

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

В. В. Головки, И. В. Слышалов

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Монография

Омск
ОМА МВД России
2017

УДК 342.9
ББК 67.621.163.104.2
Г-61

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор Э. Г. Юзиханова
(Тюменский институт повышения квалификации МВД России);
С. И. Корыц (УГИБДД УМВД России по Омской области)

Головко В. В.

Г-61 Административная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения : монография / В. В. Головко, И. В. Слышалов. — Омск : Омская академия МВД России, 2017. — 192 с.
ISBN 978-5-88651-667-8

В монографии рассматриваются основные направления деятельности ГИБДД, правовое положение Госавтоинспекции, ее задачи, обязанности, права, организационное построение, полномочия должностных лиц ГИБДД, взаимодействие подразделения с государственными органами, негосударственными организациями в области обеспечения безопасности дорожного движения. Раскрываются вопросы надзора за дорожным движением, контроля за безопасным содержанием автомобильных дорог, улиц и дорожных сооружений, аспекты экзаменационно-регистрационной работы, приема экзаменов на получение права управления автотранспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, осуществления регистрации и учета автотранспортных средств. Исследуются проблемы административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД, квалификации административных правонарушений и применения административной ответственности в области дорожного движения.

Издание предназначено для профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, адъюнктов образовательных организаций МВД России.

УДК 342.9
ББК 67.621.163.104.2

ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение безопасности дорожного движения является одной из важных социально-экономических и демографических задач Российской Федерации. Аварийность на автомобильном транспорте наносит огромный материальный и моральный ущерб как обществу, так и отдельным гражданам. Дорожно-транспортный травматизм приводит к исключению из сферы производства людей трудоспособного возраста. Ежегодно в Российской Федерации в результате дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП) погибают или получают ранения свыше 275 тыс. человек¹. В каждом случае это не только личная трагедия пострадавшего и его близких, но и демографический и социально-экономический ущерб для общества и государства.

Низкий уровень безопасности дорожного движения существенно влияет на внутреннюю составляющую национальной безопасности страны, затрагивает конституционные права и свободы граждан, является фактором, негативно воздействующим на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации. Фактически это можно считать государственной проблемой, что придает задаче обеспечения безопасности дорожного движения государственную значимость.

Решение данного вопроса требует повышения дисциплины водителей², пешеходов и других участников дорожного движения, следовательно, необходимо более эффективное правовое воздействие на них. В связи с этим особое значение имеют содержание и практика применения законодательства об административных правонарушениях в области дорожного движения. В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³ (далее — Закон о полиции) существенная роль в реализации названного законодательства принадлежит Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России

¹ URL: <http://www.gibdd.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

² Три четверти всех дорожно-транспортных происшествий происходят по причине нарушения водителями транспортных средств Правил дорожного движения.

³ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 7, ст. 900.

(далее — ГИБДД), в чью компетенцию входит охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий. Будучи одним из субъектов административно-юрисдикционной деятельности, органы ГИБДД активно применяют законодательство об административных правонарушениях, пополнившееся в последние годы новыми составами. Между тем эффективное административное принуждение затруднено, поскольку недостаточно разработан понятийный аппарат административно-юрисдикционной деятельности, административного правонарушения и ответственности, исполнения административных наказаний, механизма правового регулирования, правового обеспечения в области дорожного движения.

Освещению данных вопросов и посвящено настоящее исследование.

ГЛАВА I. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. История становления, задачи, обязанности и права Государственной инспекции безопасности дорожного движения

Обеспечение безопасности дорожного движения является составной и необходимой частью выполнения задач, касающихся обеспечения безопасности личности, решения демографических, социальных и экономических проблем, повышения качества жизни граждан и содействия государственному развитию.

В целях изменения ситуации в сфере безопасности дорожного движения в 2006 г. и в 2013 г. были приняты Федеральные целевые программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»¹ и «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»², а также Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³ и Транспортная стратегия России до 2030 г.⁴, которые затрагивают вопросы безопасности дорожного движения.

¹ *О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»* : постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 100 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 9, ст. 1020.

² *О Федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»* : постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2016).

³ *О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года* (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

⁴ *О Транспортной стратегии Российской Федерации* : распоряжение Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р // Там же. № 50, ст. 5977.

Реализация указанных стратегических программных документов невозможна без специальных государственных органов, наделенных надведомственными полномочиями. К ним относятся: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространнадзор) Минтранса России, Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) Минтранса России, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) Минпромторга России. Основная роль в выполнении поставленных задач принадлежит Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее — ГИБДД или Госавтоинспекция).

В целях реализации единой государственной политики в области безопасности дорожного движения Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» утверждено Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — Положение)⁵.

В соответствии с указанным Положением Государственная инспекция безопасности дорожного движения стала правопреемником Государственной автомобильной инспекции МВД России (далее — ГАИ), она осуществляет федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения.

Обращаясь к истории становления органов по обеспечению безопасности дорожного движения, отметим, что такая система начала формироваться еще в начале XX в.

Одним из основополагающих нормативных актов, посвященных безопасности дорожного движения, можно назвать декрет Совета Народных Комиссаров от 10 июня 1920 г. «Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (Правила)»⁶. Областью его применения являлись Москва и Московская губерния, но издание этого документа имело огромное значение с точки зрения упорядочения существующих общественных отношений в области дорожного движения. Кроме того, отдельные правоустановления, содержащиеся в декрете, в несколько измененном виде дошли и до наших дней. Так, в разделе «О номерных знаках» было указано, что каждая курсирующая автомашина должна иметь два печатных номерных знака, они должны содержаться в чистоте, исправности и соответствовать своему назначению: опознанию на ходу машины спереди и сзади. Каждая

⁵ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1998. № 25, ст. 2897.

⁶ *Об автодвижении по городу Москве и ее окрестностям (Правила)* : декрет Совета Народных Комиссаров от 10 июня 1920 г. № 3 // *Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов*. 1920. 13 июня.

автомашина должна быть зарегистрирована в Транспортном отделе Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов (далее — Совдепа), незарегистрированная машина в случае обнаружения подлежит аресту и немедленной передаче в один из гаражей Транспортного отдела как скрытая от учета для направления в Центральную автосекцию. Раздел «О шоферских документах» обязывал всех водителей иметь при себе удостоверение экзаменационной комиссии при Транспортном отделе Московского Совдепа на право управления машиной и удостоверение личности, выданное с места службы, с визой военкомата Москвы. Согласно специальному разделу декрета каждая автомашина, выпускаемая из гаража на работу, должна быть снабжена путевым листом. Кроме сугубо технических и формальных норм, указанный документ содержал и конкретные требования по предотвращению опасности от автодвижения по улицам города Москвы⁷. Ночью при отсутствии световых фонарей предписывалось не развивать на автомобиле скорость свыше 10 верст в час. Запрещались езда левой стороной, обгон на узком месте, срезание углов, езда без глушителей и с милицейским свистком как вызывающая панику на улицах. Воспрещалось оставлять машину без присмотра. Указывалось на обязательную установку на всех машинах звуковых сигналов. Декретом были установлены и предельные ограничения скорости движения (для автомобилей и мотоциклов не более 25 верст в час, для грузовых автомобилей не более 15 верст в час). Определялась административная ответственность за нарушения «правил автодвижения».

Транспортный отдел Московского Совета рабочих и красноармейских депутатов 22 ноября 1922 г. утвердил «Инструкцию постовому милиционеру по порядку пользования жезлом». В ней говорилось, что «в целях правильного урегулирования уличного движения всем постовым милиционерам вручаются жезлы длиной около 11 вершков красного цвета с желтой рукояткой»⁸.

Изученные нами документы свидетельствуют о том, что до конца 20-х гг. XX столетия не существовало специальной службы по обеспечению безопасности дорожного движения, но развитие экономики Советского государства (прежде всего автомобилестроения и всей автотранспортной инфраструктуры) остро ставило вопрос о ее создании. В 1928 г. в Московском губернском административном отделе была введена должность инспектора по регулированию уличного движения. На инспектора возлагалась разработка рационального размещения транспортных линий в центре

⁷ Там же.

⁸ *История ГАИ. К 60-летию Госавтоинспекции МВД России* / под ред В. А. Фёдорова. М., 1996. С. 4.

Москвы, установление мест стоянок такси, непосредственное наблюдение за уличным движением и т. д. В том же году в качестве центрального органа, ответственного за содержание дорог и организацию автодвижения, было образовано Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта (далее — Цудортранс)⁹.

В начале 1932 г. Цудортранс был выделен из состава Народного комиссариата путей сообщения (далее — НКПС или Наркомпуть) в самостоятельное Всесоюзное центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совнаркомех СССР¹⁰. Специальная инспекция была образована для контроля за строительством и содержанием дорог, а также за состоянием и эксплуатацией транспортных средств в автохозяйствах всех ведомств. Постановлением СНК СССР от 5 ноября 1934 г. Цудортрансу поручено улучшить надзорную деятельность и повысить статус дорожной инспекции. При Цудортрансе была организована Государственная автомобильная инспекция¹¹.

В первые годы своего существования ГАИ выполняла лишь контрольные, наблюдательные функции. Право назначать административные наказания за нарушения правил дорожного движения было предоставлено позднее — в 1935 г. Это произошло после упразднения Цудортранса и включения ГАИ в состав Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР¹². Руководство дорожным строительством и обеспечение безопасности дорожного движения возлагалось на НКВД СССР, а автомобильным транспортом — на местные Советы.

Постановлением СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 7 было утверждено Положение о ГАИ ГУРКМ НКВД СССР¹³. С этого момента начинается деятельность ГАИ в ее современном виде.

⁹ *Вербина О. Л.* История становления деятельности органов по безопасности дорожного движения в отечественном праве // История государства и права. 2014. № 11. С. 10–13.

¹⁰ *Об утверждении Положения о Всесоюзном центральном управлении шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совете народных комиссаров СССР* : постановление СНК СССР от 13 января 1932 г. № 7 // Там же. 1932. № 4. С. 142.

¹¹ *О мероприятиях по улучшению дорожного хозяйства* : постановление СНК СССР от 5 ноября 1934 г. № 273 // Там же. 1934. № 57. С. 15.

¹² *О передаче* Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта в Народный комиссариат внутренних дел Союза ССР : постановление ЦИК и СНК СССР от 28 октября 1935 г. № 12 // Там же. 1935. № 56. С. 12.

¹³ *Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР* : постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 8 // Собрание законодательства СССР. 1936. № 36, ст. 2837.

Перед Госавтоинспекцией ставились такие задачи, как борьба с авариями на дорогах, разработка технических норм эксплуатации транспорта, наблюдение за подготовкой шоферов, учет автопарка.

В связи с этим на нее возлагались и следующие обязанности: учет аварий; анализ и выявление их причин; привлечение лиц, виновных в ДТП, к ответственности; контроль за проведением автомобильными хозяйствами, а также народными комиссариатами, учреждениями и организациями необходимых мероприятий по содержанию автопарка в технически исправном состоянии, обеспечивающем безопасность движения, и др.

ГАИ были предоставлены обширные полномочия: беспрепятственно посещать и производить обследование автохозяйств, ремонтных заводов и мастерских; требовать у руководителей этих организаций предоставлять сведения о состоянии автопарка, о расходовании горюче-смазочных материалов; приостанавливать эксплуатацию технически неисправных автомобилей; ставить перед квалификационной комиссией вопрос о лишении водителей права управлять транспортными средствами за грубое систематическое нарушение правил движения; налагать на виновных в нарушении установленных на автомобильном транспорте норм и правил денежные штрафы. Указанное свидетельствует о явном надзорном характере функций автомобильной инспекции. Кроме того, Положение о Государственной автомобильной инспекции предусматривало использование работниками всех прав, установленных для сотрудников милиции¹⁴.

С 1936 г. круг надведомственных контрольных полномочий ГАИ постоянно расширялся. Если первым Положением о ГАИ на службу были возложены две такие функции (контроль подготовки и воспитания шоферских кадров и контроль проведения наркоматами и автомобильными хозяйствами необходимых мероприятий по содержанию автопарка в технически исправном состоянии), то с 1963 г. их было записано семь, а с 1978 г. уже двенадцать¹⁵. В дальнейшем органы ГАИ дополнительно наделялись функциями по контролю, возложенному на них ведомственными нормативными актами¹⁶.

В настоящее время Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России выполняет задачи по обеспечению соблюдения всеми участниками дорожного движения, юридическими лицами

¹⁴ История ГАИ. С. 7.

¹⁵ Россинский Б. В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. М., 1993. С. 28.

¹⁶ История ГАИ. С. 72.

(вне зависимости от формы собственности) и иными организациями, должностными лицами законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведения мероприятий по предупреждению ДТП и по снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

Положение о Госавтоинспекции утверждено Указом Президента Российской Федерации.

