

## **Предложения Общественной палаты Российской Федерации о совершенствовании Правил дорожного движения Российской Федерации<sup>1</sup>**

Предложения подготовлены во исполнение подпункта «б» пункта 3 перечня поручений Президента Российской Федерации от 23 декабря 2023 года № Пр-2570 по итогам встречи с членами Общественной палаты Российской Федерации, согласно которому Правительству Российской Федерации поручено совместно с Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) и представить предложения о совершенствовании Правил дорожного движения Российской Федерации (далее – ПДД, Правила, документ).

### **1. Обоснование необходимости совершенствования ПДД**

1.1. Действующие ПДД были приняты в 1993 году, позже в них вносились изменения более 50 раз, последние из которых были внесены в 2023 году. Однако, несмотря на постоянно вносимые изменения, в документе по-прежнему обнаруживается правовая неопределенность отдельных положений, а некоторые из них представляются устаревшими и подлежат актуализации соответственно современным реалиям развития дорожно-транспортной инфраструктуры и организации дорожного движения.

В качестве примера сказанному выше можно привести следующие нормы ПДД:

а) Согласно пункту 2.7 ПДД водителю запрещается пользоваться во время движения телефоном, *не оборудованным техническим устройством, позволяющим вести переговоры без использования рук.*

Из буквального понимания указанного положения ПДД можно сделать вывод о том, что ограничения вводятся лишь для телефонов, которые не имеют соответствующего оборудования, а это означает следующее:

---

<sup>1</sup> Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090.

– при наличии данного «технического устройства» можно пользоваться телефоном без всяких ограничений, даже не используя это устройство или в случае его неисправности;

– отсутствуют какие-либо ограничения на общение в мессенджерах, написание или чтение СМС, иное использование телефона (игры, приложения, голосовые сообщения и др.).

С развитием технических средств связи данная формулировка в настоящее время представляется морально устаревшей, поскольку перестала отражать реальную картину, и фактически требуется ее полное изменение. Например, можно было бы воспользоваться зарубежным опытом регулирования данного вопроса, согласно которому водителю запрещается держать в руках телефон во время движения вне зависимости от его действий, а для взаимодействия с телефоном необходимо остановиться или делать это, не держа телефон в руках (например, уточняя в навигаторе маршрут).

б) Согласно пункту 12.4 ПДД запрещается остановка ближе 15 метров от мест остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси, обозначенных разметками 1.17.1<sup>2</sup> и 1.17.2<sup>3</sup>, а при ее отсутствии – от указателя места остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси (кроме остановки для посадки и высадки пассажиров, если это не создаст помех движению маршрутных транспортных средств или транспортных средств, используемых в качестве легкового такси).

Вероятно, на момент введения данной нормы разметка на остановках маршрутных транспортных средств была редкостью, и никто не задумывался о том, что повсеместное введение разметки создаст сложности для водителей. Фактически запрещено останавливаться в 15 метрах до и 15 метрах после разметки на остановке маршрутных транспортных средств или указателя места остановки, то есть в сумме это 30 метров, а в случае с разметкой запрещено

---

<sup>2</sup> Обозначает места остановок маршрутных транспортных средств и стоянок транспортных средств, используемых в качестве легковых такси.

<sup>3</sup> Обозначает места остановок трамваев, если посадка и высадка производятся с проезжей части или с посадочной площадки, расположенной на ней.

останавливаться и на самом месте, обозначенном разметкой. С учетом требований пункта 6.2.20 ГОСТ Р 52289-2019<sup>4</sup> протяженность разметки определяют с учетом числа одновременно останавливающихся или стоящих транспортных средств, но не менее длины посадочной площадки.

На практике протяженность данной разметки может быть весьма существенной с учетом места, необходимого для остановки нескольких автобусов и необходимого «запаса» для того, чтобы общественный транспорт мог свободно подъезжать к остановке и отъезжать от нее. Общественные эксперты отмечают, что многие водители ошибочно принимают окончание разметки за границу запрещенной для остановки зоны и, как правило, уверены в отсутствии необходимости дополнительно рассчитывать расстояние в 15 метров, предусмотренное рассматриваемой нормой ПДД, предполагая, что наличие разметки во всех случаях точно указывает на запрещенные и разрешенные места остановки, как это происходит с другими вариантами применения. Также данное заблуждение отчасти может быть связано с тем, что данный пункт ПДД крайне редко применяется в реальной дорожной обстановке: водителю не так часто требуется остановить свой автомобиль именно в том месте, где есть автобусная остановка.

Данные нормы существуют в ПДД уже очень давно, но фактические сложности они начали создавать с тех пор, как во многих городах начала активно применяться разметка 1.17.1.

