAD SAFETY

V.I. Mayorov

The article is devoted to the study of digitalization of federal state control (supervision) in the field of road safety. The use of digital technologies makes it possible to increase the effectiveness of control and supervisory activities, however, against the background of the transition to remote forms of interaction between control (supervision) bodies and controlled persons, a deterioration in road safety indicators has been noted. The author considers the main directions of digitalization of the control and supervisory activities of the State Traffic Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia, identifies the prospects for this process.

Keywords: digitalization, road safety, control (supervision), Traffic police, digital technologies, electronic services, information systems.

References

1. Road traffic accidents in the Russian Federation in 2023: an information and analytical review. M.: The Ministry of Internal Affairs of Russia, 2024. 154 p.
2. Danilova L.N., Ledovskaya T.V., Solynin N.E., Khodyrev A.M. Basic approaches to understanding digitalization and digital values // Bulletin of Kostroma State University. Series: Pedagogy. Psychology. Sociokinetics. 2020. № 2. P. 5–12.
3. Agamagomedova S.A. Digitalization of state control and supervision: administrative and procedural content // Proceedings of the XII International Scientific and Practical Conference dedicated to the memory of Yuri Markovich Kozlov on the topic «Administrative and legal forms of implementation of executive power in the context of digitalization of public administration». 2020. P. 3–8.
4. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated February 05, 2016 № 60 «On the procedure for the operation of special software for the Federal Information system of the State Traffic Inspectorate» // CLR «ConsultantPlus» (date of access: 22.06.2024).
5. Decree of the Government of the Russian Federation dated February 17, 2022 № 198 «On Approval of the Regulations on the Information System for Ensuring Intradepartmental and Interdepartmental Document Management and Control of Execution orders, including using cloud services» // CLR «ConsultantPlus» (date of access: 22.06.2024).
6. Bakanov K.S., Lyakhov P.V., Isaev M.M. et al. Law enforcement activities in the field of traffic safety in 2023: an information and analytical review. M.: The Ministry of Internal Affairs of Russia, 2024. 120 p.
7. Mayorov V.I., Ponezhina L.Yu. On the role of road supervision of the State Traffic Inspectorate in ensuring traffic safety // Lawyer-jurist. 2021. № 4 (99). P. 22–28.
8. Federal Law of July 31, 2020 № 248-FL «On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation» // CL RF. 2020. № 31 (Part I). Art. 5007; 2024. № 1 (Part I). Art. 6.
9. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated December 13, 2021 № 1025 «On approval of the list of indicators of the risk of violation of mandatory requirements in the implementation of federal State control (supervision) in the field of road safety» // CLR «ConsultantPlus» (date of access: 20.06.2024).