Основные обязанности Госавтоинспекции заключаются в контроле за соблюдением правил дорожного движения, а также нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения. Этими актами устанавливаются требования к:

- строительству, реконструкции дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта;

- эксплуатационному состоянию и ремонту дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, а также к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения;

- конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств, прицепов к ним и предметов их дополнительного оборудования;

- изменению конструкции зарегистрированных в Государственной инспекции автотранспортных средств и прицепов к ним;

- перевозкам тяжеловесных, опасных и крупногабаритных грузов.

К обязанностям Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД также относятся:

- принятие квалификационных экзаменов на получение права управления автотранспортными средствами, трамваями и троллейбусами, выдача водительских удостоверений, согласование программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, выдача заключений соискателям лицензий на осуществление образовательной деятельности (при подготовке водителей автотранспортных средств) о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям;

- регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на зарегистрированные автотранспортные средства и прицепы к ним;

— регулирование дорожного движения, в том числе с использованием технических средств и автоматизированных систем, обеспечение организации движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий;

— участие в мероприятиях по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности;

— организация и проведение в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации, работы по розыску угнанных и похищенных автотранспортных средств, а также автотранспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий;

— осуществление (в соответствии с законодательством Российской Федерации) производства по делам об административных правонарушениях;

— осуществление на месте дорожно-транспортного происшествия неотложных действий по спасению людей, в том числе принятие мер по эвакуации людей, оказание (в соответствии с законодательством Российской Федерации) первой помощи пострадавшим, а также содействие в транспортировке поврежденных транспортных средств и охране имущества, оставшегося без присмотра;

— осуществление в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения;

— ведение учета бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;

— изучение условий дорожного движения, принятие мер по совершенствованию организации движения транспортных средств и пешеходов, согласование в установленном порядке программ подготовки и переподготовки специалистов по безопасности дорожного движения;

— осуществление в установленном порядке сопровождения транспортных средств;

— участие в работе градостроительных и технических советов, в работе комиссий по открытию маршрутов регулярного движения общественного транспорта, а также в оценке соответствия этих маршрутов установленным требованиям безопасности дорожного движения в процессе их эксплуатации;

— разъяснение законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения с использованием средств массовой инфор-

мации, а также собственных изданий, проведение в этих целях смотров, конкурсов, соревнований, содействие соответствующим органам исполнительной власти в организации обучения граждан правилам безопасного поведения на дорогах, в пропаганде правил дорожного движения;

— разработка предложений по повышению безопасности дорожного движения, в том числе совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований, юридическими лицами и общественными объединениями;

— выявление причин и условий, способствующих совершению дорожно-транспортных происшествий, нарушений правил дорожного движения, иных противоправных действий, влекущих угрозу безопасности дорожного движения, принятие мер по их устранению;

— выдача разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на осуществление деятельности по изготовлению бланков водительских удостоверений, государственных регистрационных знаков на транспортные средства и другой специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении (перечень данной продукции утверждается Правительством Российской Федерации), а также на производство работ по установке и обслуживанию технических средств организации дорожного движения, ведение реестра выданных, приостановленных и аннулированных разрешений;

— выдача в установленном порядке разрешений на установку на транспортных средствах устройств для подачи специальных световых и звуковых сигналов, условных опознавательных знаков (сигналов);

— создание, обеспечение функционирования и ведение в порядке, определяемом министром внутренних дел Российской Федерации, информационных банков (баз) данных, а также предоставление содержащихся в них сведений федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления муниципальных образований, организациям и гражданам в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— участие во взаимодействии с соответствующими подразделениями федеральных органов государственной охраны в обеспечении безопасного и беспрепятственного проезда транспортных средств, в которых следуют лица, подлежащие государственной охране;

— осуществление приема граждан, обеспечение своевременного и в полном объеме рассмотрения их устных и письменных обращений с последующим уведомлением граждан о принятых решениях в установленный законодательством Российской Федерации срок.

Действующая редакция Положения предусматривает и обязанность Госавтоинспекции по организации и проведению государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»¹⁷ возлагал на сотрудников милиции обязанность по организации и проведению государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним. Согласно действующей редакции п. 19 ч. 1 ст. 12 и ст. 54 Закона о полиции полномочия полиции (Госавтоинспекции) по осуществлению государственного технического осмотра транспортных средств и прицепов к ним истекли 1 января 2014 г., в связи с чем соответствующие пункты Положения нуждаются в уточнении.

С вступлением в силу Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ на полицию была возложена обязанность по созданию и ведению единой автоматизированной информационной системы технического осмотра (п. 40 ст. 12). Эта функция, на наш взгляд, не вполне соотносится с обязанностями полиции. Таким образом, Госавтоинспекция была лишена полномочий по контролю за качеством проведения государственного технического осмотра транспортных средств, что существенно сузило ее возможности по профилактике дорожно-транспортных происшествий, происшедших по причине неисправностей транспортных средств. Кроме того, по мнению члена Совета Федерации, бывшего начальника Главного управления ГИБДД МВД России Владимира Федорова, «государство, освободившись от контроля за проведением технического осмотра транспортных средств, понесло значительные потери в вопросах обороны — учетные дела военкоматов во многом решались при техосмотре, проводимом Госавтоинспекцией»¹⁹. На высшем государственном уровне высказывалась точка зрения, что диагностическая карта стала «некой дополнительной услугой к страховому полису»²⁰.

¹⁷ *Ведомости* СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 16, ст. 503.

¹⁸ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 27, ст. 3881.

¹⁹ *Владимир Федоров о реформе МВД*. URL: <http://www.mwd.ru> (дата обращения: 14.12.2016).

²⁰ URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.06.2016).

Мы полагаем, что полицейская реформа в части упразднения государственного технического осмотра транспортных средств имела определенные негативные последствия, связанные с утратой полицией результативного инструмента воздействия на участников дорожного движения. С его помощью ранее решались такие важные правоохранительные задачи, как контроль допуска водителей к участию в дорожном движении; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, связанных с эксплуатацией транспортных средств; выявление похищенных транспортных средств и транспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий.

Считаем необходимым модернизировать систему проведения технического осмотра путем формирования государственной политики в отношении процедур его проведения и принятия мер, обеспечивающих контроль и государственный надзор за организацией его проведения, что исключит фальсификацию результата.

Продолжая рассмотрение правового статуса Госавтоинспекции, отметим, что для выполнения возложенных на Государственную инспекцию обязанностей, в соответствии с Положением, ей предоставлены следующие права:

- запрашивать и получать в установленном порядке от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и должностных лиц сведения о соблюдении ими законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- давать юридическим лицам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а в случае непринятия по таким предписаниям необходимых мер — привлекать виновных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации. Предписания даются главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения в соответствии с их компетенцией в письменной форме с указанием сроков представления информации о принимаемых мерах;

- участвовать в разработке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, вносить в установленном порядке предложения по их совершенствованию;

- предписывать или разрешать соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения;

— временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять его организацию на отдельных участках дорог при проведении массовых мероприятий и в иных случаях (в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов, а также если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения), на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии; ограничивать или запрещать проведение на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения;

— запрещать при несоблюдении требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения перевозку крупногабаритных, тяжеловесных или опасных грузов, а также движение общественного транспорта по установленным маршрутам;

— не допускать к участию в дорожном движении путем отказа в регистрации и выдаче соответствующих документов следующие автотранспортные средства и прицепы к ним:

а) изготовленные в Российской Федерации, или ввозимые на ее территорию сроком более чем на шесть месяцев, или в конструкцию которых внесены изменения, — без документов, удостоверяющих их соответствие установленным требованиям безопасности дорожного движения;

б) имеющие скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов или государственных регистрационных знаков;

в) владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности;

— останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, а также документы на транспортное средство и перевозимый груз, изымать эти документы в случаях, предусмотренных федеральным законом;

— отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, лиц, не имеющих документов на право управления или пользования транспортными средствами, а также лиц, управляющих транспортными средствами с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);

— освидетельствовать на состояние алкогольного опьянения, направлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения управляющих транспортными средствами лиц, которые подозреваются в совершении административного правонарушения в области дорожного движения и в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а также направлять или доставлять на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, которые подозреваются в совершении преступления против безопасности дорожного движения и эксплуатации транспорта, для объективного рассмотрения дела в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— использовать в установленном порядке специальные технические и транспортные средства для выявления и фиксации нарушений правил дорожного движения, контроля за техническим состоянием транспортных средств и дорог, принудительной остановки и задержания транспортных средств, дешифровки показаний тахографов;

— осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, административное задержание и личный досмотр граждан, совершивших административное правонарушение, осмотр транспортных средств и грузов с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, производить досмотр транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях;

— вызывать в Госавтоинспекцию граждан и должностных лиц по находящимся в производстве делам и материалам, получать от них необходимые объяснения, справки, документы (их копии);

— составлять протоколы об административных правонарушениях, назначать в пределах своей компетенции административные наказания юридическим лицам, должностным лицам и гражданам, совершившим административное правонарушение, применять иные меры, предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ);

— использовать для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в оказании медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств, а также в других предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях транспортные средства предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан, кроме транспортных средств, принадлежащих дипломатическим, консульским и иным представительствам иностранных госу-

дарств, международным организациям, а также транспортных средств специального назначения;

- пользоваться беспрепятственно в служебных целях средствами связи, принадлежащими юридическим лицам и гражданам;

- участвовать в установленном порядке в выполнении возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации функций государственного заказчика по разработке и изготовлению технических средств контроля за соблюдением правил дорожного движения, аварийно-спасательного оборудования, применяемого на месте дорожно-транспортного происшествия в целях снижения тяжести его последствий, а также иных технических средств, автоматизированных систем и приборов, способствующих повышению безопасности дорожного движения;

- участвовать (совместно с заинтересованными организациями и учреждениями) в определении приоритетных тем и направлений научных исследований в области обеспечения безопасности дорожного движения, осуществлять в установленном порядке их реализацию, участвовать во внедрении в практическую деятельность Госавтоинспекции научных разработок;

- участвовать в установленном порядке в работе международных организаций по проблемам безопасности дорожного движения, разрабатывать и осуществлять совместно с заинтересованными организациями и учреждениями мероприятия, обеспечивающие выполнение международных обязательств Российской Федерации в этой области;

- осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях задержание транспортных средств с помещением их в специально отведенные места до устранения причин задержания;

- осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации задержание транспортных средств, находящихся в розыске;

- обращаться в суд с иском о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта.

Ниже мы продолжим детальное рассмотрение специфики реализации отдельных направлений деятельности Госавтоинспекции. Отметим, что Государственная инспекция безопасности дорожного движения имеет богатую историю становления и обладает достаточным правовым статусом для реализации возложенных на нее задач.

§ 2. Организационное построение

Государственной инспекции безопасности дорожного движения

Организационное построение Государственной инспекции безопасности дорожного движения с момента ее становления претерпело серьезные изменения. В настоящее время в систему Госавтоинспекции входят:

1) Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (подразделение Госавтоинспекции на федеральном уровне), которое является органом управления Госавтоинспекции;

2) Центр специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации;

3) подразделения Госавтоинспекции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации (подразделения Госавтоинспекции на региональном уровне);

4) специализированные подразделения Госавтоинспекции территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъектам Российской Федерации;

5) подразделения Госавтоинспекции управлений, отделов, отделений Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также подразделение Госавтоинспекции Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур» (подразделения Госавтоинспекции на районном уровне);

6) научно-исследовательские учреждения Госавтоинспекции и их филиалы.

Руководитель подразделения Госавтоинспекции на федеральном уровне является по должности главным государственным инспектором безопасности дорожного движения Российской Федерации, а его заместители — заместителями главного государственного инспектора безопасности дорожного движения Российской Федерации. Указанные лица назначаются и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра внутренних дел Российской Федерации.

Руководители подразделений Госавтоинспекции на региональном уровне являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации, а их заместители — заместителями главных государственных ин-

спекторов безопасности дорожного движения по субъектам Российской Федерации.

Руководители подразделений Госавтоинспекции на районном уровне являются по должности главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также на комплексе «Байконур», а их заместители — заместителями главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, по закрытым административно-территориальным образованиям, а также на комплексе «Байконур».

Указания и распоряжения вышестоящих главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения обязательны для исполнения нижестоящими главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения.

