

Краснодарский университет МВД России

В. И. Майоров
В. В. Денисенко
С. Г. Денисенко

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Учебное пособие

Краснодар
2023

УДК 342.92+351.811
ББК 39.808
М120

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

С. И. Иванова, кандидат юридических наук, доцент (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);
В. Ю. Савин (Управление МВД России по г. Краснодару).

Майоров В. И.

М120 Контрольно-надзорное и административно-деликтное законодательство в области дорожного движения [Электронный ресурс] : учебное пособие / В. И. Майоров, В. В. Денисенко, С. Г. Денисенко. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-1926-0

Рассматривается нормативное правовое регулирование в области безопасности дорожного движения, анализируются изменения в контрольно-надзорном и административно-деликтном законодательстве в указанной области.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.92+351.811
ББК 39.808

ISBN 978-5-9266-1926-0

© Краснодарский университет
МВД России, 2023
© Майоров В. И., Денисенко В. В.,
Денисенко С. Г., 2023

Оглавление

Введение	4
Глава 1. Контрольно-надзорное законодательство в области дорожного движения	5
1.1. Нормативное правовое регулирование государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.....	5
1.2. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности...	25
Глава 2. Административно-деликтное законодательство в области дорожного движения	34
2.1. Административные правонарушения в области дорожного движения: понятие, признаки, состав.....	34
2.2. Административные правонарушения в области дорожного движения и нарушения Правил дорожного движения: соотношение понятий.....	45
2.3. Административные наказания за правонарушения в области дорожного движения.....	52
2.4. Совершенствование административно-правовых санкций за нарушения Правил дорожного движения Российской Федерации.....	65
2.5. Документирование и квалификация административных правонарушений в области дорожного движения.....	68
Заключение	74
Литература	77

Введение

В России на уровне государственной политики происходит непрерывный поиск эффективных механизмов правового, организационного и материального обеспечения безопасности дорожного движения (далее – БДД). Огромный материальный, социально-экономический и демографический ущерб, который наносят дорожно-транспортные происшествия и их последствия, предопределяет необходимость разработки комплексных мер по сокращению смертности и травматизма в дорожном движении.

Деятельность государственных органов по обеспечению БДД получает свое отражение в проводимой в этой области государственной политике, включающей меры по обеспечению соблюдения Правил дорожного движения, совершенствованию государственного управления, в том числе осуществления государственного контроля (надзора) в области БДД, развитию улично-дорожной сети, регулированию механизмов допуска к участию в дорожном движении и т. д.

Современное реформирование административного законодательства, связанное с трансформацией системы контрольно-надзорной деятельности, разработкой нового КоАП РФ, оказывает существенное влияние и на правоотношения в области обеспечения БДД. В связи с этим актуальной является комплексная оценка проводимых реформ, выявление недочетов и пробелов нормативного правового регулирования в области БДД, анализ изменений в контрольно-надзорном и административно-деликтном законодательстве в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Глава 1. Контрольно-надзорное законодательство в области дорожного движения

1.1. Нормативное правовое регулирование государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения

Контроль и надзор являются базовыми функциями государственного управления. В научном сообществе со времен СССР ведутся споры по поводу соотношения данных понятий, которые нельзя признать завершёнными и на сегодняшний день. По справедливому замечанию С.Н. Антонова, «теоретическая неопределённость соотношения понятий «контроль» и «надзор» объясняется некоторым «внешним» сходством этих дефиниций, характеризующихся в юридической литературе как способы обеспечения законности в различных сферах общественной жизни»¹. Как пишет Д.Н. Бахрах, контроль и надзор обеспечивают охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей, и не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений².

Проведение реформы контрольно-надзорной деятельности усилило актуальность рассмотрения теоретических и практических аспектов исследуемой проблематики. Современное законодательство по сути стирает какую-либо грань между рассматриваемыми понятиями, оперируя универсальными категориями: «контрольно-надзорная деятельность», «контрольно-надзорный орган», «контроль (надзор)». С.М. Зырянов считает, что все большее распространение термина «контроль (надзор)» связано с реализацией идеи делегирования федеральными органами исполнительной власти государственных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления³.

¹ Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. С. 16.

² Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. С. 363.

³ Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. С. 11.

Тем не менее между контролем и надзором все же имеется ряд объективных различий, получивших обоснование в работах многих отечественных ученых:

– органы надзора осуществляют свои функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля – в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении неподчиненных субъектов;

– в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; а в процессе надзора – меры административного воздействия, политической ответственности;

– органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, а органы надзора проверяют соблюдение специальных правил¹.

С.Н. Антонов дополняет перечень различий, отмечая, что «объектом контроля являются конкретные объекты, в то время как надзор может распространяться как на определенный (персоналифицированный), так и на неопределенный круг объектов; контроль и надзор различаются по методам осуществления: для надзора характерно систематическое наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, арсенал методов государственного контроля гораздо шире; надзор напрямую не вмешивается в хозяйственную деятельность проверяемых объектов, в то время как в процессе контроля такое вмешательство имеет место»².

Вышеизложенное приводит нас к выводу о том, что с теоретических позиций сформированы достаточно прочные основания для разграничения контроля и надзора, однако современная практика законодательства размывает существующую грань между ними.

Согласно ст. 5 Закона «О безопасности дорожного движения» осуществление контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения (далее – надзор в области БДД) является одним из ключевых направлений обеспечения БДД. В указанном

¹ См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учеб. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. 608 с.; Козлов Ю.М. Административное право: учеб. М.: Юристъ, 1999. 320 с. и др.

² Антонов С.Н. Указ. соч. С. 20.

нормативном правовом акте надзору также посвящена ст. 30, в которой закреплены отдельные особенности осуществления рассматриваемого вида контрольно-надзорной деятельности.

Следует отметить, что реализация реформы контроля и надзора привела к трансформации института надзора в области БДД. Ранее федеральный надзор в области БДД рассматривался как деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности¹.

Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ были внесены существенные изменения в законодательные акты, регулирующие осуществление различных видов контроля и надзора, в том числе федерального надзора в области БДД.

Основные изменения в регламентации рассматриваемого надзора состояли в следующем.

1. Дифференциация надзора в области БДД на два вида:

а) федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения (далее – федеральный надзор);

¹ Постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // СЗ РФ. 26.08.2013. № 34. Ст. 4446. (утратило силу).

б) надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения (далее – надзор за участниками дорожного движения).

Подобное разделение было закономерным и давно назревшим шагом.

На различных этапах функционирования Госавтоинспекции в современной России учеными предпринимались попытки исследования находящегося в ее компетенции надзора в области БДД. Изначально большинство ученых подчеркивало его административную природу, рассматривая его как один из видов административного надзора.

По мнению С.М. Зырянова, административный надзор в сфере дорожного движения обладал такими специфическими признаками как: наличие особой задачи – обеспечение БДД; наличие специального объекта; множественность поднадзорных объектов; многогранность общественных отношений в рассматриваемой сфере и множественность направлений надзора; наличие определенной системы государственных органов, имеющих узкую специализацию по этим направлениям; специфичность средств и методов, применяемых в процессе надзора; широкое использование надзорными органами всего комплекса административно-принудительных мер¹.

Позже, с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» стали появляться работы, посвященные контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции, которая не ограничивалась в рамках административного надзора. Хотя и до принятия данного Закона некоторые авторы давали широкую трактовку содержания данного направления деятельности Госавтоинспекции – например, Ю.П. Луконин включал в него: надведомственный контроль; надзор и контроль за соблюдением ПДД; контроль за техническим состоянием транспортных средств; контроль правомерности использо-

¹ Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 178 с.

вания транспортных средств; дорожный надзор за организацией и безопасностью движения¹.

Д.Г. Домрачев отдельно исследовал дорожный надзор, состоящий из таких элементов как: проверка соответствия дорожной инфраструктуры и сооружений, технических средств организации дорожного движения, железнодорожных переездов установленным обязательным требованиям в области БДД, пресечение и предупреждение нарушений этих требований, устранение их последствий². Поддерживая позицию данного ученого, Ю.Н. Калюжный в содержание федерального надзора в области БДД включал дорожный надзор, технический надзор и надзор за участниками дорожного движения.

На основе анализа законодательства С.И. Антонов верно подметил, что в зависимости от проверяемых обязательных требований имеются различия в предмете надзора Госавтоинспекции, проводимого в отношении юридических лиц и граждан³.

Таким образом, ранее федеральный надзор в области БДД объединял два направления деятельности – надзор за участниками дорожного движения и контроль (надзор) за хозяйствующими субъектами, что приводило к возникновению определенных проблем в правовом регулировании и правоприменительной практике, так как данные виды деятельности являются различными по своей правовой природе и содержанию. Если первый обладает всеми признаками административного надзора, то второй относится к государственному контролю (надзору), направленному на обеспечение соблюдения обязательных требований юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Отдельные исследователи, отмечая наличие данной проблемы, предлагали собственные варианты ее решения: например, Ю.Ш. Никонова считала возможным расширить сферу действия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при

¹ Луконин Ю.П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 223 с.

² Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 170 с.

³ Антонов С.Н. Указ. соч. С. 68.

осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и на основании этого «предусмотреть возможность осуществления государственного контроля (надзора) в отношении граждан, а также его особенности»¹.

В этой связи следует положительно оценить проведенное на уровне федерального законодательства разграничение рассматриваемых видов деятельности Госавтоинспекции. Тем не менее разграничение пока не является завершенным, так как не сформирована подзаконная нормативная правовая база их осуществления. На данный момент принято лишь Положение о федеральном надзоре, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101; а также взамен регламентов осуществления Госавтоинспекцией федерального надзора, утвержденных ныне не действующими приказами МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 (дорожный надзор), от 14 ноября 2016 г. № 727 (технический надзор), был принят приказ МВД России от 23.08.2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения»². Такое обновление ранее действовавших регламентов было необходимо как для приведения их в соответствие с Положением о федеральном надзоре, так и с нормами нового Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»³.

Порядок надзора за участниками дорожного движения, принятие которого находится в компетенции МВД России, находится на стадии разработки – его проект опубликован на официальном портале для публикации проектов нормативных правовых актов⁴. Анализ данного проекта показывает определенные отличия от

¹ Никонова Ю.Ф. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 220 с.

² <https://docs.cntd.ru/document/542606207>

³ https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/

⁴ <https://regulation.gov.ru/projects#>

действующего Административного регламента по надзору за участниками дорожного движения, утвержденного Приказом МВД России от 23 августа 2017 г. № 664.

Во-первых, понятие административных процедур надзора за дорожным движением в проекте нового документа было заменено термином «административные действия», который представляется более корректным. Административные действия, осуществляемые сотрудниками Госавтоинспекции при надзоре за участниками дорожного движения, включают:

- а) надзор за дорожным движением;
- б) остановку транспортного средства;
- в) остановку пешехода;
- г) идентификацию транспортного средства, проверку документов, государственных регистрационных знаков транспортного средства, технического состояния транспортного средства, а также соблюдения режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда водителей автомобилей и норм времени управления транспортным средством;
- д) выезд на место ДТП.

При этом надзор за дорожным движением как административное действие имеет более широкое содержание, нежели ранее, в него входит: 1) визуальное или с использованием технических средств (специальных технических средств, в том числе работающих в автоматическом режиме) наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов; 2) наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений¹.

Новой является вторая часть, в которой предусмотрена возможность наблюдения за эксплуатационным состоянием дорожной инфраструктуры, что весьма актуально для выявления недостатков в ее содержании и оперативном их устранении.

Во-вторых, были пересмотрены и расширены основания для проведения административных действий, в том числе остановки транспортного средства и проверки документов. Проверка техни-

¹ Проект порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации: официальный портал для публикации проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#>

ческого состояния транспортного средства может быть осуществлена не только при визуальном обнаружении неисправностей, но и при обнаружении возможных конструктивных изменений транспортного средства.

В-третьих, определены и разграничены ситуации, при которых сотрудники Госавтоинспекции имеют право потребовать от водителя/пассажира покинуть транспортное средство и при которых они имеют право лишь предложить выйти из автомобиля. К числу последних, к примеру, относится утомленное состояние водителя.

В-четвертых, установлен порядок действия при выявлении транспортных средств, снятых с учета или с прекратившей свое действие регистрацией. Сотрудники Госавтоинспекции осуществляют остановку таких транспортных средств, изъятие государственных регистрационных знаков и свидетельства о регистрации при его наличии с дальнейшей передачей в МРЭО для утилизации. Незарегистрированный автомобиль при этом отправляется на штрафстоянку.

В-пятых, уточнен порядок действий при реализации административных действий в отношении иностранных граждан-участников дорожного движения, а также при остановке зарегистрированных за рубежом транспортных средств. Причем, обязанность предоставления для проверки необходимых документов закреплена не только для водителей-иностранцев, но и пассажиров и пешеходов. Отдельно выделен блок норм, регулирующий административные действия в отношении иностранцев, пользующихся иммунитетом.

Таким образом, законодательное разграничение надзора в области БДД на два направления (вида) позволило уточнить предметы каждого из них, а также отчасти опровергнуть распространенную точку зрения, согласно которой в законодательстве не разграничиваются понятия контроля и надзора¹. Это справедливо в отношении контрольно-надзорной деятельности, направленной на деятельность хозяйствующих субъектов. Вместе с тем правоохранительными органами по отношению к гражданам реализуется именно надзор – например, административный надзор за

¹ Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. 208 с.

лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Поэтому, несмотря на наличие в правовой науке противоречивых представлений о сущности и соотношении контроля и надзора, законодатель в отдельных случаях все же их разграничивает, точнее, выделяет надзор как особую форму деятельности органов исполнительной власти.

2. Расширение предмета федерального надзора Госавтоинспекции, осуществляемого в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, появление новых контрольно-надзорных мероприятий.

Ранее в качестве поднадзорных субъектов выступали зарегистрированные в установленном порядке юридические лица и индивидуальные предприниматели:

- 1) осуществляющие эксплуатацию автомобильных дорог;
- 2) выполняющие работы и предоставляющие услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств;
- 3) осуществляющие эксплуатацию транспортных средств.

Реформирование законодательства привело к расширению числа поднадзорных субъектов, которое произошло в результате включения в федеральный надзор ранее существовавших обособленно государственного контроля (надзора) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств и государственного контроля (надзора) за организацией и проведением технического осмотра транспортных средств. Осуществление данных видов контроля (надзора) также было включено в компетенцию Госавтоинспекции. Однако они не предполагали проведения плановых проверок, лишь внеплановых – по законодательно закрепленным основаниям. Поэтому достаточно обоснованной является произошедшая оптимизация контрольно-надзорных функций Госавтоинспекции и объединение в объекте федерального надзора различных видов деятельности, имеющих отношение к обеспечению БДД.