в) Согласно пункту 1.2 ПДД *средство индивидуальной мобильности* (далее – СИМ) – транспортное средство, имеющее одно или несколько колес (роликов), предназначенное для индивидуального передвижения человека посредством использования двигателя (двигателей) (электросамокаты, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства).

---

<sup>4</sup> ГОСТ Р 52289-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств», утвержден приказом Росстандарта от 20 декабря 2019 года № 1425-ст.

Данное определение СИМ было введено в ПДД в 2022 году. В Правилах относительно точно определены критерии, в каких случаях требуется водительское удостоверение и при каких условиях велосипед становится мопедом, – при превышении определенного порога в 250 ватт велосипед может считаться мопедом<sup>5</sup>. Однако в введенном в 2022 году определении СИМ отсутствуют какие-либо ограничения по мощности двигателя. Таким образом, возникает неопределенность, с точки зрения ПДД, в части электросамокатов, мощность которых превышает 250 ватт, – считаются ли они все еще СИМ или уже могут рассматриваться как мопеды. К тому же некоторые виды СИМ не производятся с мощностью двигателя менее 250 ватт.

Кроме того, следует отметить, что если относить электросамокаты, мощность двигателя которых превышает 250 ватт, к мопедам, то для управления ими требуется наличие водительского удостоверения<sup>6</sup> и мотошлема<sup>7</sup>. При этом следует учитывать, что для приравнивания СИМ к мопедам максимальная мощность двигателя должна быть определена *в режиме длительной нагрузки*, а для этого необходимо проведение экспертизы техники.

Такой правовой неопределенностью злоумышленно пользуются некоторые коммерческие организации, использующие в своей деятельности СИМ. Так, в марте 2024 года в Санкт-Петербурге на тротуарах были замечены грузовые электрические трициклы. Вероятно, их владельцы предполагают, что такие средства передвижения являются СИМ, а следовательно, для управления ими не требуется водительское удостоверение. Между тем очевидно, что их мощность превышает 250 ватт, а вес составляет более 35 килограмм. Во многих городах России курьеры доставляют продукты на электровелосипедах, которые изначально имеют мощность двигателя выше 250 ватт, но владельцы коммерческих организаций понимают, что это невозможно определить на месте

---

<sup>5</sup> Двух- или трехколесное механическое транспортное средство, максимальная конструктивная скорость которого не превышает 50 км/ч, имеющее двигатель внутреннего сгорания с рабочим объемом, не превышающим 50 куб. см, или электродвигатель номинальной максимальной мощностью в режиме длительной нагрузки более 0,25 кВт и менее 4 кВт. К мопедам приравниваются квадрициклы, имеющие аналогичные технические характеристики.

<sup>6</sup> Статья 25 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

<sup>7</sup> Пункт 24.8 ПДД.

остановки сотрудником ГИБДД. Также многие производители сознательно вводят в заблуждение потребителя, некорректно указывая технические характеристики СИМ.

Представляется, что для устранения указанных правовых неопределенностей необходимо внесение комплексных изменений в ПДД, предусматривающих в том числе корректировку не только понятия СИМ, но и понятий «велосипед» и «мопед».

г) В настоящее время наблюдается активное развитие и внедрение новых технологий в сфере транспорта, развивается беспилотный транспорт, что может создавать дополнительные риски для безопасности дорожного движения. Однако ПДД содержат отдельные положения, требующие субъективной оценки водителя. Например, требование *«Уступить дорогу (не создавать помех)»*, означающее, что участник дорожного движения не должен начинать, возобновлять или продолжать движение, осуществлять какой-либо маневр, если это может вынудить других участников движения, имеющих по отношению к нему преимущество, изменить направление движения или скорость.

Если этот пункт Правил не вызывает особой сложности у человека, то в случае применения беспилотных систем эта же формулировка представляется весьма субъективной и может вызывать некоторые сложности:

– беспилотный автомобиль может просчитать траектории движения всех участников дорожного движения в зоне видимости и «проскочить», ведь это не будет фактическим нарушением ПДД;

– беспилотный автомобиль может, наоборот, уступать дорогу «с запасом» и на улице с интенсивным движением пешеходов и нерегулируемым переходом (например, пересечение ул. Казанской и Невского пр-та в Санкт-Петербурге) просто не сможет проехать перекресток;

– разъезд во дворах может стать нерешаемой задачей в ситуации, когда два беспилотных транспортных средства встречаются в попутном направлении и кто-то должен принять решение, что надо поехать назад, чтобы уступить дорогу.

Сейчас в таких ситуациях роботы-доставщики просто прекращают движение и фактически блокируют проезд.

Как видится, при совершенствовании ПДД необходимо максимально исключить вероятность действий водителя исходя из его субъективной оценки ситуации.