В настоящее время значительный объем полномочий, связанных с контролем за соблюдением Правил дорожного движения (далее — ПДД РФ или Правила)²¹, иных нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также возбуждением дел об административных правонарушениях в этой области, осуществляют сотрудники строевых подразделений ДПС ГИБДД МВД России, деятельность которых регламентирована Наставлением по организации деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ²². В зависимости от величины обслуживаемого административно-территориального образования, количества зарегистрированных на территории транспортных средств, численности личного состава и других критериев подразделения дорожно-патрульной службы формируются в виде:

- полков, батальонов, рот, взводов, отделений и групп ДПС ГИБДД;
- специализированных батальонов, рот, взводов ДПС ГИБДД оперативного реагирования;

²¹ О Правилах дорожного движения : постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² О мерах по совершенствованию деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 186дсп. Документ опубликован не был.

— специализированных полков, батальонов, рот, взводов ДПС ГИБДД на специальных трассах;

— специализированных батальонов, рот, взводов ГИБДД по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения.

Крупные подразделения дорожно-патрульной службы, как правило, имеют в своей структуре руководящий состав; штаб; отделение (группу) кадров; дежурную часть; отделение (группу) по исполнению административного законодательства; отделение (группу) по розыску; техническую часть; службу обеспечения и обслуживания; роты; взводы.

Подразделения ДПС ГИБДД осуществляют контроль за дорожным движением, предупреждение, выявление и пресечение нарушений правил дорожного движения, применение в установленном порядке мер административного воздействия к нарушителям; распорядительно-регулирующие действия; выезд на места ДТП, выполнение в пределах установленной компетенции неотложных действий (в том числе по охране общественного порядка и борьбе с преступностью), розыск и задержание угнанных и похищенных транспортных средств, а также транспортных средств, водители которых скрылись с мест ДТП, и др.

Специализированные подразделения ГИБДД по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения выполняют особые функции: обеспечение во взаимодействии с Федеральной службой охраны Российской Федерации безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения при следовании в них лиц, подлежащих государственной охране; выполнение обязанностей в соответствии с требованиями Наставления по организации деятельности дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ при отсутствии проездов автомобилей с лицами, подлежащими государственной охране.

Дорожно-патрульная служба ГИБДД осуществляется и на стационарных постах. Стационарный пост — место несения службы нарядами ДПС, оборудованное специальными служебными помещениями, оснащенное оперативно-техническими и специальными средствами, инженерными и иными сооружениями, а также закрепленная за ним зона ответственности. Под зоной ответственности понимается территория поста с прилегающим к ней участком дороги, в пределах которого наряд дорожно-патрульной службы выполняет свои функциональные обязанности.

Наряды ДПС на стационарных постах оказывают (в пределах своей компетенции) помощь участникам дорожного движения, защищают их законные права и интересы; регулируют дорожное движение, в том числе с использованием технических средств и автоматизированных систем, обеспечивают организацию движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий; осуществляют неотложные действия на месте дорожно-транспортного происшествия, в том числе принимают меры по эвакуации людей, оказывают им первую медицинскую помощь, а также содействуют в транспортировке поврежденных транспортных средств и охране имущества, оставшегося без присмотра; предупреждают, выявляют и пресекают нарушения Правил дорожного движения Российской Федерации, привлекают в установленном порядке и в пределах своей компетенции к административной ответственности лиц, совершивших такие правонарушения, и др.

В состав наряда стационарного поста назначается не менее двух сотрудников дорожно-патрульной службы. Один сотрудник, как правило, экипирован в бронежилет и вооружен автоматическим оружием в целях осуществления страховочных функций при проверке нарядом транспортных средств. На стационарные посты могут дополнительно выставляться наряды других министерств и ведомств для осуществления контроля за передвижением транспорта и перевозкой грузов. Например, водитель, участвующий в международном дорожном движении, в соответствии с п. 2.2 Правил дорожного движения обязан останавливаться по требованию работников Российской транспортной инспекции Министерства транспорта Российской Федерации, предъявлять для проверки необходимые документы и транспортное средство. Отметим, что в последние годы такая форма несения службы, как выставление нарядов ДПС на стационарных постах, признается неэффективной, а потому во многих регионах идет сокращение количества стационарных постов. Например, в Омской области стационарные посты ДПС за последние 7 лет были сокращены на 89% (с девяти в 2009 г. до одного в 2016 г.). Считаем, что подобного рода оптимизация должна иметь точечный и строго выверенный характер, поскольку в определенных кризисных ситуациях, например при возникновении чрезвычайных обстоятельств различного вида, стационарные посты ДПС могут приобретать статус контрольно-пропускных пунктов, а уже в этом качестве они становятся действенным инструментом обеспечения функционирования особого режима въезда (выезда) на определенную территорию.

§ 3. Полномочия должностных лиц ГИБДД по применению мер административного принуждения

Административное принуждение обладает специфическими признаками, которые позволяют выделить его в качестве самостоятельного вида государственного принуждения, нацеленного на охрану общественных отношений, складывающихся преимущественно в сфере государственного управления. Меры административного принуждения используются в процессе реализации исполнительной власти соответствующими органами и должностными лицами, что представляет собой результат проявления их государственно-властных полномочий. Всем мерам административного воздействия присущ властно-принудительный характер²³.

Обеспечение безопасности дорожного движения заключается в том, чтобы убедить или принудить, опираясь на силу государственной власти, все министерства, ведомства, предприятия, учреждения и другие организации, всех должностных лиц, а также граждан соблюдать требования норм, касающихся безопасности дорожного движения²⁴.

Выполнение этих задач возможно только при реализации Государственной инспекцией безопасности дорожного движения соответствующих государственно-властных полномочий и в случае применения мер административного принуждения.

Для пресечения противоправных действий водителей, пешеходов и других участников дорожного движения должностным лицам ГИБДД Закон о полиции, КоАП РФ, Правила дорожного движения Российской Федерации, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России, иные нормативные правовые акты предоставляют право применять значительный комплекс мер административного принуждения. Анализ указанных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о наличии в арсенале ГИБДД следующих мер административного принуждения:

- 1) задержание (ст. 14 Закона о полиции);
- 2) применение физической силы (ст. ст. 18, 19, 20 Закона о полиции);
- 3) применение специальных средств (ст. ст. 19, 21, 22 Закона о полиции);
- 4) применение огнестрельного оружия (ст. ст. 19, 23, 24 Закона о полиции);
- 5) доставление (п. 1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ);
- 6) административное задержание (п. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ);

²³ *Административное право* : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 286.

²⁴ *Лукиянов В. В. Безопасность дорожного движения*. М., 1983. С. 41.

- 7) личный досмотр (ч. 2 ст. 27.7 и ст. ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ);
- 8) досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ч. 2 ст. 27.7 и ст. ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ);
- 9) осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов (ч. 1 ст. 27.8 и ст. 28.3 КоАП РФ);
- 10) досмотр транспортного средства (ч. 2 ст. 27.9 и ст. ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ);
- 11) изъятие вещей и документов (ч. 2 ст. 27.10, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 и ст. ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ);
- 12) отстранение от управления транспортным средством (ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ);
- 13) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ);
- 14) направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ);
- 15) задержание транспортного средства (ч. 3 ст. 27.13 и п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);
- 16) арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ч. 2 ст. 27.14, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 и ст. 27.3 КоАП РФ);
- 17) привод (п. 2 ч. 2 ст. 27.15 КоАП РФ);
- 18) временный запрет деятельности (ч. 2 ст. 27.16, п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ);
- 19) наложение административных наказаний в виде предупреждения или административного штрафа (ст. 23.3 КоАП РФ);
- 20) временное ограничение или запрет дорожного движения, изменение его организации на отдельных участках дорог или запрет проведения на дорогах ремонтно-строительных и других работ (подп. «д» п. 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России);
- 21) запрет на перевозку крупногабаритных, тяжеловесных или опасных грузов, а также на движение общественного транспорта по установленным маршрутам (подп. «е» п. 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России);
- 22) запрет эксплуатации автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин до устранения причин, послуживших основанием для такого запрещения (подп. «ж» п. 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России);

23) остановка транспортного средства и проверка документов на право пользования и управления ими, страхового полиса обязательно-го страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, а также документов на транспортное средство и перевозимый груз, изъятие этих документов (подп. «и» п. 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России);

24) использование транспортных средства предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для доставки в медицинские организации граждан, нуждающихся в оказании медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств (подп. «р» п. 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России);

25) беспрепятственное использование в служебных целях средств связи, принадлежащих юридическим лицам и гражданам (подп. «с» п. 12 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России).

Большинство ученых в зависимости от целей и способа обеспечения правопорядка, определяемых объективным характером общественных отношений и противоправных посягательств на эти отношения, все варианты административного принуждения подразделяют на меры:

- административного предупреждения (административно-предупредительные меры);
- административного пресечения (административно-пресекательные меры);
- административной ответственности;
- административно-процессуального обеспечения²⁵;
- административно-правовые восстановительные меры принуждения, которые применяются в целях возмещения причиненного ущерба, восстановления прежнего положения вещей²⁶.

При классификации мер административного принуждения по целям их применения имеются определенные сложности, обусловленные тем, что одна мера административного принуждения может одновременно преследовать несколько целей, по этому основанию она может быть отне-

²⁵ Корнев А. П. Административное право России : учебник : в 2 ч. М., 2000. Ч. I. С. 17 ; *Административное право* : учебник / под ред. Л. Л. Попова. С. 78 ; Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право : учебник. М., 2002. С. 53 ; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2002. С. 78.

²⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2003. С. 73.

сена к нескольким группам мер административного принуждения. Кроме того, одна и та же мера административного принуждения в разных случаях может быть направлена на достижение полярных целей, т. е. относиться к различным группам мер административного принуждения.

Меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), будучи одним из видов административного принуждения, используются субъектами их применения в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан. Они выступают в качестве ограничений административно-правового характера, административно-побудительных действий в отношении того или иного физического, должностного или юридического лица²⁷.

Должностным лицам ГИБДД в целях предупреждения правонарушений предоставлено право применять такие административно-предупредительные меры, как остановка транспортного средства, досмотр транспортных средств, грузов и багажа, личный досмотр водителей, пассажиров, иных участников дорожного движения, проверка документов водителей, предусмотренных Правилами дорожного движения²⁸, использование транспорта и средств связи, принадлежащих физическим и юридическим лицам независимо от форм собственности, приглашение граждан для оказания содействия сотрудникам ГИБДД в составлении процессуальных документов, выяснение обстоятельств дорожно-транспортных происшествий и т. п., временный запрет или ограничение движения транспортных средств и пешеходов в случае аварии, происшествия, проведения массовых мероприятий. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 15 Закона о полиции вхождение (проникновение) в жилые

²⁷ Корнев А. П. Указ. соч. Ч. 2. С. 192.

²⁸ Согласно п. 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им для проверки водительское удостоверение или временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующей категории или подкатегории; регистрационные документы на данное транспортное средство (кроме мопедов), а при наличии прицепа — и на прицеп (кроме прицепов к мопедам); в установленных случаях разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, путевой лист, лицензионную карточку и документы на перевозимый груз, а при перевозке крупногабаритных, тяжелых и опасных грузов — документы, предусмотренные правилами перевозки этих грузов; документ, подтверждающий факт установления инвалидности, в случае управления транспортным средством, на котором установлен опознавательный знак «Инвалид»; страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства в случаях, когда обязанность по страхованию своей гражданской ответственности установлена федеральным законом.

и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на земельные участки, территорию и в помещения, занимаемые организациями, и их осмотр.

Некоторые авторы относят к мерам административного предупреждения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения²⁹. Полагаем, что последнее больше относится к мерам административно-процессуального обеспечения³⁰, поскольку указанное правомочие закреплено в ст. 27.12 КоАП РФ в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Характерная черта отдельных административно-предупредительных мер заключается в том, что они могут применяться к участникам дорожного движения при отсутствии факта правонарушения. При определенных обстоятельствах, создающих угрозу общественной или личной безопасности граждан (стихийные бедствия, техногенные катастрофы, эпидемии, лесные пожары, дорожно-транспортные происшествия, ухудшение дорожных условий), должностные лица ГИБДД вынуждены прибегать к применению принудительных мер к лицам, которые не являются правонарушителями.

Говоря об административно-предупредительных мерах, остановимся на некоторых вопросах принудительной остановки транспортных средств путем размещения на проезжей части автомобилей.

О том, что правомерность применения мер принуждения в целях остановки транспортных средств в ряде случаев спорна или не имеет

²⁹ *Административное право* : учебник / под ред. Л. Л. Попова. С. 79 ; Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 81 ; Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Указ. соч. С. 115 ; Дмитриев С. Н. Дорожно-патрульная служба : пособие для сотрудников ГИБДД. М., 2000. С. 93.

³⁰ Освидетельствование лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения, оформление результатов, направление указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинское освидетельствование этого лица на состояние опьянения и оформление результатов осуществляются в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475, утвердившем «Правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и Правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 27, ст. 3280).