Новыми категориями поднадзорных субъектов в рамках рассматриваемого надзора стали:

- а) специализированные организации, участвующие в государственной регистрации транспортных средств;

б) изготовители государственных регистрационных знаков транспортных средств (далее – ТС);

в) операторы технического осмотра.

Для уточнения нового содержания федерального надзора остановимся более подробно на специфике деятельности и некоторых особенностях правового статуса перечисленных субъектов.

Появление специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, было связано с принятием Федерального закона от 03 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон «О регистрации ТС»), привнесшего существенные изменения в организационно-правовую основу регистрации ТС. Следует отметить, что до принятия данного закона вопросы регистрации транспортных средств были урегулированы на уровне подзаконных нормативных правовых актов, однако важность и многоплановость возникающих в области владения ТС и совершения регистрационных действий с ними общественных отношений обусловили потребность в их законодательной регламентации.

Содержание регистрации ТС нормативно определено как совокупность регистрационных и иных действий. Данное определение является излишне обобщенным и для его уточнения требуется обращение к ст. 10 Закона «О регистрации ТС», в которой, во-первых, указан перечень возможных регистрационных действий; во-вторых, дана дефиниция регистрационного действия – «действие регистрационного подразделения по установлению или изменению регистрационных данных транспортного средства, замене документов, идентифицирующих транспортное средство»¹. Из этого следует, что регистрационные подразделения Госавтоинспекции продолжают играть роль ключевого субъекта регистрации ТС, вместе с тем, согласно ч. 2 ст. 4 Закона «О регистрации ТС», регистрационные подразделения могут действовать как самостоятельно, «так и во взаимодействии со специализиро-

¹ Федеральный закон от 03 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ванными организациями, участвующими в государственной регистрации транспортных средств». Таким образом, в процесс регистрации ТС был включен новый участник – специализированные организации, к которым относятся изготовители ТС и их представители (дилерские центры).

Регистрация ТС с помощью специализированной организации избавляет собственника ТС от необходимости посещения Госавтоинспекции, так как всю цепочку необходимых действий от его имени осуществляет специализированная организация. Данная новелла направлена на упрощение регистрационного процесса для владельцев автомобилей, однако воспользоваться услугами дилерского центра по регистрации ТС возможно лишь в случае приобретения нового автомобиля – при регистрации ТС, ранее участвовавшего в дорожном движении, его собственник по-прежнему должен обращаться в Госавтоинспекцию.

Помимо специализированных организаций, Закон «О регистрации ТС» вводит еще одного участника процесса регистрации ТС – изготовителей государственных регистрационных знаков ТС. Статус изготовителя государственных регистрационных знаков присваивается путем включения в специальный реестр; его могут получить юридические лица и индивидуальные предприниматели, соответствующие требованиям, указанным в ст. 23 Закона «О регистрации ТС». На изготовителей государственных регистрационных знаков возложены прежде находившиеся в ведении Госавтоинспекции полномочия по выдаче данных знаков собственнику ТС, в то время как за Госавтоинспекцией остается обязанность присвоения автомобилю государственного регистрационного номера.

Разграничение понятий «государственный регистрационный номер ТС» и «государственный регистрационный знак ТС» является одним из нововведений в области регистрации транспортных средств. Под первым в Законе «О госрегистрации ТС» понимается «индивидуальное буквенно-цифровое обозначение, присваиваемое транспортному средству регистрационным подразделением», под вторым – «изделие, изготовленное в соответствии с требованиями национального стандарта и содержащее государ-

ственный регистрационный номер транспортного средства»¹. Разделение указанных понятий, а также функций по присвоению регистрационного номера ТС и выдаче регистрационного знака соответствует тенденциям современного развития законодательства в области дорожного движения: например, в Республике Казахстан еще с 2014 г. были разграничены термины «идентификационный номер транспортного средства» и «государственный регистрационный номерной знак»². Вместе с тем выдачу номерных знаков ТС в Казахстане осуществляют не частные организации, а специализированные центры обслуживания населения Государственной корпорации «Правительство для граждан», которые осуществляют свою деятельность по принципу российских многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. Подобный подход обеспечивает унификацию процесса выдачи государственных регистрационных знаков ТС, исключает недобросовестные коммерческие практики, применяемые изготовителями знаков с целью повышения прибыли (навязывание дополнительных услуг, использование низкосортных материалов и пр.).

Представляется, что данная модель процесса регистрации ТС является более эффективной, нежели введенная в России, поскольку сам факт вовлечения в этот процесс юридических лиц и индивидуальных предпринимателей уже не позволяет рассматривать государственную регистрацию ТС исключительно как «государственную».

В целом, за исключением передачи функции по выдаче номерных знаков ТС изготовителям государственных регистрационных знаков, полномочия регистрационных подразделений Госавтоинспекции не претерпели существенных изменений, однако введение новых негосударственных субъектов в процесс регистрации ТС обусловило необходимость осуществления контроля за их деятельностью. В этой связи были расширены контрольно-

¹ Федеральный закон от 03 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 г. № 194-V «О дорожном движении» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31536713#pos=3

надзорные полномочия МВД России, введен новый вид государственного контроля (надзора) – государственный контроль (надзор) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств (далее – контроль в области регистрации ТС).

Функционально рассматриваемый контроль подразделялся на два направления в зависимости от направлений деятельности подконтрольных субъектов: а) специализированные организации; б) изготовители государственных регистрационных знаков ТС.

Соответственно был разграничен и предмет контроля. Общей для указанных субъектов является обязанность соблюдения требований Закона «О госрегистрации ТС», при этом специализированные организации также должны выполнять требования Правил государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Госавтоинспекции МВД России¹, а изготовители государственных регистрационных знаков ТС – требования Порядка изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств² и Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств³.

Хотя Положение о контроле в области госрегистрации ТС было принято в конце 2020 г. (Постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2167⁴), по причине отсутствия плановых проверок среди предусмотренных в рамках рассматриваемого вида контроля мероприятий он фактически не осуществлялся, а с июля 2021 года стал частью федерального надзора в области БДД.

¹ Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 1842 «О порядке изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ МВД России от 18 декабря 2019 г. № 948 «Об установлении Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2167 «Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств» (утратило силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Последний из выделенных нами субъектов – операторы техосмотра – появились в результате проведения реформы техосмотра в первой половине 2010-х гг. как коммерческие организации, которым были переданы функции в области проведения техосмотра, ранее находившиеся в ведении Госавтоинспекции. Практика показала неэффективность ослабления государственного контроля в области проведения техосмотра¹, поэтому результатом новых реформ стало появление института контроля (надзора) за организацией и проведением техосмотра, полномочиями по осуществлению которого была наделена Госавтоинспекция. Аналогично контролю в области регистрации ТС контроль (надзор) за организацией и проведением техосмотра после принятия Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ утратил самостоятельный статус и вошел в федеральный надзор в области БДД.

Новым Федеральным законом «О госконтроле» было закреплено значительное количество новых мероприятий, осуществляемых контрольно-надзорными органами. Среди них в рамках федерального надзора в области БДД был введен специальный режим федерального контроля (надзора) – постоянный рейд, который заключается в возможности постоянного нахождения инспекторов в пунктах контроля и (или) перемещения инспекторов по определенной территории в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Осуществление сотрудниками Госавтоинспекции постоянного рейда направлено на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в области БДД при осуществлении деятельности по эксплуатации транспортных средств.

В рамках постоянного рейда могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия: а) осмотр; б) досмотр; в) опрос; г) истребование документов, которые в соответствии с обязательными требованиями должны находиться в ТС, на ином

¹ См. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о расширении полномочий Госавтоинспекции в области контроля и надзора за техническим состоянием транспортных средств // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 2(25). С. 24–27.

производственном объекте или у контролируемого лица; д) инструментальное обследование¹.

По своему содержанию рассматриваемый режим имеет сходство с проведением Госавтоинспекцией мероприятий по предупреждению ДТП и снижению тяжести их последствий, в рамках которых сотрудники ведомства имеют право осуществлять остановку ТС, проверку документов, проверку технического состояния ТС и иные действия. В этой связи при разработке новых административных регламентов осуществления ФГК в области БДД между постоянным рейдом и мероприятиями по предупреждению ДТП должно быть проведено четкое разграничение.

Также в Федеральном законе «О госконтроле» предусмотрен широкий круг профилактических мероприятий, из которых в Положении о федеральном контроле (надзоре) в области БДД были закреплены: а) информирование; б) обобщение правоприменительной практики; в) объявление предостережения; г) консультирование; д) профилактический визит.

Профилактический визит является одним из новых видов профилактических мероприятий, а его осуществление урегулировано ст. 52 Закона «О госконтроле». Согласно ч. 1 данной статьи «профилактический визит проводится инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видеоконференц-связи. В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, предъявляемых к его деятельности либо к принадлежащим ему объектам контроля, их соответствии критериям риска, основаниях и о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых в отношении объекта контроля исходя из его отнесения к соответствующей категории риска»².

¹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Обязательные профилактические визиты в рамках федерального надзора проводятся в отношении: «а) объектов федерального надзора, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска; б) объектов федерального надзора, категория риска которых изменилась на более высокую; в) контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности, являющейся объектом федерального надзора, не позднее чем в течение одного года с момента начала такой деятельности и при наличии у уполномоченного органа федерального надзора информации о начале такой деятельности»¹.

Однако «обязательность» данных визитов не отменяет права контролируемых лиц отказаться от их проведения, поскольку рассматриваемая мера является профилактической, не носит принудительный характер и осуществляется с согласия контролируемых лиц.

Кроме того, следует отметить, что для рассматриваемого вида контроля (надзора) были определены ключевые показатели в виде социального и транспортного риска, которые представляют собой количество погибших в ДТП на 100 тыс. населения и 10 тыс. транспортных средств соответственно. Данные показатели традиционно устанавливаются в документах стратегического планирования (программах, проектах), действующих в области БДД, однако адекватность их использования в качестве ключевых показателей федерального надзора представляется весьма спорной. Деятельность юридических лиц, безусловно, оказывает влияние на состояние дорожно-транспортной аварийности и смертности, однако оно зачастую является опосредованным и, к тому же, существенно различается в зависимости от сферы деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя). Некоторые категории поднадзорных субъектов, например, организации, занимающиеся изготовлением государственных регистрационных знаков, в принципе не способны повлиять на динамику социального и транспортного рисков; следовательно, уста-

¹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

новление данных целевых показателей для оценки эффективности федерального надзора не отвечает критериям релевантности и достижимости.

На наш взгляд, показатели в рассматриваемой сфере должны в первую очередь учитывать специфику этого направления деятельности Госавтоинспекции и отражать вклад хозяйствующих субъектов в снижение/повышение аварийности и смертности: например, доля ДТП произошедших по причине наличия технических неисправностей ТС, ДТП по вине перевозчиков и др.

3. Обособление контроля за реализацией полномочий в области БДД органами государственной власти и местного самоуправления.

В части 13 новой редакции статьи 30 Закона «О безопасности дорожного движения» определено следующее: «государственный контроль (надзор) 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, осуществляется уполномоченным Президентом Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон «Об организации органов государственной власти субъектов РФ»), Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и положением, утверждаемым Правительством Российской Федерации».

На основании данной нормы можно утверждать о выделении самостоятельного вида государственного контроля (надзора): государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением БДД и соблюдением требований в области БДД (далее – контроль за реализацией полномочий в области БДД). Однако часть 1 рассматриваемой статьи не включает данный вид

контроля (надзора) в содержание контроля (надзора) в области БДД. В этом имеется определенное противоречие, не позволяющее идентифицировать правовую природу контроля за реализацией полномочий в области БДД.

К тому же, в соответствии со статьей 2 Закона «О государственном контроле», положения данного Закона не применяются к контролю за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, направленной на реализацию закрепленных за ними полномочий.

В этой связи возникает вопрос – в чем же состоит нормативная правовая основа контроля за реализацией полномочий в области БДД? Статья 29.2. Закона «Об организации органов государственной власти субъектов РФ» носит название «Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; в ней закреплены некоторые особенности организации и осуществления такого контроля, причем ключевым субъектом его реализации являются органы прокуратуры. Однако уточняется, что уполномоченные территориальные органы федеральных органов исполнительной власти также являются субъектами контроля.

Согласно части 7.1 рассматриваемой статьи «порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий, в том числе в рамках проведения предусмотренных настоящей статьей плановых и внеплановых проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, устанавливается в соответствии с настоящей статьей и федеральными законами»¹, определяющими полномочия, порядок функционирования и финансирования контролируемых органов.

¹ Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

При осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора).

Координацию деятельности органов государственного контроля (надзора) по планированию и проведению проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют органы прокуратуры.

МВД России был разработан проект постановления Правительства РФ, которым предполагается утвердить положение о контроле за реализацией полномочий в области БДД¹.

В соответствии с законопроектом, предметом контроля за реализацией полномочий в области БДД является:

а) реализация органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе по соблюдению обязательных требований в области безопасности дорожного движения, установленных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения и актами, составляющими право Евразийского экономического союза, и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

б) реализация органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения, в том числе по соблюдению обязательных требований в области безопасности

¹ Проект Постановления Правительства РФ «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» [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=Об%20утверждении%20положения%20о%20государственном%20контроле%20&departments=7&npa=121716>

дорожного движения, установленных законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения, и актами, составляющими право Евразийского экономического союза, и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В проекте положения установлено, что контроль за реализацией полномочий в области БДД осуществляется посредством:

1) организации и проведения плановых и внеплановых проверок органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации полномочий в области обеспечения безопасности дорожного движения;

2) постоянного государственного контроля (надзора) на объектах контроля без взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также реализации полномочий, возложенных на орган государственного контроля (надзора) для осуществления специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с законодательством Российской Федерации при исполнении полномочий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения;

3) принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

В рамках нового вида контроля предполагается закрепить особую методику учета объектов контроля, согласно которой для каждого подконтрольного органа власти формируются контрольно-наблюдательные дела, которые содержат сведения об объектах транспортной инфраструктуры, идентификационные номера налогоплательщиков, копии распоряжений о проведении проверок, акты проверок со всеми приложениями, предписания об устранении выявленных нарушений в области БДД, предостережений о недопустимости нарушений в области БДД и возражений на них, оригиналы или копии других документов по вопросам безопасности дорожного движения за последние пять лет.