д) В соответствии с пунктами 24.2 и 24.2(1) ПДД *допускается* движение лиц, использующих для передвижения велосипеда и (или) СИМ, в возрасте старше *14 лет* по правому краю *проезжей части дороги* (при соблюдении определенных условий).

Указанное возрастное ограничение, очевидно, вызвано тем, что еще до принятия ПДД в СССР для управления велосипедом необходимо было получить специальное водительское удостоверение, которое выдавалось именно с 14 лет и позволяло велосипедисту двигаться по правому краю проезжей части.

Между тем следует отметить, что согласно действующему законодательству Российской Федерации административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста *16 лет*<sup>8</sup>. Таким образом, складывается ситуация, при которой лицо в возрасте старше 14 лет, но младше 16 лет, управляющее велосипедом или СИМ, вправе двигаться по краю проезжей части, но в случае нарушения им при этом ПДД такое лицо *не может быть* привлечено к административной ответственности по причине возраста.

В связи с изложенным представляется целесообразным обсуждение совместно с широким кругом экспертов и представителей отраслевого сообщества вопроса *повышения допустимого возраста* лица, управляющего велосипедом и СИМ, в отношении которых допускается движение по правому краю проезжей части, с 14 до 18 лет.

е) Согласно ПДД знаки 5.15.1 и 5.15.2, разрешающие поворот налево из крайней левой полосы, разрешают и разворот из этой полосы. Действие данных

---

<sup>8</sup> Статья 2.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

знаков, установленных перед перекрестком, распространяется на весь перекресток, если другие знаки 5.15.1 и 5.15.2, установленные на нем, не дают иных указаний, но при этом не распространяется на маршрутные транспортные средства.

Однако следует отметить, что на практике нередки ситуации, когда на перекрестке возможен поворот направо для всех транспортных средств с двух полос и маршрутное транспортное средство,двигающееся прямо в крайней правой полосе, не нарушает ПДД, но при этом велика вероятность его столкновения с любым транспортным средством из второй полосы, которое осуществляет поворот направо.

Указанные примеры не являются исчерпывающими и приведены для наглядной демонстрации того, что текст ПДД требует существенного совершенствования в целях устранения правовой неопределенности и неактуальности некоторых положений.

1.2. Общественная палата не раз отмечала, что по причине многократных изменений, внесенных в действующие ПДД, они стали сложными для восприятия не только начинающими, но и опытными водителями. При этом некоторые нормы фактически не работают, так как формулировки не позволяют осуществить контроль и привлечение к ответственности за нарушение ПДД (например, опасное вождение).

Статистика свидетельствует, что лишь 35% обучающихся сдают с первого раза теоретический экзамен в ГИБДД (данные 2022 года), хотя к экзамену допускаются лица, которые успешно сдали экзамен в автошколе. Автошколы часто требуют от своих студентов сдачи внутреннего теоретического экзамена вообще без ошибок, хотя для успешной сдачи экзамена в ГИБДД допускается определенное количество ошибок. Получается, что 65% кандидатов в водители частично забывают ПДД за короткий период (с момента экзамена в автошколе до момента экзамена в ГИБДД).

Показательно, что до октября 2022 года ПДД были включены в перечень нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, при

необходимости изменения которых они признаются утратившими силу, а федеральный орган исполнительной власти разрабатывает проект нового нормативного правового акта Правительства Российской Федерации<sup>9</sup>. В связи с этим Общественная палата подчеркивает целесообразность совершенствования ПДД не путем внесения изменений в действующие, а посредством подготовки нового документа.

Текст ПДД должен быть простым для изучения и логичным, чтобы обучение основывалось не на заучивании, а на понимании. Действующие ПДД не отвечают этим требованиям, и любые дальнейшие корректировки документа лишь усложнят его.

Вместе с тем представляется важным при проработке новых ПДД учитывать следующее:

– следует воздержаться от изменений в отношении дорожных знаков, или изменения должны быть минимальными. Любое изменение в этой части потребует существенных затрат на замену дорожных знаков во всей стране. Также необходимо помнить и о большом количестве водителей, которые привыкли к определенным дорожным знакам.

– следует избегать изменений основных базовых норм, к которым привыкли все участники дорожного движения (правостороннее движение, сигналы светофора и др.). При этом отдельные положения могут быть скорректированы (например, желтый сигнал светофора и пункт 6.14 ПДД, положения которого позволяют движение в условиях, которые могут оцениваться исключительно субъективно).

– ПДД должны соответствовать Конвенции о дорожном движении<sup>10</sup> и иным нормам международного права в данной сфере. В случае наличия

---

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 года № 2467 «Об утверждении перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения частей 1, 2 и 3 статьи 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

<sup>10</sup> Заключена в г. Вене 8 ноября 1968 года.