достаточной нормативной регламентации, мы уже писали³¹. Поводом послужила конкретная ситуация, получившая широкое освещение в средствах массовой информации, когда в Москве в 2015 г. на МКАДе сотрудники ГИБДД остановили движение и потребовали от водителей легковых автомобилей поставить свои машины поперек дороги. Сотрудники правоохранительных органов пытались таким образом преградить путь преследуемому ими автомобилю с предполагаемыми преступниками, который все же протаранил автомобили граждан и продолжил движение. При оценке правомерности действий сотрудников ГИБДД мы обратились к одному из основных нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность ГИБДД, — Административному регламенту Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения³² (далее — Регламент).

Согласно п. 72 Регламента «в случаях невыполнения водителем транспортного средства требования сотрудника об остановке; визуальном установлении признаков преступления, административного правонарушения при отсутствии возможности своевременной подачи сигнала об остановке транспортного средства... в зависимости от конкретной обстановки сотрудником могут быть приняты меры по:

- передаче информации дежурному, другому наряду сотрудников;
- преследованию и (или) *принудительной остановке* транспортного средства».

Как видим, сама возможность принудительной остановки транспортного средства, а также основания для такой остановки Регламентом предусмотрены.

Более того, Регламент содержит исчерпывающий *перечень способов остановки транспортных средств*, к числу которых относится:

- 1) применение специальных средств принудительной остановки транспорта (п. 74.1);

³¹ Головкин В. В., Слышалов И. В. Остановка транспортного средства путем размещения на проезжей части других автомобилей как мера административного принуждения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2012. № 2. С. 90–94.

³² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

- 2) временное ограничение или запрещение движения на отдельных участках дорог с использованием сигналов регулировщика, технических средств регулирования и организации дорожного движения (п. 74.2);
- 3) размещение на проезжей части патрульного автомобиля (патрульных автомобилей) с включенными специальными световыми сигналами (п. 74.3);
- 4) размещение на проезжей части грузовых автомобилей (п. 74.4);
- 5) использование огнестрельного оружия (п. 74.5).

Таким образом, Регламент допускает возможность принудительной остановки транспортного средства путем размещения на проезжей части других транспортных средств в целях ее блокирования. О том, что речь идет именно о блокировании проезжей части, а не о любом произвольном размещении на ней автомобилей, говорит системное толкование п. 74.4, предусматривающего такую возможность, во взаимосвязи с п. 74, где содержится перечень способов *принудительной* остановки.

При этом Регламент указывает на необходимость осуществления принудительной остановки транспортного средства с помощью грузовых автомобилей «только... при условиях, обеспечивающих безопасность лиц, передвигающихся в этих автомобилях». В данном ключе, по нашему мнению, сомнительна сама возможность обеспечения безопасности лиц, находящихся в автомобилях, с помощью которых перекрывается (блокируется) проезжая часть, поскольку вероятность их попадания в дорожно-транспортное происшествие (в виде столкновения) очень высока. В условиях, когда единственным способом действительного обеспечения безопасности указанных лиц является удаление их с проезжей части и из автомобилей, названная норма Регламента, на наш взгляд, явно декларативна.

Кроме того, считаем необходимым обратить внимание еще на два аспекта рассматриваемой нормы.

Во-первых, Регламент четко и однозначно ограничивает категории автомобилей, которые могут быть использованы в целях принудительной остановки транспортных средств. Речь идет только о *грузовых автомобилях*.

Во-вторых, Регламент не говорит о ведомственной принадлежности этих грузовых автомобилей. Регламент не отвечает на главный вопрос: «Чьи это автомобили? Кому они принадлежат?», что предполагает привлечение к специальным мероприятиям по принудительной остановке транспортных средств правонарушителей *любых* грузовых автомобилей (вне зависимости от того, в чьей собственности они находятся).

Возвращаясь к описанной выше ситуации с заграждением дороги в целях задержания преступников, отметим следующее: с учетом рассмотренных нами положений Регламента в действиях сотрудников ГИБДД

содержатся признаки состава дисциплинарного проступка. Во-первых, привлеченные ими автомобили не были грузовыми, а во-вторых, ими не была обеспечена безопасность лиц, находящихся в них.

Между тем вопрос о самой возможности использовать автомашины, принадлежащие физическим и юридическим лицам, для принудительной остановки транспортных средств остается дискуссионным.

Согласно ст. 209 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Собственник вправе *по своему усмотрению* совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам, не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом.

Право собственности в ряде случаев может быть ограничено. Правовой основой для этого служит ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Пункт 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ развивает данное конституционное положение о том, что ограничения права собственности, как и других гражданских прав, могут вводиться только федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Таким образом, в п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ повторены положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, допускающие ограничения гражданских прав только на основании федерального закона и только в названных в данной норме целях, которые (ввиду их значимости) оправдывают введение соответствующих ограничений. Следовательно, установление ограничений гражданских прав указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и законами субъектов Российской Федерации, а также в иных не поименованных в п. 2 ст. 1 ГК целях не допускается³³.

³³ *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный)* / под ред. О. Н. Садикова. М., 2005. 1062 с.

Возвращаясь к отношениям в области дорожного движения, отметим, что управление собственником транспортным средством является одним из способов реализации своего права на пользование имуществом. Ограничение этого права (в силу положений Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ) возможно только на основании федерального закона.

Полномочия сотрудников полиции в части использования автомобилей, находящихся в собственности физических или юридических лиц, указаны в Законе о полиции. Статья 13 названного закона содержит *исчерпывающий* перечень оснований, при наличии которых допускается использование транспортных средств организаций для государственных (полицейских) нужд.

Согласно п. 37 указанной статьи сотрудникам полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право использовать транспортные средства организаций, общественных объединений или граждан для:

- пресечения преступлений;
- преследования лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении;
- доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи;
- отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств;
- проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения, к месту происшествия.

Закон о полиции не содержит указания на использование автомобилей, принадлежащих физическим и юридическим лицам, для принудительной остановки транспортных средств. Не предоставляют данных полномочий сотрудникам полиции и другие федеральные законодательные акты. Отметим, что ст. 242 Гражданского кодекса РФ хоть и допускает возможность принудительного изъятия (реквизиции) имущества у собственника в чрезвычайных ситуациях, но при условии, что:

- такое изъятие осуществляется *в порядке, установленном федеральным законом*;
- изъятие имущества имеет *возмездный* характер;
- изъятие имущества ведет к *прекращению права собственности*.

Нормы гражданского законодательства тоже не создают достаточной правовой основы для использования имущества собственника в целях принудительной остановки транспортных средств, поскольку это не обладает возмездным характером, не влечет перехода права собственности на транс-

портное средство и не предусмотрено ни одним федеральным законом Российской Федерации.

Единственным документом, предусматривающим возможность использования автомобилей, принадлежащих физическим и юридическим лицам, для принудительной остановки транспортных средств, остается Регламент, т. е. *ведомственный* нормативный акт, возможность применения которого в этой части (в условиях очевидного несоответствия действующему законодательству), на наш взгляд, является спорным моментом.

Предлагаем внести изменения в Регламент, ограничив возможность применения грузовых автомобилей в целях принудительной остановки транспортных средств только теми случаями, когда грузовые автомобили принадлежат органам внутренних дел. Для этого предлагаем изложить п. 74.4 Регламента в следующей редакции: «74.4. *Посредством размещения на проезжей части грузовых автомобилей, принадлежащих органам внутренних дел*».

Меры административного пресечения (административно-пресекательные меры) как разновидность административного принуждения обладают всеми его признаками. По мнению профессора А. П. Коренева, под мерами административного пресечения понимаются способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния, предотвращения его опасных последствий, а также в целях создания возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности³⁴. Одна из основных целей пресечения — прекратить административно наказуемое деяние и не допустить новое. Меры административного пресечения могут быть применены уполномоченными на то должностными лицами для прекращения общественно опасных действий гражданами, не достигшими 16 лет, а также лицами невменяемыми, неделиктоспособными.

Список мер административного пресечения, применяемых сотрудниками Госавтоинспекции, разнообразен: от требования прекратить правонарушение до применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. При этом перечень средств и способов пресечения, содержащихся в нормативных правовых актах, не является исчерпывающим. В соответствии с Законом о полиции сотрудник Госавтоинспекции, находясь в состоянии необходимой обороны, крайней необходимости или при задержании лица, совершившего преступление, при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства.

³⁴ Корнев А. П. Указ. соч. Ч. 2. С. 194.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (меры административно-процессуального обеспечения) и меры административного пресечения обладают общими характерными чертами и имеют единую цель.

В соответствии со ст. 27.1 КоАП РФ в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченное лицо (в том числе и должностные лица ГИБДД) вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ниже указаны только те меры обеспечения, которые могут осуществляться сотрудниками ГИБДД):

- доставление; административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, транспортного средства, находящихся при физическом лице;
- осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;
- отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;
- медицинское освидетельствование на состояние опьянения;
- освидетельствование на состояние алкогольного опьянения;
- задержание транспортного средства;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;
- временный запрет деятельности.

Кроме того, в соответствии с п. 19 ст. 13 Закона о полиции должностные лица ГИБДД в целях обеспечения производства по делу об административном правонарушении имеют право производить регистрацию, фотографирование, аудио-, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование задержанных лиц при невозможности установления их личности.

Указанные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях сходны по своему назначению с административно-предупредительными мерами. Согласимся с мнением профессора Д. Н. Бахраха о том, что меры административного предупреждения, пресечения и процессуального обеспечения применяются в отношении лиц,

совершивших правонарушения, направлены на предотвращение возможных вредных последствий этих правонарушений, но при этом не носят характера административного наказания³⁵. Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы³⁶.

Меры административного предупреждения, пресечения и процессуального обеспечения могут применяться независимо или одновременно друг с другом, так как проверка должностным лицом ГИБДД документов водителя может повлечь его отстранение от управления в связи с необходимостью задержания, медицинского освидетельствования на состояние опьянения и привлечения к административной ответственности.

Административная ответственность в теории административного права рассматривается с различных точек зрения. Наиболее известна среди ученых концепция санкционной административной ответственности. О. М. Якуба говорил об ответственности «граждан и должностных лиц перед органами государственного управления, а в случаях, определенных законом, перед судом (судьями), а также перед общественными организациями за виновное нарушение общественных административно-правовых норм, выраженных в применении к нарушителям установленных административных санкций»³⁷. Аналогичной точки зрения придерживается и Д. Н. Бахрах: «... под административной ответственностью следует понимать применение государственными органами и должностными лицами в условиях внеслужебного подчинения административных санкций за правонарушение»³⁸.

В учебной литературе приводится подобная трактовка³⁹. Одни ученые полагают, что «мерами административной ответственности следует считать только административные наказания»⁴⁰. Другие понимают содержание административной ответственности несколько шире, определяя ее как реализацию мер наказания и восстановительных мер в административном праве⁴¹. Близка к этой позиции точка

³⁵ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 450.

³⁶ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1982. С. 128; Дмитриев С. Н. Указ. соч. С. 32.

³⁷ Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972. С. 71.

³⁸ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 66.

³⁹ Советское административное право: (Часть Общая) / под ред. А. П. Коренева. М., 1985. С. 213; Советское административное право: (Часть Общая) / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990. С. 181; Административное право и административная деятельность органов внутренних дел / под ред. Л. Л. Попова. М., 1990. С. 133.

⁴⁰ Советское административное право / под ред. Р. С. Павловского. Киев, 1986. С. 189–190.

⁴¹ Административное право / под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968. С. 236.

зрения В. М. Манохина и иных административистов: административная ответственность представляет собой реализацию мер взыскания, пресечения и восстановительных мер⁴² либо реализацию мер взыскания и пресечения⁴³.

По мнению некоторых авторов, кроме названных, это понятие охватывает и меры административно-принудительного характера⁴⁴. Так, И. А. Галаган полагает, что «все меры государственного принуждения, основанные на праве, охватываются объемом санкций»⁴⁵. Этой же позиции придерживается В. А. Юсупов: «Сведение содержания административной ответственности к применению к виновному лицу соответствующих санкций обедняет представление о сложной структуре административных правоотношений»⁴⁶.

По утверждению И. И. Веремеенко, «административная ответственность, как и административная санкция, по своему содержанию различна: ее основным содержанием может быть и наказание, и восстановление нарушенного права, и принудительное исполнение невыполненной правовой обязанности»⁴⁷.

Определение административной ответственности сторонниками ее понимания как обширной категории в известной мере условно. Отсутствие единства во взглядах на соотношение понятий «административная санкция», «административная ответственность» и «меры административного принуждения» послужило причиной продолжения дискуссии на эту тему.