В условиях фрагментарности регулирования на законодательном уровне осуществления контроля за реализацией полномочий в области БДД и исключения его из сферы действия Закона «О государственном контроле» именно положение о данном виде контроля будет являться ключевым нормативным правовым актом, регламентирующим порядок его реализации.

Таким образом, реформирование контрольно-надзорной деятельности привело к трансформации института контроля (надзора) в области БДД. Реализованные при этом законодательные новеллы были направлены на совершенствование деятельности Госавтоинспекции по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований в области БДД юридическими лицами и участниками дорожного движения, за реализацией полномочий в области БДД органами государственной власти и местного самоуправления, устранение имевшихся в этой области проблем, развитие новых форм и методов контрольно-надзорной деятельности.

1.2. Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях реформы контрольно-надзорной деятельности

Модернизация контрольно-надзорной деятельности на современном этапе развития является одной из приоритетных задач, стоящих перед нашим государством. В последние годы была проделана большая работа в этой области, принят ряд нормативных правовых актов и документов, определяющих ключевые направления дальнейшего развития системы контроля и надзора, в том числе новый Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Важнейшим направлением реформы контрольно-надзорной деятельности является систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, в том числе исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований.

Как заявил премьер-министр России Д.А. Медведев на Гайдаровском форуме в январе 2019 г., в нашей стране действует

свыше девяти тысяч нормативных актов, устанавливающих обязательные требования к бизнесу, причем многие из них сохранились еще со времен СССР и «устарели не только морально, но и технологически»¹. В этом же году было принято решение использовать инструменты регуляторной политики, в том числе «регуляторную гильотину», для пересмотра требований к бизнесу и совершенствования всего контрольного процесса.

Понятие регуляторной политики объединяет в себе широкий спектр форм регулирования государством предпринимательской деятельности, включая создание различных условий допуска на рынок, установление обязательных требований к продукции и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, ограничения, преференции и т. д.²

В свою очередь, «регуляторная гильотина» стала ключевым звеном и в определенной мере – новым брендом реформы контрольно-надзорной деятельности: об этом свидетельствует тот факт, что ранее действующий сайт в сети «Интернет», посвященный данной реформе, с 2019 г. был полностью перестроен для отражения хода реализации «регуляторной гильотины».

Что же представляет собой данное понятие? Термин «регуляторная гильотина» (regulatory guillotine) был предложен в 2004 году международной консалтинговой компанией Jacobs, Cordova & Associates, разработавшей ее концепцию. «Регуляторная гильотина» рассматривается как метод сокращения устаревших, неэффективных, избыточных правовых норм. Путем использования этого метода в различных странах мира были пересмотрены или отменены положения 25 тыс. законов и иных нормативных правовых актов, а издержки бизнеса сократились на 8 млрд долл./год.

В число государств, реализовавших «регуляторную гильотину», входят Хорватия, Великобритания, Вьетнам и другие. К примеру, в Хорватии, по оценке Jacobs, Cordova & Associates,

¹ Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35?from=main> (дата обращения: 06.05.2019).

² Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018. 192 с.

экономия бизнеса от этого механизма составила 65,6 млн долл. (0,13% ВВП) за девять месяцев реализации проекта (2006–2007 гг.)¹.

Основными принципами «регуляторной гильотины» являются:

А) любые нормы, не являющиеся правомерными² или необходимыми, должны быть устранены;

Б) правомерные и необходимые, но сложные для бизнеса требования следует максимально упростить³.

В России механизм «регуляторной гильотины» используется для масштабного анализа и пересмотра действующих нормативных правовых актов, итогом которого должна стать замена действующей системы обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.

Важность данной реформы подчеркивает тот факт, что в ее рамках был разработан и принят отдельный Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Согласно данному Закону обязательные требования – это «установленные нормативными правовыми актами условия, ограничения, запреты, а также обязанности граждан и организаций, направленные на защиту охраняемых федеральными законами ценностей»⁴. К охраняемым законом ценностям могут быть отнесены: жизнь и здоровье граждан; права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество; обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления; обеспечение обороны страны и безопасности государства; единство экономического пространства; поддержка конкуренции и др.⁵

¹ Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34–36.

² В оригинале применяется слово legal – законный, легальный.

³ What Is the Regulatory Guillotine [Электронный ресурс] // Jacobs, Cordova & Associates: официальный сайт. URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/> (дата обращения: 12.01.2021).

⁴ Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (не вступил в силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ См.: Базовая модель определения критериев и категорий риска: утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В силу того что государством устанавливаются достаточно строгие требования в области БДД, в рамках административно-деликтной политики наблюдается неуклонное повышение санкций за правонарушения в области дорожного движения, представляет интерес оценка влияния «регуляторной гильотины» как инструмента сокращения и пересмотра обязательных требований на правовое регулирование обеспечения безопасности дорожного движения.

Обязательные требования в области БДД устанавливаются комплексом действующих в этой области нормативных правовых актов, а их соблюдение оценивается Госавтоинспекцией МВД России в рамках государственного контроля (надзора) в области БДД¹. В обязанности МВД России также входит утверждение перечня нормативных актов и их частей, содержащих указанные требования. В процессе реализации «регуляторной гильотины» данный перечень претерпел существенные изменения и в итоге на его основе были приняты уже два перечня, которые отдельно закрепляют требования в отношении следующих групп субъектов: 1) осуществляющих дорожную деятельность; 2) осуществляющих деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств либо оказанием транспортных услуг².

Анализ новых перечней показывает, что в них в сумме содержится меньшее число актов, нежели в едином перечне, действующем ранее. Вместе с тем подобное сокращение достигнуто не по итогам реализации «регуляторной гильотины», а в результате того что из перечней были исключены стандарты и своды правил, замененные единым Распоряжением Правительства РФ от 4 ноября 2017 г. № 2438-р «О Перечне документов по стандартизации, обязательное применение которых обеспечивает безопасность дорожного движения при его организации на террито-

¹ См. Постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 «О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения) // СЗ РФ. 26.08.2013. № 34. Ст. 4446.

² Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения: официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/folder/23242072> (дата обращения: 20.04.2021).

рии РФ». Последнее включает 17 межгосударственных и национальных стандартов и четыре свода правил, устанавливающих требования к автомобильным дорогам, техническим средствам организации дорожного движения, трамвайным и троллейбусным линиям и пр. (Исключение рассматриваемых документов обусловлено тем, что обязательные требования могут быть установлены только нормативными правовыми актами, а ГОСТы и СП таковыми не являются.)

Концепция «регуляторной гильотины» предполагает отмену нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных министерств (ведомств), поэтому данные группы актов, содержащие обязательные требования в области БДД, в большинстве своем были отменены с 1 января 2021 г.

Тем не менее в намеченные сроки удалось осуществить пересмотр далеко не всех актов, содержащих обязательные требования. В результате рассмотрение около 1,3 тыс. актов, по которым не был достигнут консенсус, было отложено в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467. Анализ этого Постановления показывает, что акты в нем можно разделить на две группы: не подлежащие отмене в принципе и действующие до определенной даты в 2021–2022 гг. В области обеспечения безопасности дорожного движения в первую группу входят Правила дорожного движения и ряд приказов Минтранса России, во вторую – Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 1008 «О проведении технического осмотра транспортных средств»; Приказ Минтранса России от 13 января 2010 г. № 4 «Об установлении и использовании придорожных полос автомобильных дорог федерального значения» и др.

Отмена ранее действующих актов в области БДД, несомненно, не предусматривала образование вакуума в правовом регулировании, поэтому соответствующими органами государственной власти были разработаны и приняты новые нормативные правовые акты, регламентирующие те же отношения.

Подобный уклон в сторону ререгулирования (вместо дерегулирования) обусловлен во многом тем фактом, что федеральные законы остались за рамками «регуляторной гильотины». Структура современной российской правовой системы предполагает принятие широкого круга подзаконных нормативных право-

вых актов, уточняющих положения федеральных законов. В области БДД это выражается в принятии различных правил, порядков, положений, которые подробно определяют требования к осуществлению деятельности, последовательность реализации конкретных процедур и т. д. Следовательно, без коренного изменения федеральных законов какое-либо существенное сокращение обязательных требований весьма затруднительно.

Компаративный анализ обновленного регулирования показывает, что некоторые, ранее действовавшие акты действительно устарели, например, Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2011 г. № 1008 «О проведении технического осмотра транспортных средств», и требовали существенного пересмотра в соответствии с проводимыми процессами реформирования в области БДД. Новое Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2020 г. № 1434 «Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» соответствует нормативным правовым актам, регулирующим новый порядок проведения технического осмотра ТС, разработанным и принятым в 2019–2021 гг.

Иные акты претерпели изменения в связи с обновлением требований к режиму труда и отдыха водителей, перевозке грузов. В данных областях были актуализированы требования, регламентирующие:

1. Особенности режима рабочего времени и времени отдыха водителей ТС.
2. Правила перевозок грузов автомобильным транспортом.
3. Перечни документов, требуемых для осуществления перевозок и движения ТС.
4. Требования к квалификации водителей ТС.

Обозначенные изменения получили отражение в Правилах дорожного движения РФ, дополненных разделом 26 «Нормы времени управления транспортным средством и отдыха»¹. А с 1 января 2022 года в пункт 2.1.2 ПДД будет включено уточнение перечня необходимых документов на перевозимый груз,

¹ См. Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2019 г. № 1733 «О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

которые водитель ТС обязан иметь при себе и передавать для проверки сотрудникам полиции или Ространснадзора¹.

Вместе с тем отдельные акты, утратившие силу с 1 января 2021 года получили свою замену значительно позже, Например, нормативные правовые акты, пришедшие на смену Приказам Минтранса России от 8 августа 2018 г. № 296 «Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных средств» и от 15 января 2014 г. № 7, вступили в силу лишь с 1 сентября 2021 г.², тем самым приведя к образованию пробелов в регулировании соответствующих отношений с января по август 2021 года.

Таким образом, обязательные требования, соблюдение которых проверяется Госавтоинспекцией в рамках государственного контроля (надзора) в области БДД, были оптимизированы, однако какого-либо существенного сокращения не претерпели. Усложнение общественных отношений в области БДД, обновление законодательства, касающегося регистрации ТС, проведения технического осмотра и многих других вопросов, привело к расширению направлений контрольно-надзорной деятельности Госавтоинспекции, пропорционально чему увеличилось и количество обязательных требований, и содержащих их нормативных правовых актов.

Безусловно, в области БДД была проведена значительная работа по обновлению обязательных требований, однако попытка ограничить эту работу форматом «регуляторной гильотины» лишь снизила ее продуктивность и привела к возникновению правовых пробелов, негативно влияющих на состояние БДД. В некоторых сферах «регуляторная гильотина» действительно

¹ Постановление Правительства России от 21 декабря 2020 г. № 2200 «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 15 января 2021 г. № 9 «Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных средств»; Приказ Министерства транспорта РФ от 30 апреля 2021 г. № 145 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

произвела существенный эффект по уменьшению количества устаревших и избыточных обязательных требований – например, охрана труда, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и др. Однако в такой сфере, как обеспечение безопасности дорожного движения, сокращение обязательных требований, на наш взгляд, является не только затруднительным с точки зрения реализации, но и в принципе не нужным шагом. В первую очередь, потому что в условиях наличия прямой угрозы здоровью и жизни людей, их имуществу, которую несут ДТП, установление подробных требований при использовании автомобиля – источника повышенной опасности, является неотъемлемой частью политики государства по повышению БДД. В особенности это актуально для организаций, которые в угоду коммерческим интересам зачастую пренебрегают обеспечением безопасности.

Во-вторых, обеспечение БДД является международной проблемой, в связи с чем в этой области имеется ряд международных актов, ратифицированных Российской Федерацией. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ международно-правовые акты являются составной частью правовой системы России. Как правило, требования таких актов конкретизируются в национальном законодательстве и не предполагают пересмотра.

В-третьих, многие законы РФ в вопросах регулирования обязательных требований содержат бланкетные положения, которые более подробно раскрываются в принятых на их основе подзаконных актах. Отмена подобных актов влечет за собой лишь принятие новых, что приводит не к сокращению, а лишь переутверждению обязательных требований – это характерно не только для обеспечения БДД, но и других сфер регулирования.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что концепт «регуляторной гильотины» претерпел определенные трансформации на пути от идеи к ее реализации. Изначально рассматриваемая как единовременно используемый инструмент дерегулирования «регуляторная гильотина» превратилась в перманентный процесс пересмотра обязательных требований, который в дальнейшем предлагается распространить и на сферу лицензирования¹. Доста-

¹ Кабмин намерен распространить принципы «регуляторной гильотины» на лицензии для бизнеса // Официальный сайт «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/3970> (дата обращения: 15.04.2021).

точно обоснованной является критика проводимой реформы со стороны многих ученых, отмечающих ее частичное «мутирование в сторону ре-регулирувания» и недостаток системности¹. В некоторых сферах (в том числе обеспечения БДД) результат «регуляторной гильотины» проявился не столько в сокращении, сколько в обновлении обязательных требований, однако учитывая объем пересмотренных нормативных правовых актов, нельзя отрицать масштабность проведенной работы, которую следует продолжить в соответствии с дальнейшим развитием реформы контрольно-надзорной деятельности. В условиях наличия определенных противоречий между дерегулированием и обеспечением БДД полагаем, что основные цели пересмотра обязательных требований в этой области должны заключаться в повышении их понятности и доступности для поднадзорных субъектов, приведении всех требований в четкую систему.

¹ Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирувания? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.

Глава 2. Административно-деликтное законодательство в области дорожного движения

2.1. Административные правонарушения в области дорожного движения: понятие, признаки, состав

Правонарушения в области дорожного движения являются наиболее массовым видом административных правонарушений. Только за 2020 г. было выявлено 167,2 млн административных правонарушений, учет которых осуществляется подразделениями Госавтоинспекции, что составило 95% от общего количества выявленных административных правонарушений, относящихся к компетенции ОВД¹. Столь высокий уровень деликтности в области дорожного движения обусловлен рядом факторов: постоянная динамика роста уровня автомобилизации; низкая правовая культура участников дорожного движения (в особенности водителей ТС); особый способ фиксации нарушений – с помощью работающих в автоматическом режиме комплексов фотовидеофиксации; несовершенство нормативной правовой базы; организация дорожного движения, не соответствующая реальным условиям движения и т. д.