противоречия могут возникнуть сложности с признанием российских водительских удостоверений за рубежом.

Таким образом, предлагается переиздать ПДД, подготовив для этого новый текст, изменив структуру документа, скорректировав существующие формулировки с учетом имеющихся замечаний и предложений, а также дополнив текст Правил новыми положениями.

## **2. Предложения по структуре и содержанию документа**

Общественная палата в течение последних нескольких лет уделяет пристальное внимание вопросу безопасности дорожного движения в целом и совершенствования ПДД в частности, активно ведет работу по сбору и обсуждению предложений представителей экспертного сообщества и гражданского общества по изменению Правил. На официальном сайте Общественной палаты с 2021 года запущен опрос «Общественные поправки в ПДД» и создан аналогичный телеграм-канал, с помощью которых граждане Российской Федерации могут выразить свои предложения по совершенствованию ПДД.

С учетом запросов общества предлагается скорректировать структуру документа по принципу «от простого к сложному», чтобы участник дорожного движения мог изучать документ в той части, которая ему требуется, без поиска необходимых норм в разных частях текста. Такая структура может позволить сконцентрироваться на изучении того раздела ПДД, который необходим, а также позволит детям гораздо легче осваивать необходимые разделы Правил: достаточно будет изучить вначале лишь одну главу, а позже изучать и другие, с осваиванием новых видов транспорта.

При этом представляется допустимым дублирование в тексте норм, если они касаются разных участников дорожного движения (к примеру, допустимо прописать сигналы светофора и для пешеходов, и для автомобилей в разных главах). Дополнительного обсуждения требует возможность добавления в Правила рекомендательных норм, которые не будут обязательными, но будут рекомендовать участникам дорожного движения те или иные модели поведения.

С учетом изложенного предлагается следующая структура ПДД:

1. Права и обязанности пешеходов.
2. Права и обязанности водителей СИМ (без двигателя) (роликовые коньки, скейтборды, самокаты, др.).
3. Права и обязанности велосипедистов.
4. Права и обязанности водителей мопедов.
5. Права и обязанности водителей мотоциклов.
6. Права и обязанности водителей легковых автомобилей.
7. Права и обязанности водителей грузовых автомобилей.
8. Права и обязанности водителей автобусов и троллейбусов.
9. Права и обязанности водителей трамваев.
10. Особенности использование беспилотного транспорта.
11. Особенности использования транспорта, позволяющего подниматься над уровнем дороги.
12. Приложения к ПДД:
  - 12.1. Список терминов.
  - 12.2. Дорожные знаки.
  - 12.3. Дорожная разметка.
  - 12.4. Технические требования.

Поскольку многие нормы ПДД одинаковы для всех участников дорожного движения (например, требования разметки, светофоров), дополнительного обсуждения требует описание этих норм. Предлагаются следующие возможные варианты:

- дублирование норм в каждом из разделов;
- описание общих норм в отдельных главах ПДД, обязательных для всех участников дорожного движения;
- описание общих норм в более ранних разделах и отсылка к ним (например, в разделе для водителей грузовых автомобилей можно указать, что они должны соблюдать все нормы и правила, которые относятся к водителям легковых автомобилей и мотоциклов).

В настоящее время Общественной палатой уже подготовлен проект первой главы ПДД, которая касается прав и обязанностей пешеходов (прилагается). Данные предложения уже прошли обсуждения в обществе и широко освещались в СМИ, однако недостаточно полно изучены экспертами и не корректировались.

### **3. Предложения по организации работы и взаимодействия в целях подготовки нового текста ПДД**

ПДД представляет собой важный документ, от которого зависят жизни и здоровье граждан, и любые ошибки при создании данного документа могут повлечь за собой весьма существенные последствия. Для минимизации рисков предлагается следующий подход к совершенствованию ПДД.

1. Все имеющиеся предложения широко обсуждать на площадке Общественной палаты с целью выявления слабых мест в документе и корректировки ошибок.

2. Привлекать к обсуждению проекта документа профильные сообщества и экспертов.

3. Разрабатывать документ частями.

4. Создать на площадке Общественной палаты рабочую группу для разработки текста ПДД, включив в нее представителей Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства просвещения Российской Федерации, Министерства здравоохранения Российской Федерации и иных заинтересованных ведомств, членов Общественной палаты, профессионального, научного и экспертного сообществ, а также утвердить план-график деятельности («дорожную карту») данной рабочей группы.

5. Продолжать внесение необходимых изменений в действующие ПДД до появления полностью готового текста Правил (разрабатывать два документа параллельно).

Общественная палата готова стать площадкой для экспертного обсуждения всех инициатив по совершенствованию ПДД и подготовки нового текста документа.