Л. С. Явич отмечал, что «пока... не удалось создать столь важную для правовой практики общую теорию юридической ответственности»⁴⁸.

⁴² Манохин В. М. Правовое государство и проблемы управления по усмотрению // Сов. гос-во и право. 1990. № 1. С. 21 ; Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 17 ; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан СССР. Свердловск, 1989. С. 21.

⁴³ Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушение. М., 1961. С. 90–92 ; Попова В. И. Основные проблемы совершенствования законодательства об административной ответственности // Учен. зап. ВНИИСЗ. М., 1965. Вып. 5. С. 5 ; Додин Б. В. Основания административной ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 6.

⁴⁴ Советское административное право: (Методы и формы государственного управления). М., 1977. С. 111–128.

⁴⁵ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: (Процессуальное регулирование). Воронеж, 1976. С. 112.

⁴⁶ Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 109.

⁴⁷ Веремеенко И. И. Указ. соч. С. 102.

⁴⁸ Явич Л. С. Научно-техническая революция и юридическая наука // Правоведение. 1973. № 5. С. 50.

Что касается теории административного права, то понятие административной ответственности тоже трактуется неоднозначно.

В юридической литературе изучаемому вопросу уделялось достаточное внимание, однако проблема определения понятия административной ответственности не решена до настоящего времени.

Административная ответственность за правонарушение — разновидность юридической ответственности, которая требует оформления соответствующими процессуальными документами и осуществляется через уполномоченные на то компетентные органы (должностные лица) путем наказания виновного согласно действующему законодательству.

С учетом изложенных определений ответственность за административное правонарушение в области дорожного движения можно обозначить как ответственность водителей транспортных средств, иных участников дорожного движения, а также должностных лиц, обеспечивающих безопасную эксплуатацию транспорта, дорог и дорожных сооружений, за нарушение правил дорожного движения, эксплуатации транспорта и дорог, выраженную в применении к виновным лицам установленных законом административных наказаний через уполномоченных на то компетентных должностных лиц, органы государственного управления и суд.

Согласно действующему законодательству административные правонарушения в области дорожного движения уполномочены рассматривать начальники Госавтоинспекций, их заместители, начальники центров автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, их заместители, командиры и их заместители подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД, старшие государственные инспекторы безопасности дорожного движения, государственные инспекторы безопасности дорожного движения, сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание, старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

В настоящее время невозможно обеспечить правопорядок на автомобильном транспорте только мерами убеждения. Статистические данные органов внутренних дел свидетельствуют, что ежегодно в стране совершается значительное количество правонарушений на автомобильном транспорте, предупреждение и искоренение которых обусловлено применением мер административной ответственности.

Административное законодательство устанавливает систему наказаний, применяемых за нарушение правил дорожного движения: предупре-

ждение, административный штраф, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение права управления транспортом, административный арест, обязательные работы.

Действующая система административных наказаний направлена на решение одной проблемы — обеспечение безопасности дорожного движения, но каждое наказание индивидуально. Они дифференцированы по степени ограничений, форме и способу воздействия на лицо, виновное в совершении административного проступка в области дорожного движения. Любое административное наказание имеет конкретное содержание, которым обусловлено его место в данной системе и определено соотношение одного наказания с другими.

Рассмотрим отдельные виды административных наказаний, применяемых за нарушение правил дорожного движения.

В системе административных наказаний одно из важных мест занимает *предупреждение*, что объяснимо его содержанием. Особенность данного вида административного наказания заключается в отрицательной юридической оценке уполномоченными на то органами (должностными лицами) противоправных действий нарушителей правил дорожного движения, которые влекут наступление определенных отрицательных последствий для правонарушителя.

Предупреждение является распространенным видом административного наказания кратковременного воздействия, близко примыкает к средствам воспитательного, морального влияния. «Содержание этой меры административного взыскания состоит не столько в указании виновному правомочным органом на нарушение нормы административного права, сколько в отрицательной оценке государством поведения нарушителя, влекущей для него последствия не только морального, но и правового характера»⁴⁹.

По сравнению с другими наказаниями, предупреждение — самая легкая мера административной ответственности. Она рассчитана на воспитательный эффект и не затрагивает имущественных и иных прав нарушителя.

Этот вид наказания, наряду с конфискацией, является абсолютно определенным, т. е. не предусматривает градации, установления больших или меньших размеров санкции. Так, невозможно назначить большое или маленькое, строгое или мягкое предупреждение. Данное свойство предупреждения практически «лишает компетентных должностных лиц органов административной юрисдикции реальной возможности применения

⁴⁹ Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность. М., 1975. С. 75.

принципа индивидуализации административной ответственности. А это неизбежно влечет за собой нарушение другого основополагающего начала — принципа законности, без реализации правовых предписаний которого применение административного наказания в виде предупреждения представляется не отвечающим Основному Закону страны». «Правовое государство не приемлет подобных наказаний», следовательно, возникает необходимость в «исключении предупреждения из системы административных наказаний»⁵⁰.

Думаем, что это не так. Предупреждение изначально (как вид наказания) не предполагает возможности установления границ ответственности в максимальную или минимальную сторону. Однако это свидетельствует лишь о специфике наказания, а не о его противоречии Конституции Российской Федерации. Кроме того, отметим, что все статьи Особенной части КоАП РФ, предусматривающие в качестве санкции предупреждение, содержат возможность назначения другого вида наказания. Таким образом, принцип индивидуализации ответственности реализуется уже в момент выбора вида наказания, а не только посредством установления высшей или низшей границы ответственности.

Многие авторы относят предупреждение к эффективной мере административного взыскания в плане экономии принудительных средств в борьбе с административными правонарушениями⁵¹.

На наш взгляд, эффективность меры прямо пропорциональна уровню правосознания конкретного делинквента и общества в целом. В социуме с низким уровнем правосознания ее применение не только бессмысленно, но и вредно, поскольку способствует формированию стереотипа безнаказанности, потворствует совершению новых правонарушений. Напротив, в обществе с высоким уровнем правосознания, граждане которого уважают закон и осознают необходимость его соблюдения, эффект подобной меры морального воздействия может быть неизмеримо выше, нежели в результате избрания какого-либо иного более тяжкого наказания. Значение данных мер будет возрастать, их удельный вес в системе мер административной ответственности должен неизбежно увеличиваться, что следует из дальнейшего повышения уровня сознательности граждан и связано с общим расширением сферы действия моральных факторов⁵².

⁵⁰ *Применение административных наказаний органами внутренних дел* : сб. науч. тр. / отв. ред. А. С. Дугенец. М., 2006. С. 27.

⁵¹ *Ахмедов А. И.* Административные взыскания, применяемые органами внутренних дел : учеб. пособие. Ташкент, 1988. С. 35.

⁵² *Якуба О. М.* Указ. соч. С. 74.

Отметим, что устное предупреждение по правовым последствиям отличается от предупреждения, выносимого уполномоченным органом (должностным лицом) в соответствии с действующим законодательством. Устное предупреждение не является административным наказанием, как правило, несет в себе воспитательную функцию.

Как мера административного воздействия предупреждение оформляется постановлением уполномоченного органа (должностного лица) на основании рассмотрения материалов о нарушении правил дорожного движения. Документирование административного проступка в указанной форме влечет для виновного негативные последствия правового характера. Лицо, виновное в нарушении правил дорожного движения и получившее предупреждение в установленном законом порядке, находится в течение года в состоянии наказанности.

Административный штраф за нарушение правил дорожного движения — мера административного наказания, которая заключается в том, что компетентные органы (должностные лица), согласно действующему законодательству, возлагают на виновного обязанность уплатить определенную сумму денег. Воздействие этой меры административного наказания связано с имущественным правоограничением нарушителя. Карательная сущность штрафа заключается в ограничении имущественных интересов лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения.

Административный штраф — самое распространенное административное наказание из всех мер административной ответственности, предусмотренных действующим КоАП РФ. В качестве основного наказания он фигурирует в санкции практически каждой статьи Кодекса, устанавливающей административную ответственность.

Преобладание административного штрафа как меры ответственности за правонарушения в области дорожного движения очевидно. Из 136 статей (частей статей) главы 12 КоАП РФ, содержащих описания соответствующих составов, штраф используется при формулировании санкций по 130 из них (в 96% случаев). Неохваченными остаются лишь нормы, предусматривающие административную ответственность за наиболее грубые нарушения Правил дорожного движения, например, оставление водителем места дорожно-транспортного происшествия (ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ) или управление транспортным средством, на наружные поверхности которого незаконно нанесены специальные цветографические схемы автомобилей оперативных служб (ч. 6 ст. 12.5 КоАП РФ).

Такая частота использования объясняется универсальным характером наказания, возможностью учета личности правонарушителя и оказанием эффективного воздействия на уровень его материального благополучия. При ограничении имущественных интересов правонарушителя штраф является одним из самых экономичных административных наказаний при исполнении, поскольку его исполнение не требует отвлечения значительных финансовых средств из государственной казны.

Абсолютное большинство авторов относят штраф к оптимальным видам административного наказания⁵³.

«Административный штраф занимает особое место... Кратковременный, разовый характер воздействия, возможность быстрого, оперативно реагирования на совершенное правонарушение, а также относительная простота применения обусловили широкое распространение данной меры административного взыскания... Преимущество штрафа состоит в возможности дифференцированного назначения благодаря установлению верхнего и нижнего его пределов»⁵⁴.

О высокой актуальности данного вида административного наказания свидетельствует и тот факт, что поступление денежных сумм от административных штрафов предусмотрено доходной частью как федерального бюджета, так и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов.

В соответствии с положениями ст. ст. 31.2 и 31.3 КоАП РФ вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа обращается к исполнению должностным лицом ГИБДД, вынесшим это постановление. На первый взгляд, данное утверждение не должно вызывать сомнений в правомерности. Однако возникают вопросы при оценке возможности вынесения такого постановления с точки зрения соответствия Конституции РФ.

Согласно ст. 3.5 КоАП РФ административный штраф является денежным взысканием. Статья 135 Гражданского кодекса РФ относит денежные средства к объектам гражданских прав и признает их имуществом. В статье 35 Конституции Российской Федерации сказано, что право частной собственности охраняется законом (ч. 1) и никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (ч. 3). Закрепленные в названных конституционных положениях га-

⁵³ Рассмотрение арбитражными судами дел об административных правонарушениях: комментарии законодательства. Обзор практики. Рекомендации / под ред. Э. Н. Ренова. М., 2003. С. 83.

⁵⁴ Ахмедов А. И. Указ. соч. С. 31.

рантии права собственности предоставляются в отношении имущества, которое принадлежит субъектам права собственности на законных основаниях.

Отдельные авторы резюмируют: «...административное законодательство... входит в противоречие с... частью 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации. Далеко не все административные штрафы взимаются судом. Так, право налагать штрафы без решения суда (т. е. лишать имущества) за административные правонарушения предоставлено 60 видам государственных органов и работающим в них должностным лицам (ст. ст. 23.2–23.61 КоАП РФ). Согласно статье 28.6 КоАП РФ... уполномоченное ... должностное лицо на месте совершения административного правонарушения... налагает... административный штраф безо всякого суда»⁵⁵.

Однако авторами не учитывается другое положение Конституции Российской Федерации: право частной собственности не является абсолютным и может быть ограничено законом. В соответствии с ч. 3 ст. 55 права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом.

Сама возможность ограничений и их характер определяются законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В силу той же статьи права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Можно ли на основании этого сделать вывод, что предусмотренная законодательством об административных правонарушениях возможность внесудебного порядка изъятия денежных средств представляет ту самую исключительную ситуацию, следование общему порядку в которой может привести к фатальным последствиям государственного масштаба?

Проверяя в 1998 г. на соответствие Конституции Российской Федерации норму действовавшего тогда КоАП РСФСР, предусматривавшую возможность конфискации имущества без судебного решения, Конституционный Суд Российской Федерации отметил: «По смыслу статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, исходя из общих принципов права, введение ответственности за административный проступок...

⁵⁵ Максимов И. В. О соответствии процессуального порядка применения административного штрафа конституционным положениям // Применение административных наказаний органами внутренних дел : сб. науч. тр. / отв. ред. А. С. Дугенец, М., 2006. С. 87.

и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния. Установление конфискации товаров и транспортных средств в качестве санкции... не может быть признано соответствующим указанным правовым принципам. Возможность лишения собственников... имущества при этих условиях представляет собой ограничение конституционного права частной собственности, которое является несправедливым, несоразмерным и к тому же недопустимым с точки зрения требований к законной форме такого рода ограничений, что противоречит статьям 19 (части 1 и 2), 35 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации»⁵⁶.