Понятие «административное правонарушение» впервые появилось в советском законодательстве в 1980 году. В статье 10 «Основ законодательства СССР об административных правонарушениях» было установлено, что «административным правонарушением признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность»².

¹ Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 79 с.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты ВС СССР 23.10.1980 N 3145-X // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В 1984 году был разработан и принят КоАП РСФСР, положивший начало процессу кодификации административного законодательства в нашей стране. Многие его положения, в том числе имеющие отношение к административным правонарушениям, вошли в принятый в 2001 году КоАП РФ. В последнем получили регламентацию основные положения, принципы и нормативные основы законодательства об административных правонарушениях, порядок производства по делам об административных правонарушениях, конкретные виды административных наказаний и порядок их применения.

Между понятиями «административная ответственность» и «административное правонарушение» существует тесная взаимосвязь. Нормы административно-деликтного права «содержат как исчерпывающие перечни административных правонарушений, видов административных наказаний и субъектов, правомочных их налагать, так и детально регулируют этот процесс и в своей совокупности составляют нормативную основу административной ответственности»¹. Г.А. Прокопович отмечает, что факт совершения правонарушения является главным основанием наступления ответственности².

Важно отметить, что содержание административной ответственности складывается из трех оснований:

- а) нормативное (система норм, устанавливающих ответственность);
- б) фактическое (совершение противоправного деяния, образующего состав правонарушения);
- в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм)³.

Таким образом, административное правонарушение выступает в качестве фактического основания административной ответственности.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2001. С. 281.

² Прокопович Г.А. Юридическая ответственность в российском праве: теоретический аспект: автореф. ... дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

³ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 1999. С. 25; Позднышов А.Н., Кваша А.А., Тимошенко И.В. Административная ответственность: учебное пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2010. С. 11.

Структура административного правонарушения включает совокупность взаимосвязанных элементов: понятие, признаки и состав. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность¹. Данное определение носит формальный характер, так как включает только юридические признаки противоправного деяния. В нем отсутствует такой материальный признак, как общественная опасность.

В юридической науке существует широкий спектр мнений о том, свойственен ли административным правонарушениям признак общественной опасности, которые можно разделить на три основные группы.

Согласно первой точке зрения, именно критерий общественной опасности позволяет разделить уголовные и административные противоправные деяния. Преступления обладают признаком общественной опасности, а административные деликты – лишь признаком общественной вредности; тем самым проявляется качественная разница между ними.

Ученые, разделяющие вторую точку зрения, полагают, что административный деликт также представляет собой общественно опасное деяние. Отличие заключается в том, что у преступлений степень общественной опасности является более высокой. Так, И.А. Галаган отмечает, что у административных правонарушений степень общественной опасности существенно меньше, чем у преступлений².

Сторонники третьего подхода занимают компромиссную позицию, считая, что административные правонарушения могут как обладать признаком общественной опасности, так и не обладать им³.

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ч. 1.

² Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: изд-во ВГУ, 1970. С. 158.

³ Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969.

На наш взгляд, общественная опасность административных правонарушений является доказанной как на основе аргументов многих известных ученых-административистов, так и в позиции Конституционного Суда РФ¹. Профессор Ю.П. Соловей еще в 2004 году на основе сравнительного анализа задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП) и задач УК РФ (ч. 1 ст. 2) сделал вывод о том, что административные деликты являются общественно опасными². Данная точка зрения обоснована и в труде П.П. Серкова³, а также в работах большого числа авторитетных деятелей науки.

Таким образом, ключевыми признаками, присущими административным правонарушениям, являются:

1) противоправность, заключающаяся в том, что совершенное деяние вступает в противоречие или прямо нарушает нормы и предписания Особенной части КоАП РФ или законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях. Деяние, не являющееся противоправным, не может образовать состав административного правонарушения и повлечь за собой административную ответственность;

2) виновность, то есть сознательное, волевое действие или бездействие одного лица или группы лиц, совершенное в одной из двух форм: умышленно или по неосторожности. Именно наличие вины, а не формальная противоправность дает основание признать совершенное деяние административным правонарушением;

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М.В. Филандрова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.

² Соловей Ю.П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / Ю.П. Соловей // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омский юридический институт, 2004.

³ Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 351 с

3) наказуемость, определяемая санкцией правовой нормы, следствием которой является наложение административного наказания;

4) общественная опасность, которая проявляется в посягательстве, в причинении или создании реальной угрозы причинения ущерба охраняемым нормами права общественным отношениям.

Административные правонарушения в области дорожного движения обладают всеми признаками, присущими административным правонарушениям.

Общественная опасность нарушений в области дорожного движения проявляется в том, что они могут послужить причиной ДТП, способных привести к травмам и гибели людей, нанесению материального ущерба.

Противоправность состоит в нарушении установленных законодательством требований в области безопасности дорожного движения.

Такой признак, как наказуемость, заключается в наличии санкций за противоправные деяния, установленных главой 12 Особенной части КоАП РФ.

Виновность нарушений в области дорожного движения также имеет свою специфику. В случае фиксации данных нарушений средствами фотовидеофиксации, работающими в автоматическом режиме, виновным признается собственник ТС, вне зависимости от того, управлял ли он автомобилем в момент совершения правонарушения. В то же время собственник может быть освобожден от ответственности в случае предоставления достоверных данных, свидетельствующих, что в момент фиксации правонарушения ТС находилось в пользовании иного лица или же к тому моменту выбыло из его пользования из-за использования противоправных действий других лиц (ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ). Кроме того, при указанном способе фиксации нарушений ПДД фактически отменяет свое действие презумпция невиновности, установленная ст. 1.5. КоАП РФ, так как обязанность доказывания своей невиновности в совершенном нарушении возлагается на собственника ТС.

В случае выявления нарушения ПДД непосредственно сотрудниками ГИБДД и иными уполномоченными лицами действуют общие принципы определения виновности, установленные КоАП РФ.

Таким образом, под административными правонарушениями в области дорожного движения следует понимать действия участников дорожного движения, должностных и юридических лиц, выраженные в нарушении ПДД, иных нормативно установленных требований к эксплуатации транспортных средств, автомобильных дорог и дорожных сооружений, за которые главой 12 КоАП РФ установлена ответственность.

Не каждое деяние, включающее в себя признаки административного правонарушения, является таковым с точки зрения закона. Необходимо, чтобы в деянии присутствовали все элементы состава определенного административного правонарушения. Состав включает в себя совокупность признаков, необходимых и достаточных для того, чтобы признать совершенное деяние административным правонарушением. Схожие признаки складываются в определенную совокупность элементов: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, выступают общественные отношения, складывающиеся в области обеспечения БДД, которым в результате совершения правонарушения причиняется вред или создается угроза причинения вреда. Данный объект является родовым, включающим определенную часть однородных общественных отношений, на которые посягает правонарушитель.

Также выделяется видовой объект административных правонарушений – совокупность тождественных общественных отношений, на которые посягают правонарушения определенного вида.

Административные правонарушения в области дорожного движения имеют следующие видовые объекты:

- 1) порядок регистрации транспортных средств;
- 2) порядок эксплуатации транспортных средств;
- 3) порядок дорожного движения;
- 4) порядок проведения дорожных работ;

5) порядок допуска к управлению транспортными средствами¹.

Непосредственным объектом административных правонарушений в области дорожного движения являются конкретные общественные отношения, являющиеся объектом посягательства при совершении нарушения, регламентированного гл. 12 КоАП РФ. Например, объектом нарушения по ст. 12.31.1 КоАП РФ является обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Объективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения – это система предусмотренных законом признаков, характеризующих внешне проявление конкретного противоправного деяния, посягающего на область дорожного движения, которая включает в себя само противоправное действие или бездействие, а также наступившие при этом вредные последствия.

Совершение противоправного действия характерно для таких нарушений, как проезд на запрещающий сигнал светофора (ст. 12.12 КоАП РФ), управление транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), нарушения правил пользования телефоном водителем транспортного средства (ст. 12.36.1 КоАП РФ) и т. д. Бездействие проявляется в невыполнении обязанностей в связи с ДТП (ст. 12.27 КоАП РФ), невыполнении требования об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП РФ) и др.

При этом важную роль в определении содержания объективной стороны проступка играют такие признаки, как наступившие негативные последствия, наличие причинной связи между ними и нарушением, а также место, время и способ его совершения.

Некоторые виды административных деликтов в области дорожного движения имеют формальные составы, поэтому считаются оконченными в момент совершения предусмотренного в законе действия (бездействия) безотносительно к наступившим вредным последствиям (ст. 12.1 КоАП РФ «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственно-

¹ Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2015. С. 33.

го технического осмотра», 12.4 КоАП РФ «Нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб», 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения»). Другие же в качестве обязательного признака объективной стороны содержат указание на наступление вредных последствий (ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»).

Дополнительными признаками объективной стороны правонарушения, имеющими значение для квалификации правонарушений в области дорожного движения, являются способ, средство и место.

Способ совершения административного правонарушения играет важную роль для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств регулирования дорожного движения, а равно умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия).

Средствами совершения нарушений в области дорожного движения могут быть: заведомо подложные или нечитаемые государственные регистрационные знаки транспортного средства (статьи 12.2, 12.3 КоАП РФ); световые приборы, световозвращающие приспособления красного цвета (ч. 1 ст. 12.4 КоАП РФ); звуковые сигналы аварийной сигнализации, знаки аварийной остановки (ст. 12.20 КоАП РФ) и т. д.

Место как квалифицирующий признак составов нарушений, совершаемых в области дорожного движения, указывает на места движения ТС: тротуар (ч. 3 ст. 12.19), тоннель (ч. 4 ст. 12.19), место совершения ДТП (ч. 2 ст. 12.27), жилые зоны (ст. 12.28), железнодорожный переезд (ст. 12.10); велосипедные и пешеходные дорожки, обочины и тротуары (ч. 1 ст. 12.15); проезжая часть дороги, предназначенная для встречного движения (ч. 2 ст. 12.15);

места, отведенные для остановки и стоянки ТС инвалидов (ч. 2 ст. 12.19); автомагистрали вне специальных площадок для стоянки (ч. 1 ст. 12.11) и пр.

Субъектами административных правонарушений в области дорожного движения являются вменяемые физические лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (участники дорожного движения), а также должностные и юридические лица.

Правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ, по большей части совершаются в процессе управления транспортными средствами, т.е. могут быть совершены лицами, достигшими 18-летнего возраста, за исключением водителей транспортных средств категории «А» или подкатегории «А1», возраст которых может быть от 16 лет.

Следует отметить, что ПДД допускают к участию в дорожном движении в качестве велосипедиста (имеющего право движения по полосе для велосипедистов), погонщика, возчика лиц в возрасте от 14 лет, однако до достижения шестнадцатилетнего возраста данные лица не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушения ПДД.

Физические лица, являющиеся субъектами административных правонарушений в области дорожного движения, в зависимости от специфики совершаемых нарушений и механизма привлечения к ответственности могут быть разделены на группы:

- водители и собственники ТС;
- пешеходы, пассажиры транспортных средств, велосипедисты, возчики, а также иные участники дорожного движения;
- должностные лица.

Распределение количества выявленных административных правонарушений в зависимости от субъекта административной ответственности показывает, что подавляющее большинство составляют нарушения, выявленные в ходе эксплуатации комплексов фотовидеофиксации, когда субъектом административной ответственности является собственник транспортного средства.

По данным Госавтоинспекции, в 2020 г. собственники транспортных средств составили 87,6% (145,6 млн) от общего числа субъектов, привлеченных к административной ответственности.

ности за совершение нарушений в области дорожного движения. При выявлении нарушений сотрудниками полиции в 9 из 10 случаев привлечения к ответственности субъектами привлечения к административной ответственности являлись водители транспортных средств (18,6 млн)¹.

Водители ТС при выявлении нарушений должностными лицами в процессе надзора за дорожным движением выступают субъектами правонарушений в области дорожного движения вне зависимости от того, чьей собственностью является ТС, а также от времени и места работы водителей.

Определенные категории граждан (военнослужащие и призванные на военные сборы граждане, сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, федеральных органов налоговой полиции, таможенных органов) несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. Однако за нарушения ПДД эти лица несут административную ответственность на общих основаниях.

Должностные лица как субъекты административных правонарушений в области дорожного движения могут быть ответственны за следующие аспекты деятельности: техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств; перевозку; состояние дороги, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений и др.

Субъектами некоторых административных правонарушений в области дорожного движения могут быть юридические лица. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ факт привлечения их к административной ответственности не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо – также верна и обратная ситуация.

Особым субъектом административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения являются иностранные граждане. Несмотря на то что они подлежат административной ответственности на общих основаниях (за исключе-

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

нием случаев наличия дипломатического иммунитета), в случае фиксации нарушений ПДД, совершенных водителями ТС, зарегистрированных в иных государствах, с помощью средств фотовидеофиксации возникает проблема идентификации собственника ТС, так как в распоряжении ГИБДД отсутствуют данные об иностранных транспортных средствах и их владельцах.

Граждане стран СНГ, ратифицировавших Конвенцию о взаимном признании и исполнении решений по делам об административных нарушениях правил дорожного движения (Москва, 28 марта 1997 года), могут быть привлечены к ответственности за нарушения ПДД на основании положений данного документа, однако в нем прописан лишь ограниченный перечень нарушений и отсутствует регулирование вопросов привлечения к ответственности за нарушения ПДД, зафиксированные с помощью дорожных камер.

Исходя из этого государством для привлечения к ответственности водителей-иностранцев за правонарушения в области дорожного движения разрабатываются специальные меры, а в их отношении применяются особые способы воздействия, например, принятие решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина на территории РФ и последующая депортация, а также решения о запрете въезда на территорию РФ (на основании ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Субъективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения определяется психическим отношением субъекта правонарушения – участника дорожного движения, должностного или юридического лица – к совершенному противоправному деянию.

Ключевым признаком, характеризующим субъективную сторону правонарушения, является вина субъекта, которая может быть выражена в форме умысла или неосторожности. Умысел, применительно к составам правонарушений в области дорожного движения, как правило, находит выражение в осознании правонарушителем противоправного характера своих действий, при безразличном отношении к самим действиям и их возможным последствиям. Поскольку в большинстве этих составов послед-

ствий правонарушения не предусмотрено, то понятие вины, по сути, выражается в наличии прямого или косвенного умысла.

Неосторожность по отношению к неблагоприятным последствиям названа в ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ, где речь идет о причинении легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего в результате нарушения ПДД¹. Исходя из содержания нормативных формулировок гл. 12 КоАП РФ, можно сделать вывод о преобладании умысла при совершении рассматриваемых административных правонарушений.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо отметить, что совершение административных правонарушений в области дорожного движения является основной причиной дорожных аварий, вследствие чего их следует рассматривать как одну из ключевых угроз безопасности участников дорожного движения. В целях снижения данной угрозы государство проводит административно-деликтную политику, направленную на профилактику и предупреждение нарушений ПДД, в том числе путем усиления предупредительного воздействия административной ответственности на участников дорожного движения, преимущественно – водителей транспортных средств.

2.2. Административные правонарушения в области дорожного движения и нарушения Правил дорожного движения: соотношение понятий

Нарушение Правил дорожного движения влечет за собой применение к нарушителю разнообразных мер юридической ответственности, прежде всего административной. Поэтому из всех нормативных правовых актов в области дорожного движения ПДД наиболее тесно связаны с Кодексом РФ об административных правонарушениях. Глава 12 КоАП РФ содержит совокупность статей, каждая из которых регламентирует условия и основания правовой ответственности участников дорожного движе-

¹ Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», 2013 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».

ния за отдельно взятые нарушения ПДД, а также устанавливает санкцию правовой нормы.

Однако не все нарушения ПДД указаны в составах соответствующих административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, и влекут за собой наступление административной ответственности. Не всем регулятивным нормам ПДД соответствуют охранительные нормы КоАП РФ, в результате чего складывается ситуация, при которой нарушение ПДД не приводит к применению мер административного принуждения к нарушителю. Возникает своеобразный правовой нонсенс, когда «ряд положений ПДД, обладая признаками противоправности, являются ненаказуемыми»¹, поскольку они не обеспечены соответствующими санкциями.

Указанная проблема неоднократно становилась предметом научных исследований². Авторами предлагаются различные пути ее решения, в том числе:

1) дополнение гл. 12 КоАП РФ статьей «Прочие нарушения ПДД» с установлением в качестве санкции административного штрафа в значительном размере³;

2) введение ответственности за отдельные нарушения ПДД: создание аварийной обстановки⁴, групповое передвижение, создающее помехи, причинение ущерба в результате ДТП⁵;

3) введение ответственности за систематические нарушения ПДД (так называемой балльной системы)⁶.

Важность установления ответственности за создание аварийной обстановки определяется тем фактом, что вред, причиня-

¹ Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2015. С. 51.

² Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о систематизации норм, регулирующих административную ответственность за правонарушения в области дорожного движения // Административное право и административный процесс. Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 4. С. 82.

³ Кошелкин С.Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // Юридический мир. 2008. № 2. С. 29-32.

⁴ Королев М.А. Административно-правовое регулирование и ответственность за нарушение Правил дорожного движения // Закон и право. 2009. № 12. С. 68.

⁵ Головкин В.В. Учебник инспектора ГИБДД. М., 2007. С. 170.

⁶ Майоров В.И., Горюнов С.В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6. С. 292–296.

емый в результате ДТП жизни и здоровью людей, обществу, имуществу, природе, как правило, является следствием аварийной ситуации (обстановки). Создание аварийной обстановки предшествует совершению ДТП и является признаком объективной стороны правонарушения, определяющим его общественную опасность и раскрывающим связь между нарушением требований, установленных ПДД и другими нормативными правовыми актами в области БДД, и причинением вреда¹.

Ответственность за создание аварийной обстановки существовала в законодательстве СССР и была сохранена в административных кодексах многих бывших советских республик (Казахстан, Беларусь, Украина). Однако в России такая ответственность отсутствует, и учет аварийных ситуаций не ведется, что не позволяет сформировать полноценное представление о составе административных правонарушений в области дорожного движения в полной взаимосвязи их объективных и субъективных признаков.

В условиях отсутствия санкций за создание аварийных ситуаций в дорожном движении в ПДД, тем не менее, с 2016 года появился запрет на опасное вождение. Опасное вождение – это совокупность определенных действий (маневров), которые совершались водителем более одного раза. Такие маневры подпадают под термин «опасное вождение» и влекут за собой наступление общественной опасности в случае:

1. Когда они совершены неоднократно.
2. Когда такие действия влекут за собой реальную угрозу ДТП, в том числе с гибелью или ранениями людей.

Исходя из этого, опасное вождение можно рассматривать как одну из причин создания аварийных ситуаций. В пояснительной записке к проекту закона «Об установлении административной ответственности за опасное вождение» отмечалось, что именно совершение водителем совокупности указанных действий в течение относительно короткого периода времени вызывает повышенную опасность для движения. «В ряде случаев это лишает других участников дорожного движения возможности спрогно-

¹ Майоров В.И. Создание аварийной ситуации – угроза безопасности участников дорожного движения // Сборник научно-практических трудов Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 1. С. 130–138.

зировать дальнейшее поведение такого водителя и адекватно среагировать на него во избежание создания аварийной ситуации»¹.

Введение балльной системы учета нарушений в области дорожного движения также способно оказать существенное предупредительное воздействие на участников дорожного движения и тем самым повысить уровень его безопасности. В проекте нового КоАП РФ предусмотрена ответственность за систематические (более трех раз) нарушения отдельных требований ПДД, среди которых: превышение скорости более чем на 60 км/ч; проезд на запрещающий сигнал светофора; невыполнение требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения; выезд на полосу встречного движения; непредоставление преимущества в движении пешеходам и др.

Сравнительно-правовой анализ норм ПДД и главы 12 КоАП РФ позволяет выделить три основных типа их взаимодействия:

- отсутствие соответствия между нормами ПДД и КоАП РФ;
- фрагментарная связь между нормами ПДД и КоАП РФ;
- соответствие регулятивных норм ПДД охранительным нормам КоАП РФ.

Далее рассмотрим содержание каждого из выделенных типов взаимодействия более подробно.

Отсутствие соответствия между нормами ПДД и КоАП РФ.

1. Несоответствие скорости конкретным условиям движения. Согласно пункту 10.1 ПДД РФ водитель должен вести автомобиль с такой скоростью, которая бы обеспечивала ему постоянный контроль за движением транспортного средства. Также, согласно тому же правилу, водитель должен не только соблюдать действующие ограничения скорости на дорогах, но и учитывать интенсивность движения другого транспорта. Тем не менее в КоАП РФ ответственность установлена только за превышение скорости движения.

2. Неправильный выбор дистанции. Согласно пункту 9.10 ПДД водитель должен соблюдать такую дистанцию до движущегося впереди ТС, которая позволила бы избежать столкновения.

¹ Проект закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за опасное вождение» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=50436>

Однако данная норма не содержит в себе конкретных требований к величине безопасной дистанции, определение которой остается на усмотрение водителей. Соответственно, привлечение к ответственности за несоблюдение безопасной дистанции до движущегося впереди ТС возможно лишь в случае совершения ДТП (по ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ).

3. Запрет опасного вождения был закреплен в ПДД Постановлением Правительства РФ от 30 мая 2016 г. № 477, однако ответственность за его нарушение, введение которой изначально было намечено на 2017 г., отсутствует до сих пор. Следует отметить, что такая ответственность предусмотрена в проекте нового КоАП – в виде штрафа в размере 5 000 руб.

4. В соответствии с п. 14.2 ПДД водитель обязан при приближении к пешеходному переходу снизить скорость или остановиться. Однако административное наказание предусмотрено, только если водитель не уступил дорогу пешеходу. Если водитель не снизил скорость перед пешеходным переходом, несмотря на то, что другие ТС остановились или снизили свою скорость, за такое нарушение ПДД водителя нельзя привлечь к ответственности.

5. Также ответственность отсутствует за нарушение следующих требований ПДД: п. 10.5 (запрет резкого торможения транспортного средства, если этого не требуется для предотвращения ДТП), п. 8.12 (обязывающий водителя осуществлять движение транспортного средства задним ходом только при условии, что этот маневр будет безопасен и не создаст помех другим участникам движения), п. 10.1 ПДД (обязывающий водителя при возникновении опасности принять все возможные меры к снижению скорости вплоть до полной остановки транспортного средства) и т. д.

Фрагментарная связь между нормами ПДД и КоАП РФ.

1. Выезд на полосу встречного движения в местах, где это разрешено, подпадает под действие п. 11.1 ПДД, который предусматривает, что прежде, чем начать обгон, водитель обязан убедиться в том, что полоса движения, на которую он собирается выехать, свободна на достаточном для обгона расстоянии и в процессе обгона он не создаст опасности для движения и помех другим участникам дорожного движения. Таким образом, ПДД

отдают на откуп субъективного усмотрения водителей возможность совершения безопасного маневра. Однако самые тяжкие ДТП происходят при выезде на полосу встречного движения, когда водитель неверно рассчитал интервал и скорость транспортных средств, что приводит к встречному столкновению. При этом в настоящее время отсутствует норма, предусматривающая ответственность за создание помех и опасности для других участников движения при выезде на полосу встречного движения в местах, где это разрешено. Административная ответственность устанавливается лишь за выезд в нарушение ПДД на полосу, предназначенную для встречного движения, либо на трамвайные пути встречного направления (ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ).

2. В ПДД установлены универсальные ограничения скорости движения ТС для населенных пунктов – не более 60 км/ч, жилых и велосипедных зон, дворовых территорий – не более 20 км/ч. По решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может разрешаться повышение допустимой скорости (с установкой соответствующих знаков) на участках дорог или полосах движения для отдельных видов ТС, если дорожные условия обеспечивают безопасное движение с большей скоростью. В этом случае величина разрешенной скорости не должна превышать значения, установленные для соответствующих видов транспортных средств на автомагистралях¹. На автомагистралях допустимая скорость движения зависит от типа и функционального назначения ТС. Для легковых автомобилей установлено ограничение в 110 км/ч, которое может быть повышено до 130 км/ч в случае наличия дорожных условий, обеспечивающих безопасное движение с большей скоростью.

Вместе с тем в КоАП РФ закреплена ответственность только за превышение скорости на величину свыше 20 км/ч (ч. 2 ст. 12.9), что приводит к частым нарушениям ПДД в виде превышения скорости движения на 10–20 км/ч, совершаемым водителями ТС, которые являются ненаказуемыми и поэтому не образуют состава административного правонарушения.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения) // Сборник актов Президента и Правительства РФ. 22.11.1993. № 47. Ст. 4531.

Соответствие регулятивных норм ПДД охранительным нормам КоАП РФ.

Сравнительный анализ положений ПДД и КоАП РФ позволяет сделать вывод, что административная ответственность устанавливается за любые нарушения ПДД, совершенные пешеходом, пассажиром и иным участником дорожного движения (кроме водителя), хотя и в небольшом размере. Также ответственность регламентирована за широкий круг нарушений ПДД, совершаемых водителями ТС. Несмотря на то, что не все такие нарушения нашли отражение в регулятивных нормах КоАП, законодатель предусмотрел ответственность за наиболее распространенные и несущие опасность для участников дорожного движения нарушения ПДД.

Вместе с тем исторический опыт показывает, что во времена СССР все нарушения ПДД обладали свойством наказуемости. До присоединения к Международной конвенции о дорожном движении правила дорожного движения в СССР имели республиканское деление, и непосредственно в их тексте устанавливалась ответственность за нарушение установленных норм в виде штрафа в едином размере для каждой из категорий участников дорожного движения. Дифференциация ответственности за различные нарушения ПДД была введена Указом Президиума ВС СССР от 15 марта 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения». В российском законодательстве этот процесс был продолжен, однако развитие техники и общественных отношений в сфере дорожного движения обуславливают появление все новых требований в рассматриваемой области. В этой связи подкрепление всех норм ПДД соответствующими нормами КоАП РФ путем механического увеличения количества составов правонарушений не является эффективным способом установления административной ответственности в области дорожного движения, что подтверждается положениями Концепции нового КоАП, в которой рекомендовано отказаться от произвольного увеличения числа новых и дробления первоначальных составов административных правонарушений¹.

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2.3. Административные наказания за правонарушения в области дорожного движения

Правовой запрет является самым жестким способом правового регулирования в отличие от дозволительного и разрешительного¹. Основное средство реализации административной ответственности образует наказание за нарушение правового запрета.

Доктрина, законодательство и юрисдикционная практика выработали различные подходы к пониманию сущности, направленности воздействия наказания, принципов его применения. В современных демократических правовых государствах, признающих доминанту прав и свобод человека и гражданина, наказание рассматривается как средство предупреждения правонарушений. В отличие от произвола оно должно быть справедливым, что находит закрепление в российском и зарубежном законодательстве (например, ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации «Понятие и цели наказания»). Важной предпосылкой справедливости признается соразмерность правоограничений, составляющих содержание наказания, характеру и степени общественной опасности совершенного противоправного деяния.

Соразмерность не без оснований рассматривается как общеправовая категория всего деликтного законодательства, в том числе и административно-деликтного². Принцип соразмерности должен учитываться, во-первых, при установлении обоснованных видов и размеров наказаний и, во-вторых, при их назначении правоприменителем. Эти положения в полной мере применимы и к административным наказаниям за правонарушения в области дорожного движения.

Следует учесть, что административными наказаниями являются лишь те меры административного принуждения, которые предусмотрены в ст. 3.2 КоАП РФ. Зафиксированные в других разделах Кодекса иные меры административного принуждения,

¹ Подробнее о запретительном (охранительном) методе правового регулирования см.: Методы правового регулирования: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018. С. 70–88.

² См., например: Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Конины. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 51.

применяемые в связи с административным правонарушением, административными наказаниями не являются.

Характеристика административного наказания как меры ответственности отличает его от иных мер административного принуждения (предупредительных и пресекательных). Ответственность объективируется в наказании, и она не может быть беспредельной. Мера как признак административного наказания закреплена в статье 3.1 КоАП РФ «Цели административного наказания» и находит выражение в санкциях административно-деликтных норм, в которых устанавливается вид, объем и пределы правоограничений, составляющих его содержание. В санкции установлен масштаб ответственности за определенный вид административного правонарушения, который служит ориентиром для правоприменителя при выборе вида и размера наказания за конкретное административное правонарушение.

Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности и индивидуализации в административно-юрисдикционной деятельности. Этому способствуют относительно-определенные и альтернативные конструкции санкций статей Особенной части КоАП РФ, позволяющие осуществлять выбор конкретного вида и размера административного наказания с учетом требований статьи 4.1 КоАП РФ. Вместе с тем нормотворческая практика последних лет свидетельствует о расширении абсолютно-определенных санкций за административные правонарушения. В них закреплена возможность назначения административного наказания исключительно в размере, определенном в санкции нарушенной нормы. Такая модель установления санкций получила широкое распространение, в том числе при определении мер ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

В настоящее время гл. 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» содержит составы административных правонарушений, за совершение которых предусмотрены различные по своему содержанию, направленности, порядку применения виды административных наказаний: предупреждение; административный штраф; конфискация

орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; обязательные работы¹.

В соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ все административные наказания подразделяются на основные и дополнительные. Такие виды административных наказаний, как предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления ТС соответствующего вида, административный арест и обязательные работы относятся к основным, а конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления ТС соответствующего вида, могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания.

Предупреждение представляет собой меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физического или юридического лица, которая выносится в письменной форме (ч. 1 ст. 3.4 КоАП РФ),

Нарушения ПДД, санкцией за которые является предупреждение, характеризуются незначительностью, например, управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления; нарушение правил пользования внешними световыми приборами, звуковыми сигналами, аварийной сигнализацией или знаком аварийной остановки и др. Также предупреждение может выступать как альтернативная по отношению к назначению административного штрафа санкция в соответствии с ч. 1 ст. 12.2, частями 1 и 2 ст. 12.3, ч. 1 ст. 12.5 КоАП РФ.

Специфика предупреждения как вида административного наказания состоит в том, что оно применяется за те административные правонарушения, которые совершены впервые, и в условиях отсутствия реальной или потенциальной угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, а также иным охраняемым законом ценностям. В этом имеется определенное противоречие при назначении наказания в виде предупреждения за нарушения ПДД, так как в условиях дорожного движения данные нарушения

¹ Майоров В.И., Полякова С.В. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения в Российской Федерации // Sciences of Europe. 2016. № 5-3.

в большинстве случаев несут потенциальную угрозу совершения ДТП.

Предупреждение является наиболее легкой формой воздействия при административном наказании. Однако юридические последствия его применения аналогичны другим мерам административного воздействия при совершении правонарушений в области дорожного движения: субъект предупреждения в течение года считается лицом, привлечшимся к ответственности, что при совершении повторного правонарушения может повлиять на определение размера санкций.

Постановление о назначении предупреждения как административного наказания исполняется, прежде всего, органом или должностным лицом, который вынес постановление, или же судьей. Постановление о предупреждении вручается физическому лицу, в отношении которого было вынесено. Если постановление вынесено в отношении юридического лица, то направляется его законному представителю.

На практике предупреждение является достаточно распространенным видом административного наказания в рассматриваемой области: в 2020 г. в ходе правоприменительной деятельности сотрудников Госавтоинспекции предупреждение за нарушения ПДД было назначено 650 286 раз. Более половины предупреждений (57,41% или 373 328) было вынесено в отношении пешеходов; более третьей части (35,36% или 229 907) занимают предупреждения водителям¹.

Основным административным наказанием, назначаемым по итогам рассмотрения дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, является *административный штраф*. В 2020 году данный вид наказания составил 99% (164,6 млн) от всех принятых решений о назначении наказания по делам об административных правонарушениях в сфере БДД. Необходимо отметить, что в среднем 9 из 10 административных штрафов наложены за совершение нарушений в области дорожного движения, выявленных в автоматическом режиме комплексами фотовидеофиксации.

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

Административный штраф за нарушение ПДД – мера административного наказания, которая в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ определена как денежное взыскание. Оно заключается в том, что компетентные органы (должностные лица) возлагают на виновного обязанность уплатить определенную сумму денег. Как отмечал профессор А.П. Коренев, «штраф – материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный поступок»¹.

По общим правилам размер административного штрафа не должен превышать: для граждан – 5 тыс. руб., для должностных лиц – 50 тыс. руб., для юридических лиц – 1 млн руб. Вместе с тем по большому количеству статей КоАП РФ устанавливаются специальные ограничения в сумме штрафа.

В этой связи за совершение административных правонарушений в области дорожного движения действуют следующие размеры административных штрафов:

а) для граждан – до 5 тыс. руб., за исключением ст. 12.33 – до 10 тыс. руб.; ч. 2 ст. 12.24 – до 25 тыс. руб.; статей 12.7, 12.8, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 – до 30 тыс. руб.; ст. 12.21.1 – до 500 тыс. руб.;

б) для должностных лиц – до 50 тыс. руб., за исключением ч. 2 ст. 12.34 – до 100 тыс. руб.

Для юридических лиц дополнительная возможность превышения максимального размера административного штрафа за правонарушения в области дорожного движения не предусмотрена: анализ гл. 12. КоАП РФ показывает, что максимальные размеры штрафов для юридических лиц составляют от 400 тыс. до 500 тыс. руб.

Срок уплаты административного штрафа составляет 60 дней со дня вступления постановления в законную силу. Штраф может быть уплачен до истечения срока отсрочки или срока рассрочки. Лицо, привлеченное к ответственности, может оплатить административный штраф путем перечисления денежных средств в банк или иную кредитную организацию. Возможно получение постановления о назначении штрафа и его оплата на месте совершения нарушения.

¹ Коренев А.П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. 1965. Вып. 11. С. 33.

В научной литературе обосновывается несоответствие размеров штрафов по ряду составов главы 12 КоАП РФ общественной опасности совершаемых правонарушений – например, превышение скорости движения ТС, выезд ТС на встречную полосу и др. Поэтому в ряде документов стратегического планирования, направленных на обеспечение БДД, предусмотрены меры повышения административной ответственности (Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»; Стратегия безопасности дорожного движения на 2018-2024 годы; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). Повышение ответственности за отдельные нарушения ПДД было предусмотрено и в проекте нового КоАП, однако после большого количества критических замечаний разработчики законопроекта приняли решение оставить административные штрафы в прежних размерах.

Вместе с тем, учитывая ежегодную инфляцию, и без того низкие размеры штрафов за некоторые нарушения ПДД, практически полностью утрачивают свой профилактический потенциал. Поэтому более прогрессивным является опыт зарубежных стран в этой области, в котором наибольший интерес представляют два подхода:

1) назначение штрафов в зависимости от дохода нарушителя, которое практикуется во многих странах Европы (Финляндия, Великобритания, Швеция и др.);

2) установление штрафов не в денежной валюте, а в определенных условных величинах (ряд стран СНГ). Так, в Республике Беларусь установлена модель расчета административных штрафов по размеру базовой величины, денежное значение которой ежегодно повышается Правительством РБ. Подобная «индексация» штрафов позволяет сохранять их профилактический и карательный потенциал, несмотря на высокие темпы инфляции. В России ранее также существовала аналогичная белорусской модель расчета административных штрафов в относительно определенном размере – штрафы устанавливались в МРОТ (минимальных размерах оплаты труда), однако в 2007 г. такой способ исчисления штрафов был заменен на конкретные денежные суммы.

Несоразмерность штрафа общественной опасности нарушения выражается и в излишне высоких размерах санкций, налагаемых за отдельные правонарушения в области дорожного движения. Так, согласно статье 12.21.1 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, в случае фиксации нарушения работающими в автоматическом режиме средствами фотовидеофиксации на собственника ТС налагается административный штраф в размере от 150 тыс. руб. (ч. 1 ст. 12.21.1) до 500 тыс. руб. (ч. 6 ст. 12.21.1).

Частичное несоответствие частей 1, 2, 3 и 6 рассматриваемой статьи Конституции РФ было признано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 2019 г. № 5-П, которым определено следующее:

1) за совершение правонарушений по данным составам, выявленных с помощью средств фотовидеофиксации, на собственников ТС налагается штраф, который «должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для юридического лица, установленного соответствующей частью той же статьи»;

2) в случае если собственником ТС, не являющимся индивидуальным предпринимателем, будет доказано, что им перевозился груз для личных нужд, «назначаемый данному гражданину за совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 КоАП РФ, должен быть наименьшим в пределах размера штрафа для водителя, установленного соответствующей частью той же статьи»¹.

Фиксированный размер большинства штрафов не позволяет обеспечить индивидуализацию наказания с учетом обстоятельств его совершения и материального положения лица, привлекаемого к ответственности, что, в конечном счете, может привести к утрате понятия справедливости и соразмерности данного вида наказания. Наибольшие сложности в реализации принципа индивидуализации наказания имеются при назначении наказаний за адми-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 2019 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нистративные правонарушения в области дорожного движения, зафиксированные с помощью средств фотовидеофиксации. Как отметил Конституционный Суд РФ, «при оценке размера санкций, предусмотренных ... для собственника (владельца) транспортного средства с точки зрения их соответствия критериям справедливости и соразмерности нельзя не учитывать, что предписание ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ в значительной степени обусловлено особенностями распределения бремени доказывания в делах об административных правонарушениях, выявляемых работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, а также невозможностью применения в этом случае всех тех правил индивидуализации наказания, которые применяются при привлечении виновных к ответственности за те же правонарушения в общем порядке»¹.

Такой вид административного наказания, как *конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения*, может устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания. Так, согласно ч. 2 ст. 12.4 КоАП, незаконная установка опознавательного фонаря легкового такси влечет за собой наложение штрафа на граждан в размере пяти тысяч рублей и конфискацию предмета административного правонарушения. В данном случае штраф будет являться основным административным наказанием, а конфискация – дополнительным.

К дополнительному наказанию, предполагающему конфискацию предмета совершения административного правонарушения, также относится предусмотренная санкциями частей 1, 2 ст. 12.4 и частей 3, 4, 4.1, 5 ст. 12.5 КоАП РФ, конфискация устройств, приборов и приспособлений, цвет огней и режим работы которых не соответствуют требованиям Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации, и устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов, установленных без соответствующего разрешения.

¹ По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 18 янв. 2019 г. № 5-П // СПС «КонсультантПлюс».

Под конфискацией орудия или предмета совершения административного правонарушения понимается принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей. При этом в проекте нового КоАП планируется закрепить возможность конфискации имущества, которое не является орудием совершения или предметом административного правонарушения, у собственника. Следует отметить, что в проекте данного кодекса, опубликованном в 2020 г., было предусмотрено административное наказание в виде конфискации ТС, в случае если его собственник допускает повторное совершение нарушения в виде управления ТС (автомобилем, мотоциклом) в состоянии опьянения. Однако спорный характер нормы, скорее всего, приведет к ее исключению из финальной редакции законопроекта.

Одним из наиболее серьезных видов административного наказания для водителей ТС является *лишение права управления транспортными средствами*. Первоначально лишение специального права применялось только как основное административное наказание. В настоящее время оно установлено в ряде статей КоАП РФ в качестве дополнительного¹, в частности, за совершение административных правонарушений, предусмотренных частями 1, 2 и 4 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27.

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права применяется за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

Лишение специального права на управление ТС относится только к физическому лицу. Лицо должно получить данное право ранее, не быть лишено его, также право не должно быть утрачено при других обстоятельствах.

В главе 12 КоАП РФ определен перечень правонарушений в области дорожного движения, за которые предусмотрен данный вид наказания. К ним относятся: управление ТС водителем, находящимся в состоянии опьянения; пересечение железнодорожного

¹ Майорова Е.Н. Об изменении санкций за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 2. С. 25.

пути вне переезда; движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением; оставление водителем в нарушение ПДД места ДТП, участником которого он является. Срок административного наказания в виде лишения специального права составляет не менее одного месяца и не более трех лет с момента вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания. На данный период времени документы у физического лица изымаются и возвращаются только после окончания срока действия административного наказания.

При этом в законодательстве указано, что данное наказание не может применяться к лицу, пользующемуся ТС в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления ТС в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение существующих правил места ДТП, участником которого он являлся. Следует отметить, что законодатель предусматривает возможность лишения права управления лица, уже лишенного этого права, поэтому течение срока лишения специального права в случае назначения лицу, ранее подвергнутому аналогичному наказанию, начинается со дня, следующего за днем окончания срока административного наказания, примененного ранее (ст. 32.7 КоАП РФ).

Динамика количества лишений права управления транспортными средствами, назначаемых в качестве наказания за совершение правонарушений в области дорожного движения, демонстрирует тенденцию к снижению: если в 2017 г. было вынесено 466,5 тыс. решений о лишении права управления ТС, то в 2020 г. их количество составило 347,7 тыс. (0,2% от всех административных наказаний, назначенных за совершение административных правонарушений в области дорожного движения в этот период)¹.

В 2020 г. более чем в трех четвертях случаев (81%) наказание в виде лишения права управления транспортным средством применялось за совершение административных правонарушений, связанных с управлением ТС водителем, имеющим признаки

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

опьянения. В 4% случаев лишение права управления транспортным средством назначалось за выезд в нарушение ПДД на полосу встречного движения (трамвайные пути встречного направления), т.е. совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частями 4 и 5 ст. 12.15 КоАП РФ¹. При этом отдельные виды правонарушений, за которые предусмотрено лишение права управления ТС, выявляются в автоматическом режиме комплексами фотовидеофиксации, когда возможно назначение наказания исключительно в виде административного штрафа, что не позволяет реализовать в отношении нарушителей более серьезную меру административно-правового воздействия.

Как правило, лишение права управления ТС при наличии альтернативы в виде административного штрафа назначается чаще при нарушении ПДД, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью, т.е. в случаях, когда уже наступили общественно вредные последствия другого нарушения, ставшего причиной ДТП.

Лишение водительских прав как административное наказание имеет свои положительные и отрицательные стороны. К первым можно отнести:

1) исключение нарушителя из процесса дорожного движения, которое не дает ему возможность совершать новые правонарушения;

2) более высокую эффективность наказания по сравнению со штрафом – для обеспеченных водителей уплата штрафа не является проблемой;

3) применение при особо грубых нарушениях ПДД в качестве крайней меры, что обеспечивает соблюдение требований режима дорожного движения.

Но существуют и отрицательные моменты, возникающие в ходе исполнения анализируемого наказания:

– во-первых, лишившись водительских прав, нарушитель постепенно теряет квалификацию и навыки вождения, что может негативно сказаться на безопасности дорожного движения при

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

возвращении ему прав. Поэтому для водителей, лишенных прав управления ТС на срок более одного года, предусмотрена проверка знаний ПДД и навыков вождения. Если же они не управляли транспортными средствами более двух лет, то обязаны пройти медицинское переосвидетельствование;

– во-вторых, не все водители считают подобное наказание в отношении себя справедливым и по тем или иным причинам продолжают управлять ТС даже без водительских прав, совершая новое нарушение по ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ.