Аналогичная точка зрения была изложена в постановлении Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П⁵⁷ применительно к административному штрафу. Судебный порядок его взыскания был признан единственно возможным вариантом реализации конституционного принципа неприкосновенности частной собственности.

В части 2 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации»⁵⁸ указано, что признание нормативного акта либо его отдельных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации является основанием отмены (в установленном порядке) положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих положения, аналогичные тем, что были предметом обращения.

На основании данной нормы Закона был приведен в соответствие с Конституцией Российской Федерации порядок взыскания штрафов за налоговые правонарушения, отраженный в ст. ст. 114 и 115 Налогового ко-

⁵⁶ По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М. М. Гаглоевой и А. Б. Пестрякова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 1998 г. № 8-П // Рос. газета. 1998. 26 марта.

⁵⁷ По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второго части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 года «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» в связи с запросом Дмитровского районного суда Московской области и жалобами граждан : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 20, ст. 2173.

⁵⁸ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

декса Российской Федерации, исходя из которых налоговые штрафы могут взыскиваться только в судебном порядке по искам налоговых органов.

В научной литературе высказывалось мнение, что возможность судебного обжалования несудебных решений об удержании денежных средств возможно рассматривать в качестве варианта реализации конституционного запрета на лишение имущества иначе как по решению суда⁵⁹.

Однако такой подход вряд ли оправдан. В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в указанном постановлении, сама по себе возможность обжалования постановления не является достаточной с точки зрения обеспечения судебных гарантий права собственности, ибо не исключает лишения собственности без судебного решения.

Отметим, что в 2003 г. Верховным Советом Республики Хакасия в Государственную Думу Федерального Собрания РФ уже вносился законопроект⁶⁰, где предлагалось дополнить ст. 3.5 КоАП РФ нормой о том, что административные штрафы подлежат взысканию с физических и юридических лиц только в судебном порядке. Однако эти предложения так и не нашли своего законодательного воплощения.

Полагаем, что нормы действующей редакции Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о бесспорном порядке взыскания административных штрафов с граждан и юридических лиц являются аналогичными норме, ранее признанной Конституционным Судом РФ неконституционной, а потому должны быть приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Среди административных наказаний, применяемых к участникам дорожного движения, особое место занимает *лишение права управления транспортными средствами*.

Временное прекращение действия права управления транспортными средствами является частным случаем ограничения правосубъектности. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

⁵⁹ *Настольная книга нотариуса* : в 2 т. М., 2004. Т. II. С. 21.

⁶⁰ *О внесении изменений и дополнений в статьи 3.5 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* : проект федерального закона № 401256-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, данное административное наказание:

- 1) представляет собой временное приостановление правомочий нарушителя;
- 2) может быть применено только в отношении физического лица;
- 3) может быть применено только в отношении права, которым лицо на момент вынесения постановления реально обладает.

Последний пункт особо отметим. Лишить специального права можно не любое лицо, а лишь то, которому оно ранее было предоставлено. Соответственно, лишить права управления транспортным средством можно не любого водителя, а лишь того, которому оно было предоставлено. Ведь по смыслу действующего Кодекса водителем является любое лицо, управляющее транспортным средством, т. е. совершающее действия по приведению транспортного средства в движение. В этом КоАП РФ существенно отличается от КоАП РСФСР, который подразделял лиц, управляющих транспортными средствами, на три категории:

- 1) водителей;
- 2) лиц, не имеющих права управления транспортными средствами;
- 3) лиц, лишенных права управления транспортными средствами.

КоАП РФ предусматривает несколько иную классификацию:

- 1) водители;
- 2) водители, не имеющие права управления транспортными средствами;
- 3) водители, лишенные права управления транспортными средствами.

Такой подход, на наш взгляд, обоснован, поскольку, во-первых, наиболее точно соответствует лексическому толкованию слова «водитель», т. е. тот, кто управляет самодвижущейся машиной⁶¹. Во-вторых, находится в соответствии с аналогичным толкованием термина «водитель», содержащимся в Правилах дорожного движения. Водитель — лицо, управляющее каким-либо транспортным средством, погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо. К водителю приравнивается обучающий вождению⁶².

Таким образом, любое лицо, управляющее транспортным средством, является водителем, вне зависимости от того, имеется ли у него право управления этим транспортным средством или нет.

Лишение специального права относится к компетенции судей.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

⁶¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Словарь русского языка. Екатеринбург, 1994. С. 77.

⁶² О правилах дорожного движения : постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47, ст. 4531.

Водители могут быть лишены права управления всеми видами транспортных средств: трамваями, троллейбусами, автомобилями, тракторами, мотоциклами, дорожными, строительными, уборочными и сельскохозяйственными машинами, т. е. любыми механическими транспортными средствами, управление которыми разрешено компетентными на то органами (должностными лицами) и подтверждено удостоверением установленного образца. Лишение права управления транспортными средствами может быть применено уполномоченным на то органом только за те административные проступки, которые названы в действующем законодательстве.

Анализ статей Особенной части КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что лишение специального права не является распространенным видом наказания: только двадцать семь статей содержат возможность применения данного вида ответственности, из них шестнадцать статей предусматривают ответственность за правонарушения в области дорожного движения. Таким образом, лишение специального права в большинстве случаев связано с лишением права управления транспортным средством (60%), выступая специфичным наказанием за правонарушения в области дорожного движения.

Согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях лишение права управления транспортными средствами назначается за наиболее серьезные правонарушения, предусмотренные соответствующими частями ст. ст. 12.1, 12.2, 12.5, 12.7–12.10, 12.12, 12.15, 12.16, 12.21.1, 12.21.2, 12.23, 12.24, 12.26, 12.27. Указанные административные правонарушения могут быть основанием для лишения водителей права управления транспортным средством только в тех случаях, когда они, учитывая наступившие вредные последствия, не влекут уголовной ответственности.

Как отмечают Л. Л. Попов и А. П. Шергин, *административный арест* представляет собой одно из наиболее суровых административных наказаний, затрагивающих неприкосновенность личности⁶³. Основным его правоограничением выступает лишение свободы. Тяжесть наказания в значительной мере зависит от продолжительности административного ареста.

В соответствии со ст. ст. 2.5, 3.9 КоАП РФ административный арест назначается судьей и состоит в краткосрочном лишении правонарушителя свободы на срок от 15 до 30 суток, включая время административного задержания.

⁶³ Попов Л. Л., Шергин А. П. Указ. соч. С. 73.

Данное наказание не применяется к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим 18-летнего возраста, инвалидам I и II групп. К военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к лицам, имеющим специальные звания, сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов административный арест не применяется.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу (ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ). Порядок и сроки вступления постановления в законную силу регламентированы ст. 31.1 КоАП РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ постановление судьи об административном аресте исполняется немедленно после его вынесения. Тем самым данной статьей устанавливается особый, исключительный порядок исполнения для отдельного вида административного наказания.

Действующий Кодекс допускает двоякую ситуацию. С одной стороны, возможно исполнение постановления о привлечении к административной ответственности, не вступившего в законную силу, с другой — тот же Кодекс предусматривает правило, в соответствии с которым может быть исполнено лишь постановление, вступившее в силу.

В связи с этим возникает проблема выбора нормы, подлежащей применению. Не вызывает сомнений, что правовая норма, изложенная в ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ, устанавливающая момент исполнения постановления об административном аресте, является специальной по отношению к норме, содержащейся в ч. 2 ст. 31.2 КоАП РФ, определяющей общий порядок исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. Именно ее положениями следует руководствоваться при определении момента исполнения постановления об административном аресте.

Подобная трактовка норм КоАП РФ противоречит основным принципам права, поскольку приводит к нарушению конституционного права граждан на судебную защиту и к умалению юридических гарантий в административном процессе. Безусловно, право на обжалование сохраняется, но, во-первых, становится затруднена его техническая реализация, что обусловлено объективными условиями отбывания административного ареста в изоляции от общества. Во-вторых, изначально нивелируется ценность подобного обжалования, так как наказание уже исполняется либо исполнено, а возможность отмены исполнения решения отсутству-

ет в принципе. Совершенно очевидно, никто не сможет вернуть человеку 15 суток, которые он провел в условиях административного ареста, если постановление о привлечении к административной ответственности будет отменено. Такое обжалование имеет смысл лишь с точки зрения возможности возмещения вреда, причиненного незаконным привлечением к административной ответственности в виде административного ареста в гражданско-правовом порядке (по аналогии с возмещением вреда, причиненного незаконным осуждением или заключением под стражу, — Гражданский кодекс РФ предусматривает такую возможность). Результатом обжалования постановления об административном аресте может стать исключение из личной биографии факта привлечения к административной ответственности и прекращение срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Однако в обоих случаях исправляются уже совершенные судебные ошибки, в то время как основная цель права — их обжалование и предотвращение.

Изложенное позволяет сделать вывод, что существующий порядок исполнения постановления об административном аресте, предусматривающий его немедленное исполнение, не согласуется с нормами Кодекса, устанавливающими общий порядок исполнения административных наказаний, не обеспечивает осуществления права на защиту лицу, подвергнутому административному аресту.

Отметим и отсутствие объективных обстоятельств, позволяющих говорить о необходимости существования подобного (экстренного) порядка исполнения постановления об административном аресте. В соответствии со ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание ориентировано на предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и иными лицами (так называемая частная и общая превенции). Пресечение совершаемого правонарушения — это цель применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, что не относится к целям административного наказания. Минимизация временного интервала между вынесением постановления об административном аресте и его исполнением наталкивает на предположение о том, что законодатель стремился обеспечить максимально быстрое исполнение данного вида административного наказания. Немедленное реагирование на совершение общественно вредных деяний, безусловно, несет положительный эффект (с точки зрения предупреждения совершения новых правонарушений) и позволяет достигать с наибольшей эффективностью целей административного наказания. Однако оно не должно происходить за счет ущемления прав граждан, подвергаемых административному аресту, на защиту.

В связи с изложенным считаем необходимым внести изменения в ч. 2 ст. 32.8 КоАП РФ, исключив из нормы фразу «немедленно после вынесения такого постановления».

Изучение основных мер административного принуждения должностными лицами ГИБДД позволяет сделать вывод, что для осуществления контроля в сфере обеспечения безопасности дорожного движения Госавтоинспекция пользуется широкими полномочиями по эффективному принудительному воздействию на все компоненты, образующие процесс дорожного движения (участники, транспортные средства и дорожные условия).

§ 4. Взаимодействие ГИБДД с государственными органами, негосударственными организациями в обеспечении безопасности дорожного движения

Обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется и достигается путем управленческой деятельности соответствующих субъектов, уполномоченных на осуществление государственно-властных функций в сфере дорожного движения. Объективно сложный характер регулируемых общественных отношений и потребность в комплексном подходе к обеспечению безопасности дорожного движения предполагают не только адекватную организационную структуру, но и оптимальную систему субъектов управления, наделенных необходимыми административными, правовыми и информационными полномочиями⁶⁴.

В системе субъектов, обеспечивающих безопасность дорожного движения в стране, ведущее место занимает Правительственная комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения⁶⁵, которая является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения. Председатель комиссии — заместитель Председателя Правительства Российской Федерации.

В состав Межотраслевой правительственной комиссии входят представители Министерства транспорта РФ, Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ, Министерства обороны РФ, Министерства

⁶⁴ Сидоряк Н. В. Органы местного самоуправления как субъект обеспечения безопасности дорожного движения // Юридический мир. 2011. № 2. С. 53–57.

⁶⁵ О Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения : постановление Правительства РФ от 25 апреля 2006 г. № 237 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 18, ст. 2004.

образования и науки РФ, Министерства здравоохранения РФ и других федеральных органов. От Министерства внутренних дел РФ в состав Комиссии входит заместитель министра внутренних дел и Главный государственный инспектор безопасности дорожного движения России — начальник Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации⁶⁶.

Аналогичные комиссии организуются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К их компетенции относятся координация деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения, организация разработки и выполнения программ по предупреждению аварийности на автомобильном транспорте, подготовка предложений по совершенствованию законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения. Данные комиссии создаются в целях координации деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и организаций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. В их состав, как правило, входят представители органов власти, территориальных подразделений ГИБДД МВД России, государственного автодорожного надзора и др. На заседаниях рассматриваются вопросы состояния аварийности, итоги инспекторских проверок, разрабатываются мероприятия по обеспечению безопасности дорожного движения.

Особенно актуальны вопросы организации взаимодействия субъектов по обеспечению безопасности дорожного движения на уровне муниципальных образований. Как правило, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов и органы местного самоуправления взаимодействуют на основе договоров и соглашений о реализации программ развития сети автомобильных дорог, о разграничении собственности, об отводе земель, о приостановлении или ограничении движения по автомобильным дорогам, об осуществлении мер по обеспечению экологической безопасности автомобильных дорог. Однако нормативно не определены основные направления и формы взаимодействия органов местного самоуправления с органами исполнительной власти по обеспечению безопасности дорожного движения.