Одной из самых строгих мер административного наказания за совершение правонарушений в области дорожного движения является *административный арест*, представляющий собой временную изоляцию нарушителя от общества и содержание его в специальных приемниках, подведомственных органам внутренних дел. Глава 12 КоАП РФ предусматривает несколько составов правонарушений, за которые может быть назначен административный арест, например, ч. 2 ст. 12.26, ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ.

Важной особенностью данной меры наказания является запрет на ее применение к большому кругу лиц, включая военнослужащих, лиц, имеющих специальные звания, сотрудников Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов. При этом данные категории лиц за совершение правонарушений, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, административную ответственность несут на общих основаниях. В результате может сложиться ситуация, когда при наличии факта правонарушения и установлении совершившего его лица, привлечь правонарушителя к административной ответственности не представляется возможным¹.

Административный арест в 2020 году назначался в качестве административного наказания за совершение административных правонарушений в области дорожного движения 155,9 тыс. раз. Следует отметить, что при сохраняющейся на протяжении не-

¹ Сычева В.А. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения / В. А. Сычева // Новый юридический вестник. 2019. № 1(8). С. 7–9.

скольких лет тенденции к снижению количества назначенных административных арестов в 2020 году произошло увеличение данного показателя на 7,6%¹.

Новым видом административного наказания за правонарушение в области дорожного движения, введенным в действие Федеральным законом от 08 июня 2012 г. № 65-ФЗ, являются *обязательные работы* (п. 10 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ). Осуществление обязательных работ урегулировано ст. 3.13 КоАП РФ.

Обязательные работы относятся к основному виду административных наказаний и заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. В соответствии со ст. 12.7 КоАП РФ, если водитель, уже лишенный права управления ТС, управляет транспортным средством, то ему могут быть назначены обязательные работы на срок от ста до двухсот часов.

Таким образом, административные наказания являются как мерой реагирования, так и мерой предупреждения правонарушений в области дорожного движения. Их можно охарактеризовать как средства побуждения участников дорожного движения к соблюдению установленных правил. Размеры административно-правовых санкций должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом, необходимым для защиты посредством реализации административного законодательства соответствующих общественных отношений. В противном случае применение административной ответственности не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое должно заключаться главным образом в превентивном использовании соответствующих юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

2.4. Совершенствование административно-правовых санкций за нарушения Правил дорожного движения Российской Федерации

На 2021 г. было запланировано обновление законодательства об административных правонарушениях, однако опубликованный в 2020 г. проект нового КоАП РФ вызвал поток критики как со стороны граждан, так и со стороны экспертов и государственных деятелей. Большое количество замечаний касалось штрафов за нарушения ПДД, которые в ряде случаев были значительно увеличены – в частности, за превышение скорости движения, езду с тонировкой стекол автомобиля, превышающей допустимый уровень, отказ от медицинского освидетельствования на состояние опьянения и др.

В итоге в Правительстве и МВД России отказались от идеи повышения действующих санкций за нарушения ПДД. Однако полагаем, что усиление и – прежде всего – дифференциация ответственности в этой области все же являются достаточно эффективными мерами обеспечения БДД. К тому же, в ряде документов стратегического планирования, направленных на обеспечение БДД, предусмотрены меры повышения административной ответственности (Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»; Стратегия БДД; Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и др.), что следует принимать во внимание при доработке проекта нового КоАП РФ. При этом выбор конкретных правонарушений, требующих повышения санкций, должен быть научно обоснован и опираться на статистические показатели.

Например, ежегодно собираемые Госавтоинспекцией статистические данные в области БДД показывают, что наибольшее количество смертельных случаев в ДТП наблюдается при выезде на встречную полосу движения, наезде на пешехода, с участием водителей, находящихся в состоянии опьянения¹. Среди данных нарушений лишь управление транспортным средством в состоя-

¹ Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения // Официальный сайт ГИБДД [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.gibdd.ru/>.

нии опьянения характеризуется высоким размером санкций – штрафом в размере 30 тыс. руб. с лишением права управления транспортными средствами на срок от полутора до двух лет (ст. 12.8 КоАП РФ). В свою очередь, за выезд на полосу, предназначенную для встречного движения, в нарушение ПДД наказанием по ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ является штраф в размере 5 тыс. руб. или лишение права управления транспортными средствами на срок от четырех до шести месяцев, по ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ (за повторное совершение рассматриваемого нарушения) – лишение права управления транспортными средствами сроком на один год¹. Учитывая, что количество погибших в ДТП, сопровождающихся выездом автомобиля на встречную полосу движения, на протяжении последних лет составляет более 20% от общего числа погибших (2015 г. – 4 600 чел.; 2016 г. – 4 847 чел.; 2017 г. – 4 329 чел.; 2018 г. – 3 813 чел.; 2019 г. – 3 478 чел.), санкции за это нарушение ПДД представляются слишком низкими.

Кроме того, среди основных причин смертности в дорожном движении значительную часть занимают наезды на пешеходов, совершаемые из-за различных нарушений ПДД как водителями транспортных средств, так и самими пешеходами. В 2020 г. произошло 38 738 ДТП с наездом на пешехода, в которых погибло 4 385 чел., пострадало – 36 266 чел.²

В КоАП РФ имеется несколько статей (12.29, 12.30), позволяющих привлечь к ответственности за нарушение ПДД пешехода или иного участника дорожного движения (помимо водителя). Вместе с тем статистика выявляемых нарушений ПДД показывает, что большинство из них совершается водителями – но не из-за законопослушности других категорий участников дорожного движения, а по причине высокой латентности совершаемых ими правонарушений. В настоящее время отсутствуют эффективные механизмы привлечения к ответственности пешеходов, нарушающих ПДД, если их действия не приводят к ДТП. По справедливому замечанию П.В. Молчанова, учитывая предоставляемые пешеходам приоритеты в дорожном движении, целесообразно

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1.

² Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения // Официальный сайт ГИБДД [Электронный ресурс]. URL: <http://stat.gibdd.ru>

подходить более объективно к оценке их поведения в дорожном движении и, соответственно, к назначению наказаний¹.

В этой связи полагаем, что нарушения ПДД пешеходами представляют прямую опасность, прежде всего для самих нарушителей. Следовательно, применяемые к ним административно-правовые санкции должны соответствовать этой опасности и оказывать превентивное воздействие на участников дорожного движения. Повышение штрафов за нарушение ПДД для пешеходов способно повысить их законопослушность и в конечном итоге – уровень БДД.

Указанные выше правонарушения приобретают особую опасность в совокупности с фактором высокой скорости движения транспортных средств. Так, доказано, что при скорости движения ТС 70–80 км/ч шансы выжить в случае наезда у пешехода составляют менее 50%². По результатам исследований Всемирной организации здравоохранения, увеличение средней скорости движения всего на 1 км/ч приводит к росту количества аварий с последующими травмами на 3% или к увеличению на 4–5% аварий со смертельным исходом³.

В России ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства регулируется статьей 12.9 КоАП РФ, в которой установлены четыре диапазона превышения скорости:

- 1) более 20 км/ч, но не более 40 км/ч;
- 2) более 40 км/ч, но не более 60 км/ч;
- 3) более 60 км/ч, но не более 80 км/ч;
- 4) более 80 км/ч⁴.

При этом штраф за превышение скорости на 20 км/ч составляет 500 руб., на 40 км/ч – 1 500 руб. Такие суммы являются основной причиной низкого уровня общей и частной превенции при применении мер административного принуждения к нарушителям скоростного режима, а также способствуют развитию пра-

¹ Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. М., 2019. 248 с.

² Регулирование скорости: доклад ВОЗ. Швейцария, 2017. 16 с.

³ Там же.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1.

вового нигилизма и существенному ежегодному приросту количества владельцев автомобилей, привлеченных к ответственности по статье 12.9 КоАП РФ. В 2020 году в России было возбуждено более 120 млн дел об административных правонарушениях, связанных с превышением установленной скорости движения транспортных средств: в сравнении с показателем 2019 г. рост количества данных дел составил 22%¹.

В этой связи считаем необходимым, во-первых, повысить штрафы за превышение установленной скорости движения, во-вторых, изменить подход к назначению административных наказаний путем введения «накопительной» (балльной) системы наказаний за превышение скорости, которая позволит применять дополнительные меры в отношении водителей, допускающих систематические нарушения скоростного режима.

2.5. Документирование и квалификация административных правонарушений в области дорожного движения

Административная ответственность за нарушение Правил дорожного движения выступает одним из действенных средств поддержания безопасности дорожного движения, при этом своевременное, полное, объективное выяснение обстоятельств каждого дела об административном правонарушении обуславливает необходимость качественного документирования каждого совершенного административного деликта.

Административная ответственность за совершение правонарушений в области дорожного движения предусмотрена главой 12 КоАП РФ. Вполне очевидно, что каждый факт совершения административного правонарушения указанной категории подлежит обязательному документированию. Кроме того, по двум составам административных правонарушений (ст. 12.24 и ч. 2 12.30 КоАП РФ) предусмотрен особый порядок документирования. Так, законодатель обязывает правоприменителя составить протокол осмотра места совершения административного право-

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

нарушения (ст. 28.1.1 КоАП РФ), причем достаточно подробно приводит перечень сведений, подлежащих внесению в протокол. В частности, это погодные условия, вид и состояние дорожного покрытия, освещенность, наличие (отсутствие) светофора, режим его работы, наличие дорожных знаков, дорожной разметки, то есть в протоколе максимально подробно описывается все, что имеет отношение к совершенному ДТП. Кроме того, к данному протоколу в обязательном порядке прилагается схема дорожно-транспортного происшествия, на которой фиксируется обстановка места ДТП с обязательным указанием замеров, произведенных на месте происшествия. Это не только информация общего характера (ширина проезжей части, обочины (при ее наличии), ширина каждой полосы движения и пр.), но и конкретные сведения относительно обстоятельств ДТП (расстояние от оси двух колес автомобиля (автомобилей) до линии разметки, расстояние между автомобилями, расстояние от каждого автомобиля до места предполагаемого столкновения автомобилей (места наезда на пешехода). Данные сведения очень важны в дальнейшем при проведении автотехнической экспертизы, а сам протокол осмотра места совершения административного правонарушения (и схема места ДТП) имеет большое доказательственное значение. Именно он будет являться основополагающим процессуальным документом при рассмотрении дела об административном правонарушении и принятии решения по нему. И именно данные документы будут положены экспертом в основу заключения при ответе на вопросы о наличии у водителя технической возможности избежать ДТП, поскольку объектом экспертного исследования могут быть только обстоятельства, связанные с фактическими действиями водителя и других участников дорожного движения. К слову, момент возникновения опасности для движения определяется с учетом дорожной обстановки, предшествующей ДТП, поэтому опасность для движения считается возникшей в тот момент, когда водитель имел объективную возможность ее обнаружить¹.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 декабря 2008 г. № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант».

Как уже было указано выше, только по двум составам требуется составление перечисленных процессуальных документов. К сожалению, на практике статья 12.30 КоАП РФ (Нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего) практически не применяется. Как правило, никто даже не пытается найти неизвестного пешехода, создавшего своими действиями помехи в движении транспортных средств, поскольку в редких случаях такие поиски могут увенчаться успехом (если только не была известна личность пешехода). Будучи загруженными в своей повседневной деятельности, сотрудники ДПС успевают (да и то не всегда) лишь оформить дорожно-транспортное происшествие. А если не успевают, то им на помощь может быть направлен экипаж ГИБДД, который зачастую вообще не имеет представления, как документально оформляется данное правонарушение, не говоря уже о поиске и опросе возможных свидетелей. В такой ситуации уместнее вести речь о составлении хоть какого-нибудь протокола осмотра места происшествия и схемы к нему, качество которых, безусловно, вызовет большие претензии, поскольку доказательственное значение таких процессуальных документов практически теряется еще на этапе их оформления.

И данный факт кажется нелепым. Представляется, что любой сотрудник ГИБДД, который несет службу на дороге, должен уметь грамотно составить схему ДТП, в то время как по факту он даже не имеет представления, как это делать. Именно поэтому зачастую имеют место ситуации, когда после совершения ДТП водители по несколько часов стоят на дороге в ожидании прибытия сотрудников ГИБДД, в то время как поблизости находится патрульный автомобиль. Неизменно это вызывает бурю недовольства и непонимания со стороны населения. Тем печальнее выглядит такая ситуация, когда оформляются материалы по факту совершения преступления данной категории.

Напомню, что уголовная ответственность за совершение преступлений против безопасности движения и эксплуатации транспорта предусмотрена главой 27 УК РФ. Ст. 264 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за нарушение ли-

цом, управляющим транспортным средством, правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека. В свою очередь, ст. 12.24 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Таким образом, оба состава материальные: обязательным условием наступления конкретного вида юридической ответственности является наступление последствий в виде вреда здоровью человека.

И коль скоро в нашей статье мы ведем речь не только о документировании, но и о квалификации деликтов в области дорожного движения, представляется необходимым привести критерии разграничения такого вреда здоровью.

В частности, под причинением легкого вреда здоровью понимается кратковременное расстройство здоровья или незначительная стойкая утрата общей трудоспособности. Под причинением средней тяжести вреда здоровью понимается не опасное для жизни длительное расстройство здоровья или значительная стойкая утрата общей трудоспособности менее чем на одну треть (примечание к ст. 12.24 КоАП РФ). Под причинением тяжкого вреда здоровью понимается вред, опасный для жизни человека, потеря зрения, речи, слуха либо какого-либо органа или утрата органом его функций, прерывание беременности, психическое расстройство, заболевание наркоманией либо токсикоманией, неизгладимое обезображивание лица, значительная стойкая утрата общей трудоспособности не менее чем на одну треть либо полная утрата профессиональной трудоспособности¹.

На первый взгляд, все достаточно просто и понятно. Есть заключение эксперта-медика о наличии кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности – деяние квалифицируется по ч.1 ст. 12.24 КоАП РФ. Есть заключение о наличии не опасного для жизни

¹ Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2007 г. № 522) // СПС «Гарант Плюс».

длительного расстройства здоровья или значительной стойкой утраты общей трудоспособности менее чем на одну треть – деяние квалифицируется по ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ. В случае, если согласно заключению эксперта у потерпевшего присутствуют вышеперечисленные физические недуги, значительная стойкая утрата общей трудоспособности не менее чем на одну треть либо полная утрата профессиональной трудоспособности – деяние квалифицируется по ст. 264 УК РФ. Но это не столь однозначно.

Зачастую при документировании ДТП сотрудник ГИБДД не знает точно, какие именно телесные повреждения получил потерпевший. Да, в приемном покое медицинского учреждения, в которое поступил потерпевший, запрашивается справка о наличии таковых. Однако человеческий организм непредсказуем. Состояние здоровья после подобных травм не статично. И на практике имеют место случаи, когда «незначительные», на момент поступления в больницу, телесные повреждения в результате влекут утрату трудоспособности на срок более одной трети, а значит признаются экспертами тяжкими, что в конечном итоге вызывает необходимость корректировки первичной квалификации и направлению материалов об административном правонарушении для производства предварительного следствия.

И если документирование факта ДТП осуществлено на низком профессиональном уровне, вряд ли можно говорить о качественном предварительном расследовании, что, в свою очередь, может привести даже к освобождению виновного от ответственности.

Но имеет место и противоположная сторона данной проблемы, когда следователь оформляет материалы ДТП, а особенно, когда начинает проводить предварительное следствие, а впоследствии выясняется, что причиненные потерпевшему телесные повреждения не влекут утрату трудоспособности на срок более одной трети и по этому признаку признаются экспертом вредом здоровья средней тяжести. В этой ситуации материалы проверки (протокол осмотра места происшествия со схемой ДТП, объяснения водителей и свидетелей) либо вообще материалы уголовного дела направляются в ГИБДД для осуществления производства по делу об административном правонарушении. В итоге данные

действия приводят к затягиванию сроков рассмотрения дела и принятия решения по существу.

Обращает на себя внимание и тот факт, что если по делу об административном правонарушении, например, два потерпевших, одному из которых причинен легкий вред здоровью, а другому – средний вред здоровью, действия водителя квалифицируются по ч. 1 и ч. 2 ст. 12.24 КоАП РФ. Соответственно, составляется один протокол об административном правонарушении, а если уже составлено два протокола, то они должны быть объединены судьей в одно производство. При этом назначение наказания осуществляется в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания¹. Если же одному из потерпевших причинен средний вред здоровью, а другому – тяжкий, то действия водителя должны быть квалифицированы только по ст. 264 УК РФ, иначе это повлечет двойное наложение ответственности.

Если же причинение вреда здоровью указанной степени тяжести было обусловлено нарушением Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств (например, проезд на запрещающий сигнал светофора или неисправность тормозной системы), действия (бездействие) водителя должны быть квалифицированы по совокупности статей: по ст. 12.12 КоАП РФ или ч. 2 ст. 12.5 и ч. 1 (ч. 2) ст. 12.24 КоАП РФ.

Таким образом, в основе формирования единообразной правоприменительной практики, на наш взгляд, должна лежать, с одной стороны, разработка алгоритма действий при документировании административных правонарушений в области дорожного движения, повлекших легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, с другой стороны, - разработка рекомендаций по изучению должностными лицами, уполномоченными на составление протокола об административном правонарушении, особенностей документирования и квалификации административных правонарушений в области дорожного движения и, соответственно, изучение этих рекомендаций.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Гарант Плюс».

Заключение

Обеспечение безопасности дорожного движения является важным направлением государственной политики в большинстве стран мира. Динамическое развитие научно-технического прогресса в XX веке привело к возникновению ряда проблем, связанных с внедрением его достижений в различных сферах общественной жизни. Одной из таких проблем является проблема обеспечения БДД, масштабы которой возрастают с увеличением темпов автомобилизации, позволяя рассматривать обеспечение БДД как одну из глобальных проблем современности.

Рост уровня автомобилизации приводит к диспропорции в темпах увеличения численности автопарка и развития улично-дорожной сети. Это обстоятельство способствует перенасыщению улично-дорожной сети транспортными потоками, усложнению условий движения, снижению скорости сообщения, возникновению заторовых ситуаций, повышению аварийности. Поэтому организация дорожного движения, направленная на устранение данных недостатков, является важным направлением обеспечения БДД.

Комплексный характер проблемы БДД требует реализации государственной деятельности по различным направлениям, в том числе путем установления юридической ответственности за нарушение существующих в данной сфере требований и правил. С помощью норм права государство осуществляет регулирование наиболее значимых общественных отношений с целью их упорядочения, поддержания стабильности в обществе, исключения угроз безопасности.

Основной угрозой безопасности участников дорожного движения являются ДТП, совершаемые в результате нарушения ПДД. Установление административной ответственности за нарушение ПДД играет важную роль для профилактики и предупреждения аварийности в дорожном движении. Постоянная динамика роста фиксируемых нарушений ПДД и привлекаемых к ответственности за нарушения в области дорожного движения физических и юридических лиц обуславливает необходимость совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в данной сфере.

По нашему мнению, необходимо установление административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения в зависимости от общественной опасности нарушения и его влияния на аварийность и смертность в ДТП. Приоритет в повышении административных санкций имеют правонарушения, соответствующие основным факторам риска ДТП:

1) управление транспортными средствами водителями, имеющими признаки опьянения (части 1 и 3 ст. 12.8, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ);

2) превышение установленной скорости движения транспортного средства (ст. 12.9 КоАП РФ);

3) выезд в нарушение ПДД на полосу дороги, предназначенную для встречного движения (части 4 и 5 ст. 12.15 КоАП РФ);

4) нарушение ПДД пешеходами и непредоставление преимущества в движении пешеходам (ч. 1 ст. 12.29, ст. 12.30, ст. 12.18 КоАП РФ)¹.

Также важным направлением государственной политики в области БДД является разработка и реализация государственных программ повышения безопасности дорожного движения, однако после окончания действия Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» новая программа в этой области принята не была, поэтому в рамках проведенного исследования нами были высказаны предложения по ее разработке и содержанию.

Таким образом, дальнейшее повышение безопасности дорожного движения в России должно включать комплекс мер, в том числе:

1. Совершенствование ОДД: развитие общественного транспорта, внедрение интеллектуальных транспортных систем и технологических средств ОДД («умных» светофоров, интерактивных информационных табло и пр.), развитие инфраструктуры для пешеходов и велосипедистов, повышение контроля за установкой дорожных знаков, расширение площади дорог с искусственным освещением.

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 76 с.

2. Совершенствование контрольно-надзорной и разрешительной деятельности Госавтоинспекции, в том числе связанное с обновлением ее нормативной правовой основы.

3. Усиление и дифференциация ответственности за правонарушения в области дорожного движения, введение административных санкций за систематические нарушения ПДД.

4. Развитие международного сотрудничества, изучение и адаптация наиболее прогрессивных практик в области обеспечения БДД.

5. Разработка и принятие федеральной целевой программы долгосрочного действия, направленной на повышение БДД.

Литература

Нормативные правовые акты и материалы судебной практики

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (в ред. от 14 марта 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря; Собрание законодательства РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; Российская газета. 2020. 06 августа.

3. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 30 июля 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873; Российская газета. 2018. 29 декабря.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в ред. от 20 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; Российская газета. 2020. 16 июля.

5. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (в ред. от 20 июля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553; 2020. № 30. Ст. 4765.

6. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 18 февраля 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900; Российская газета. 2020. 10 февраля.

7. Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ (в ред. от 31 августа 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 1 (Ч. 1). Ст. 27; 2020. № 31. Ч. 1. Ст. 5023.

8. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ // Российская газета. 2020. 5 августа.

9. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федеральный закон от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ // Российская газета. 2020. 5 августа.

10. О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

11. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

12. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 // Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

13. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711(в ред. от 15 сентября 2018 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 2897; 2018. № 38. Ст. 5835.

14. О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (в ред. от 26 марта 2020 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531; 2020. №14 (Ч. 1). Ст. 2098.

15. Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве: постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 (в ред. от 13 мая 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3264; 2020. № 21. Ст. 3255.

16. Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

17. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 (в ред. от 13 мая 2020 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3342; 2020 № 21. Ст. 3255.

18. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 (в ред. от 31 августа 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3345; 2019 № 36. Ст. 5027.

19. О федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 19 августа 2013 г. № 716 (в ред. от 26 сентября 2019 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 34. Ст. 4446; 2019. № 40. Ст. 5555. (утратило силу).

20. Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 08 января 2018 г. № 1-р // Собрание законодательства РФ. 2018. № 5. Ст. 774.

21. Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) за деятельностью специализированных организаций, участвующих в государственной регистрации транспортных средств, и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств: постановление Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2167 (утратило силу) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

22. О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 декабря 2019 г. № 1733 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

23. Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 декабря 2020 г. № 2200 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

24. О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1764 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

25. О порядке изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств: постановление Правительства РФ от 26 декабря 2019 г. № 1842 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

26. О федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве: постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1043 (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве») // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

27. Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

28. О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 237 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

29. Об утверждении Положения о военной автомобильной инспекции войск национальной гвардии Российской Федерации: приказ Росгвардии от 23 апреля 2019 г. № 134 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

30. Об утверждении Положения о Главном управлении по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 16 июня 2011 г. № 678 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

31. Об установлении Правил учета, хранения и выдачи государственных регистрационных знаков транспортных средств: приказ МВД России от 18 декабря 2019 г. № 948 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

32. Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных средств: приказ Минтранса России от 15 января 2021 г. № 9 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

33. Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом: приказ Минтранса России от 30 апреля 2021 г. № 145 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 2019 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

35. По делу о проверке конституционности статьи 2.6.1 и частей 1, 2, 3 и 6 статьи 12.21.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда и жалобами граждан А.И. Думилина и А.Б. Шарова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 янв. 2019 г. № 5-П // СПС «КонсультантПлюс».

36. По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М.В. Филандрова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П // СЗ РФ. 2009. № 27. Ст. 3382.

37. О дорожном движении: Закон Республики Казахстан от 17 апреля 2014 г. № 194-V [Электронный ресурс]. – https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31536713#pos=3;-108.

38. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты ВС СССР 23.10.1980 N 3145-X // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Научная, справочная, аналитическая литература

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М». 2003. 608 с.

2. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. 344 с.
3. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. С. 363.
4. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 1999. С. 25
5. Бахрах Д.Н. Административное право России. М., 2001. С. 281.
6. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). Воронеж: изд-во ВГУ, 1970. С. 158.
7. Головкин В.В. Учебник инспектора ГИБДД. М., 2007. С. 170.
8. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.
9. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год. Информационно-аналитический обзор. М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021. 79 с.
10. Домрачев Д.Г. Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 170 с.
11. Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 178 с.
12. Зырянов С.М. Административный надзор. М.: ИД «Юриспруденция», 2010. 208 с.
13. Иванов И.С. Практический комментарий к главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», 2013 // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
14. Коренев А. П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. 1965. Вып. 11. С. 33.
15. Королев М.А. Административно-правовое регулирование и ответственность за нарушение Правил дорожного движения // Закон и право. 2009. № 12. С. 68.

16. Кошелкин С.Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // Юридический мир. 2008. № 2. С. 29–32.

17. Луконин Ю.П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 223 с.

18. Майоров В.И., Горovenko С.В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6. С. 292–296.

19. Майоров В.И. Создание аварийной ситуации – угроза безопасности участников дорожного движения // Сборник научно-практических трудов Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 1. С. 130–138.

20. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о систематизации норм, регулирующих административную ответственность за правонарушения в области дорожного движения // Административное право и административный процесс. Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 4. С. 82.

21. Майоров В.И., Денисенко В.В. К вопросу о расширении полномочий Госавтоинспекции в области контроля и надзора за техническим состоянием транспортных средств // Правопорядок: история, теория, практика. 2020. № 2(25). С. 24–27.

22. Майоров В.И., Денисенко В.В. Позитивная концептуальность и недоработанность отдельных положений нового законодательства в области организации дорожного движения в Российской Федерации // Общество и право. 2018. № 4(66). С. 103–109.

23. Майоров В.И., Полякова С.В. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения в Российской Федерации // Sciences of Europe. 2016. № 5-3.

24. Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34–36.

25. Майорова Е.Н. Об изменении санкций за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 2. С. 25.

26. Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Кониная. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 51.

27. Методы правового регулирования: монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018. 448 с.

28. Молчанов П.В. Административно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации. М., 2019. 248 с.

29. Мукабенов М.В. Субъекты административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: М., 2015. С. 33.

30. Никонова Ю.Ф. Административно-процессуальное регулирование государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. 220 с.

31. Позднышов А.Н., Кваша А.А., Тимошенко И.В. Административная ответственность: учебное пособие. М.: ЦОКР МВД России, 2010. С. 11.

32. Прокопович Г.А. Юридическая ответственность в российском праве: теоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

33. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего. М., 2018. 192 с.

34. Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. 351 с.

35. Соловей Ю.П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю.П. Соловья. Омск: Омский юридический институт, 2004.

36. Сычева В.А. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения // Новый юридический вестник. 2019. № 1(8). С. 7–9.

37. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения. М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. 68 с.

Электронные ресурсы

1. Базовая модель определения критериев и категорий риска: утверждена протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Кабмин намерен распространить принципы «регуляторной гильотины» на лицензии для бизнеса // Официальный сайт «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/3970> (дата обращения: 15.10.2021).

3. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4. Медведев решил облегчить жизнь бизнесу с помощью «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/15/01/2019/5c3db3479a79470744faeb35?from=main> (дата обращения: 06.09.2019).

5. Перечень нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения: официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/folder/23242072> (дата обращения: 20.09.2021).

6. Проект закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за опасное вождение» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#пра=50436> (дата обращения: 15.10.2021).

7. Проект порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации: официальный портал для публикации проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#> (дата обращения: 15.10.2021).

8. Проект Постановления Правительства РФ «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» [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#search=Об%20утверждении%20положения%20о%20государственном%20контроле%20&departments=7&nра=121716> (дата обращения: 15.10.2021).

9. What Is the Regulatory Guillotine [Электронный ресурс] // Jacobs, Cordova & Associates: официальный сайт. URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine> (дата обращения: 12.09.2021).

Учебное издание

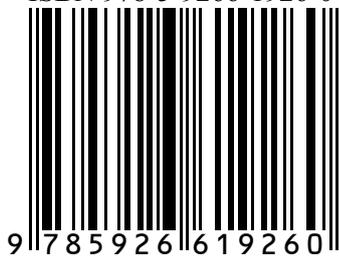
Майоров Владимир Иванович
Денисенко Виктор Васильевич
Денисенко Снежана Геннадьевна

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЕ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Учебное пособие

В авторской редакции
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1926-0



Подписано в печать 17.04.2023.

Авт. л. 4,3. Заказ 133.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.