Безусловно, комиссиям принадлежит важная экспертная, консультационная и координирующая роль в обеспечении безопасности дорожного движения в рамках соответствующих территориальных образований. Од-

⁶⁶ *О составе Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения* : распоряжение Правительства РФ от 24 июня 2008 г. № 904-р // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 26, ст. 3094.

нако только выработкой предложений и рекомендаций проблему обеспечения безопасности дорожного движения на местном уровне не решить. Реализация соответствующих управленческих решений требует адекватного финансирования, научной проработки. В процессе повышения эффективности деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения в рамках муниципальных образований акцент должен делаться не на необоснованное увеличение исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, а на использование потенциала существующей системы, который может проявиться в полной мере при условии создания надлежащей правовой базы и финансового обеспечения⁶⁷.

Совместно с ГИБДД и органами исполнительной власти различных уровней в систему обеспечения безопасности дорожного движения входят ведомства и учреждения, ответственные за проектирование, производство, техническую эксплуатацию и экологическую безопасность важнейших элементов транспортного комплекса, за обучение участников дорожного движения и решение прочих вопросов, оказывающих влияние на безопасность дорожного движения, а также органы, осуществляющие контроль за дорожным движением, т. е. ведомства, обладающие соответствующими межотраслевыми контрольно-надзорными функциями: Федеральная служба по надзору в области транспорта (Ространснадзор), Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), специализированные ведомственные службы — Военная автомобильная инспекция Министерства обороны и национальной гвардии РФ.

Правовые основы взаимодействия Госавтоинспекции с иными субъектами системы обеспечения безопасности дорожного движения закреплены в ст. 10 Закона о полиции. Так, данной статьей предусмотрено, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. При выполнении возложенных на нее обязанностей полиция может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций. В пределах своих полномочий полиция оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка. Государственным и муниципальным органам, общественным объединениям, организациям и должностным лицам предписано оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей.

⁶⁷ Сидорьяк Н. В. Указ. соч. С. 81.

В соответствии с п. 4 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации Госавтоинспекция взаимодействует с органами местного самоуправления муниципальных образований, однако порядок и формы подобного взаимодействия не получили нормативно-правового развития.

Актуальным остается вопрос о совершенствовании координации деятельности различных органов управления безопасностью дорожного движения, поскольку в ряде случаев происходит дублирование либо выполнение излишних функций, что затрудняет реализацию главной задачи — осуществления государственного контроля за соблюдением правил дорожного движения. Так, одной из государственных структур, осуществляющих контроль за соблюдением транспортного законодательства, правил безопасности движения и экологических требований при эксплуатации транспорта, является Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

К числу ее основных полномочий относятся контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о порядке осуществления международных автомобильных перевозок на территории Российской Федерации, а также о перевозке опасных грузов автомобильным транспортом. Кроме того, Служба производит весовой контроль автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки, организацию на федеральных автомобильных дорогах стационарных пунктов для проведения такого контроля⁶⁸.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Одним из направлений практических форм взаимодействия Ространснадзора с Госавтоинспекцией стало размещение в одних и тех же точках либо в непосредственной близости друг от друга постов весового контроля транспорта Ространснадзора и стационарных постов ДПС ГИБДД, что обусловлено отсутствием у работников Федеральной службы по надзору в области транспорта служб весового контроля права самостоятельной остановки транспортных средств⁶⁹.

⁶⁸ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 // Рос. газета. 2004. 10 авг.

⁶⁹ Это право предоставлено им только в отношении грузовых автомобилей и автобусов, осуществляющих международные автомобильные перевозки, в контрольных пунктах, специально обозначенных дорожным знаком 7.14 (п. 2.4 Правил дорожного движения).

ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Надзор за дорожным движением

Автомобильный транспорт в Российской Федерации остается самым опасным видом транспорта¹. В связи с этим в настоящее время осуществление государственного контроля за соблюдением правил, стандартов, технических норм и других предписаний в области обеспечения дорожного движения признается одним из важнейших направлений деятельности органов государственной власти.

Контроль — одна из важнейших функций государственного управления. Но во многих случаях ради обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной опеки со стороны государства правовыми актами контрольные полномочия субъектов власти ограничивают и предоставляют им возможность осуществлять только надзор. Ученые полагают, что, в условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность предприятий, организаций и жизнь граждан, при переходе к правовому государству роль надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля². В чем же заключаются цели и задачи надзорной деятельности в государственном управлении? Они оказывают решающее влияние на основные направления деятельности, функциональную структуру надзорных органов, на формы и методы их деятельности, на санкции, которые обеспечивают принуждение к должному поведению в отношении охраняемого законом объекта³. Как полагает Д. Н. Бахрах, чтобы обеспечить безопасность граждан, общества и государства, необходимо охранять соответствующие общественные отношения и материальные ценности от правонарушений и стихийных явлений.

¹ Количество аварий, жертв и величина ущерба в автомобильном транспорте на 2–3 порядка превосходит показатели иных видов транспорта.

² Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М., 1996. С. 245.

³ Там же. С. 246.

Поэтому субъекты надзорной деятельности обязаны заботиться о недопущении вредных последствий, о выявлении обстоятельств, которые могут быть их причиной, принимать меры для устранения обнаруженных отклонений. И лишь потом выявлять виновных и решать вопрос об их ответственности⁴. Следовательно, целевая направленность административного надзора заключается в обеспечении неприкосновенности охраняемых объектов от различного рода посягательств, способных причинить материальный либо моральный ущерб.

Перейдем к рассмотрению вопроса о сущности надзора в сфере дорожного движения и к определению понятия этой деятельности. В основу понятия административного надзора в дорожном движении заложены такие признаки, как наблюдение, деятельность людей, цель наблюдения.

Наблюдение осуществляется за процессом, который складывается из действий участников дорожного движения: пешеходов, водителей, пассажиров транспортных средств. В процессе наблюдения выявляются и пресекаются нарушения правовых предписаний, применяются административные санкции в отношении нарушителей, оказывается помощь пострадавшим, осуществляются другие меры надзорного характера. Эта деятельность заключается в обеспечении соответствия поведения водителей, пешеходов, всех участников дорожного движения действующим правилам. В чем же состоит сущность надзора в сфере дорожного движения? Отметим, что в юридической науке широко распространена схема анализа контрольно-надзорной деятельности как разновидности управленческой деятельности. Такой подход во многом необходим и продуктивен. Рассмотрим его основные положения.

Во-первых, административный надзор — функция государственного управления, т. е. конкретная разновидность управленческой деятельности, а потому правомерно предположение о единстве общего и специального объектов воздействия. Следовательно, можно утверждать, что административный надзор осуществляется в отношении объекта управления дорожного движения, т. е. общественных отношений, возникающих в рамках заданного правового режима.

Во-вторых, административный надзор в данной сфере общественных отношений характеризуется как надведомственный контроль исполнительной власти за соблюдением субъектами (коллективными или индивидуальными) правовых норм. С одной стороны, это часть управленческого контроля, особый вид исполнительно-распорядительной деятельности, а с другой (если подойти к нему с позиций обеспечения законности) — это одно из средств

⁴ Там же. С. 246.

охраны такого режима, разновидность государственного надзора, который включает еще и прокурорский, судебный, конституционный надзор.

В-третьих, надзор является такой управленческой деятельностью, которая, располагая всеми необходимыми формами и методами, способствует исполнению участниками дорожного движения установленных норм поведения в процессе пространственного перемещения и при проведении всех работ, обеспечивающих дорожное движение.

В-четвертых, надзор, опираясь на силу закона, обеспечивает соблюдение участниками дорожного движения установленных государственных норм, направленных на достижение определенных целей: безопасность дорожного движения и эффективное использование автотранспорта.

Результаты теоретических исследований по одному из наиболее известных надзоров (в сфере обеспечения безопасности дорожного движения) и анализ практики его осуществления позволили сделать следующие выводы:⁵

1. Сущность административного надзора в дорожном движении характеризуется его целевой направленностью, которая заключается в удержании поднадзорных объектов в заданном правовом режиме. Так обеспечивается готовность объектов к последующему управленческому воздействию на них.

2. Главная задача административного надзора укладывается в понятие охранной деятельности, которая имеет полномочия, связанные с применением мер принуждения к гражданам, должностным и юридическим лицам, действующим неправомерно.

Эффективность выполнения контрольно-надзорных функций в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в значительной степени зависит от:

- нормативного регулирования деятельности различных органов в этой сфере путем установления общих правил;
- оперативной корректировки тех задач, которые предстоит решить органам управления;
- контроля за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения;
- государственной защиты прав и интересов участников дорожного движения, урегулированных соответствующими нормами и правилами, объемом данных для этого полномочий, а также процесса практической реализации этих полномочий.

⁵ Туник Ю. Н. Административно-правовые отношения в сфере контрольно-надзорной деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993. С. 78 ; Луконин В. П. Правовые основы контрольно-надзорной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения. Екатеринбург, 1999. С. 81.

Функции государственного контроля и надзора в сфере обеспечения безопасности дорожного движения в стране осуществляют разные органы и службы, но Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации является основным рабочим звеном этой системы. Деятельность ГИБДД направлена на обеспечение соблюдения юридическими лицами независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Таким образом, ГИБДД наделена полномочиями надведомственного контроля по отношению ко всем без исключения государственным органам и организациям, имеющим нормативно закрепленные обязанности разрабатывать и реализовывать меры обеспечения безопасности дорожного движения. Объектом контроля являются и граждане, которые обязаны соблюдать правовые нормы, регламентирующие безопасность дорожного движения.

Надведомственный контроль ГИБДД носит всеобъемлющий характер, охватывает почти все этапы работ, связанных с обеспечением конструктивной и эксплуатационной безопасности транспортных средств и элементов дорожного движения, включая этап проектирования. При этом решаются три задачи:

- 1) не допустить к участию в дорожном движении новых транспортных средств, не отвечающих предъявляемым техническим требованиям;
- 2) не допустить ввода в эксплуатацию новых участков дорожной сети, состояние которых не отвечает требованиям безопасности дорожного движения;
- 3) обеспечить соответствие требованиям безопасности дорожного движения состояния эксплуатирующихся транспортных средств и участков дорожной сети, поведения участников дорожного движения.

При выполнении первой задачи Госавтоинспекция выступает как разрешительная инстанция, которая на основании проверки качества работ дает заключение о возможности проведения дальнейших действий.

Полномочия ГИБДД по решению двух последних задач, связанных с непосредственным обеспечением безопасности дорожного движения путем своевременного предупреждения, выявления и пресечения уже допущенных нарушений норм дорожного движения, включают:

- контроль за:
 - а) содержанием автомобильных дорог, улиц, дорожных сооружений и железнодорожных переездов в безопасном для дорожного движения

состоянии (установка и эксплуатация технических средств организации дорожного движения);

б) выполнением требований по обеспечению безопасности дорожного движения при проведении ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах;

в) обеспечением безопасного движения транспортных средств и пешеходов в местах проведения аварийно-спасательных работ и массовых мероприятий;

— надзор за техническим состоянием находящихся в эксплуатации автомототранспортных средств, троллейбусов и трамваев;

— контроль за соответствием содержания загрязняющих веществ в выбросах транспортных средств;

— надзор за дорожным движением, выявление и пресечение нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации и других нормативных актов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения.

Рассмотренные полномочия характеризуют ГИБДД МВД России как орган надведомственного контроля, являющийся основным субъектом контрольно-надзорной деятельности в области дорожного движения.

Большая часть нагрузки по осуществлению надзора за дорожным движением лежит на дорожно-патрульной службе ГИБДД (далее — ДПС). Это крупнейшее подразделение Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (объединяет три четверти всего личного состава Госавтоинспекции).

Дорожно-патрульная служба ГИБДД осуществляет и розыск угнанных, похищенных автомототранспортных средств, транспортных средств участников ДТП, скрывшихся с мест происшествия, административное расследование по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

К важнейшим функциям дорожно-патрульной службы относятся:

— наблюдение за дорожным движением;

— контроль за дорожными условиями, техническим состоянием транспортных средств, поведением участников дорожного движения, предупреждение их противоправных действий, пресечение противоправных действий;

— регулирование дорожного движения.

Наблюдение как один из основных способов дорожно-патрульной службы состоит в оценке должностными лицами ГИБДД состояния дорожного покрытия, интенсивности движения транспортных средств и т. п. По итогам наблюдения применяются иные способы обеспечения безопас-

ности дорожного движения, определяются места и формы несения службы. Наблюдение может осуществляться с помощью технических средств (спутниковая связь, радары, оптические приборы, телемониторы, иная специальная техника) или визуально.

Под *контролем* за поведением участников дорожного движения, техническим состоянием транспортных средств и дорожных условий понимаются сбор и обработка информации, оперативное реагирование на изменение дорожной обстановки, неправомерное поведение водителей, пешеходов, иных участников движения.

Контроль за дорожным движением включает визуальное или с использованием технических средств наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов, а также наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений, за элементами их обустройства.

Контроль за дорожным движением может осуществляться:

- в пешем порядке;
- на патрульном автомобиле в движении или стационарном положении;
- на стационарном посту ДПС.

При контроле за дорожным движением могут использоваться средства авиации (вертолеты, аэростаты, дирижабли, мотодельтапланы и т. д.), что для ряда регионов (с учетом высокого уровня автомобилизации и слабо развитой сети дорог) является эффективным средством мониторинга.

В зависимости от состояния дороги и интенсивности дорожного движения применяются:

- открытый контроль, осуществляемый должностными лицами ГИБДД в форменной одежде со специальным снаряжением на автомобилях или мотоциклах, имеющих соответствующую окраску и оборудование;
- скрытый контроль, проводимый, как правило, на патрульных автомобилях без специальных цветографических схем и устройств для подачи сигналов, оборудованных радаром, радиостанцией и другими специальными средствами⁶;

⁶ В соответствии с п. 35 Административного регламента к патрульным транспортным средствам относятся транспортные средства Госавтоинспекции (автомобиль, мотоцикл, автобус), состоящие на балансе в органах внутренних дел и включенные в постовую ведомость. При выполнении сотрудниками Госавтоинспекции действий, непосредственно связанных с осуществлением контроля за дорожным движением, использование транспортных средств, не относящихся к патрульным автомобилям, не допускается (*Об утверждении Административного регламента МВД России исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения* : приказ МВД России от 14 ноября 2016 г. № 727. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.02.2017)).

— смешанный контроль, используемый инспекторским составом в форменной и гражданской одежде одновременно на нескольких автомобилях, один из которых имеет обычную окраску, а другие — специальную.

При осуществлении контроля за дорожным движением принимаются меры к:

— предупреждению нарушений правил дорожного движения участниками дорожного движения;

— предупреждению водителей о возникшей на их пути опасности, которую они не в состоянии своевременно обнаружить;

— выявлению затруднений в движении, предзаторовых, заторовых ситуаций, иных помех движению транспортных средств и пешеходов, осуществлению необходимых мер реагирования;

— оказанию содействия участникам дорожного движения в передвижении по маршруту следования;

— выявлению и пресечению нарушений правил дорожного движения участниками дорожного движения;

— выявлению и задержанию транспортных средств, находящихся в розыске;

— пресечению преступлений, нарушений общественного порядка и безопасности;

— оказанию содействия в беспрепятственном проезде транспортных средств аварийно-спасательных служб в районы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

— обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения;

— фиксации и передаче в дежурную часть установленных фактов нарушений правил, нормативов и стандартов в области обеспечения безопасности дорожного движения, недостатков в содержании дорог, инженерных сооружений, технических средств организации дорожного движения и в местах проведения работ на дорогах, угрожающих безопасности дорожного движения;

— выполнению указаний, полученных от руководителя подразделения или дежурного.

В случае одновременного возникновения обстоятельств, требующих реагирования сотрудника, в приоритетном порядке осуществляются действия, направленные на сохранение жизни и здоровья граждан, объектов государственной охраны, предупреждение дорожно-транспортных происшествий.

При выявлении нарушения правил дорожного движения, совершенного участником дорожного движения, производится остановка транспортно-

го средства, пешехода в целях пресечения этого нарушения и осуществления производства по делу об административном правонарушении; передача информации о нарушении другому наряду сотрудников или в дежурную часть (в случае необходимости пресечения нарушения и невозможности принятия самостоятельных мер к остановке транспортного средства).

При выявлении затруднений в движении, предзаторовых и заторовых ситуаций, иных помех движению транспортных средств и пешеходов обеспечивается самостоятельное принятие или с привлечением участников дорожного движения мер к устранению помех в дорожном движении, а также выполнение распорядительно-регулирующих действий в целях перераспределения транспортных потоков, направления транспортных средств в объезд.

При установлении факта или при получении информации о неисправности, неправильной установке технических средств организации дорожного движения, о нарушении правил проведения ремонтно-строительных работ на дорогах, создающих угрозу безопасности дорожного движения, принимаются возможные меры к устранению недостатков, а в случае невозможности — осуществляются необходимые распорядительно-регулирующие действия до их устранения.

Для предупреждения нарушений правил дорожного движения могут использоваться устройства (макеты, манекены), имитирующие сотрудника, патрульный автомобиль, технические средства фиксации нарушений правил дорожного движения.

Регулирование дорожного движения может осуществляться посредством применения распорядительно-регулирующих действий с использованием:

- сигналов регулировщика;
- ручного управления светофорным объектом;
- установки временных дорожных знаков и указателей;
- ограждения участка дороги техническими средствами организации дорожного движения (конусы, сигнальная лента и др.);
- размещения на проезжей части патрульного автомобиля с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами;
- громкоговорящего устройства.

Суть регулирования (организации) дорожного движения заключается в том, чтобы рекомендовать, обязать или запретить его участникам производить те или иные действия в интересах обеспечения безопасности движения. Регулирование дорожного движения осуществляется путем распорядительных действий (жестов) инспекторского состава ГИБДД, а также с помощью дорожных знаков, указателей, светофоров

и различных систем управления ими, разметки проезжей части, соответствующего устройства улиц и дорог.

Изменение организации движения транспортных средств и пешеходов в неотложных случаях при возникновении реальной угрозы безопасности дорожного движения должно осуществляться только уполномоченными на то должностными лицами. Категории должностных лиц, которые могут надеяться статусом регулировщика и выступать в качестве такового, определены Правилами дорожного движения, утвержденными постановлением Совета министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090⁷: в соответствии с п. 1.2 под регулировщиком необходимо понимать лицо, наделенное в установленном порядке полномочиями по регулированию дорожного движения с помощью сигналов, установленных Правилами, непосредственно осуществляющее указанное регулирование. Регулировщик должен быть в форменной одежде и (или) иметь отличительный знак и экипировку. К регулировщикам относятся сотрудники полиции и военной автомобильной инспекции, а также работники дорожно-эксплуатационных служб, дежурные на железнодорожных переездах и паромных переправах при исполнении ими своих должностных обязанностей. В соответствии с п. 2.4 Правил дорожного движения регулировщикам предоставлено право остановки транспортных средств. В момент подачи сигнала об остановке транспортного средства сотрудник полиции (с точки зрения терминологии Правил дорожного движения РФ выступает именно в качестве регулировщика) осуществляет регулирование порядка движения, даже если это в отношении одного участника дорожного движения. В соответствии с п. 1.3 Правил дорожного движения участники дорожного движения обязаны выполнять распоряжения регулировщиков, действующих в пределах предоставленных им прав и регулирующих дорожное движение установленными сигналами. Частью 2 ст. 12.25 КоАП РФ предусмотрена ответственность за невыполнение законного требования сотрудника полиции об остановке транспортного средства.

Основания к остановке транспортного средства сотрудником:

- установленные визуально или зафиксированные с использованием технических средств признаки нарушений требований в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- наличие данных (ориентировка, информация дежурного, других нарядов, участников дорожного движения, визуально зафиксированные обстоятельства), свидетельствующих о причастности водителя, пассажи-

⁷ *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47, ст. 4531.

ров к совершению дорожно-транспортного происшествия, преступления или административного правонарушения;

- наличие данных (ориентировка, сведения оперативно-справочных и розыскных учетов, информация дежурного, других нарядов, участников дорожного движения) об использовании транспортного средства в противоправных целях или наличие оснований полагать, что оно находится в розыске;

- необходимость опроса водителя или пассажиров об обстоятельствах совершения дорожно-транспортного происшествия, административного правонарушения, преступления, очевидцами которого они являлись или являются;

- необходимость привлечения участника дорожного движения в качестве понятого;

- выполнение распорядительно-регулирующих действий;

- необходимость использования транспортного средства;

- необходимость привлечения водителя для оказания помощи другим участникам дорожного движения или сотрудникам полиции;

- проведение на основании распорядительных актов руководителей органов внутренних дел, органов управления Госавтоинспекции специальных мероприятий, связанных с проверкой в соответствии с целями специальных мероприятий транспортных средств, перемещающихся в них лиц и перевозимых грузов;

- проверка документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство и перевозимый груз, а также документов, удостоверяющих личность водителя и пассажиров (только на стационарных постах ДПС).

В случаях невыполнения водителем транспортного средства требования сотрудника об остановке, при визуальном установлении признаков преступления или административного правонарушения при отсутствии возможности своевременной подачи сигнала об остановке транспортного средства, при получении информации о совершении водителем транспортного средства преступления или административного правонарушения от другого наряда сотрудников органов внутренних дел, от участника дорожного движения, в случае получения указания от дежурного, руководителя подразделения о необходимости остановки транспортного средства (в зависимости от конкретной обстановки) сотрудником могут быть приняты меры по:

- передаче информации дежурному, другому наряду сотрудников;

- преследованию и (или) принудительной остановке транспортного средства.

Преследование осуществляется на патрульном автомобиле с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами. Требование об остановке подается с помощью громкоговорящего устройства или жестом руки с применением жезла или диска с красным сигналом (световозвращателем). В случае необходимости и при наличии возможности производится (с использованием громкоговорящего устройства) информирование других участников дорожного движения о повышенной внимательности и о соблюдении мер предосторожности.

В настоящее время насчитывается около 40 задач и функций, возложенных на ГИБДД⁸, что, безусловно, оказывает негативное влияние на эффективность надзорной деятельности. Ведомственный подход к подготовке нормативных актов в сфере дорожного движения привел к тому, что деятельность ГИБДД регулируется множеством документов. Эффективность нормативно-правовой базы с позиций обеспечения безопасности дорожного движения зависит, с одной стороны, от того, насколько полно она отражает весь комплекс вопросов, возникающих в сфере дорожного движения, а с другой — от степени готовности участников дорожного движения регулировать свое поведение в соответствии с правовыми нормами, общей правовой культурой населения.

В современных условиях практически невозможно достичь положения, когда каждый участник дорожного движения во всех случаях поступал бы в точном соответствии с установленными нормами и требованиями. Основной причиной подобного положения дел является «застой» правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения, который привел к тому, что у многих его участников сформировался стереотип противоправного поведения на дороге. При высокой латентности административных правонарушений в области дорожного движения отметим, что такое пренебрежение установленными правилами способствует появлению у большинства населения чувства уверенности в безнаказанности противоправного поведения.

Очевидно, что нормативно-правовая база (как средство воспитания и формирования поведения) должна соответствовать потребностям общества и быть адекватной сложности решаемых задач. По мере роста аварийности в стране становились и более жесткими соответствующие санкции. Однако эти меры оказывались неэффективными, так как инфляция в последние пять лет, по оценкам многих специалистов, не опускалась ниже

⁸ О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения : указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 28, ст. 2897.

8–10%. Предусмотренное в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях значительное (по прежним представлениям) увеличение штрафных санкций оказалось на фоне общего инфляционного процесса слабой мерой. Сама по себе тяжесть наказания (при отсутствии у участника дорожного движения стереотипа законопослушного поведения) никогда не являлась достаточным условием эффективности действия закона, но она должна отражать уровень ущерба, наносимого обществу в результате того или иного правонарушения.

Даже поверхностный анализ правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения Правил дорожного движения, показывает, что в большинстве случаев размеры штрафов не соответствуют уровню общественной опасности (вредности) проступков.

За рубежом за те же правонарушения предусмотрены более строгие наказания (тюремное заключение или значительная сумма штрафа). Например, нарушение правил обгона, выезд на встречную полосу движения в Великобритании влечет наказание в виде штрафа от 70 фунтов (что в пересчете на рубли составляет около 7000 руб.). В Германии штраф за данное правонарушение варьируется от 30 до 250 евро (\approx от 2000 до 18000 руб.). В Финляндии использован другой подход: там штраф составит 0,1% от чистого ежемесячного дохода. В Норвегии самый большой размер штрафа за рассматриваемое правонарушение — 5000 крон (почти 40000 руб.). Штрафы за самое распространенное правонарушение в области дорожного движения — превышение скорости от 20 до 50 км/ч — в указанных странах выше, чем в России, в 5–10 раз. В Великобритании — от 70 фунтов (\approx 7000 руб.), в Германии — до 35 евро (\approx 2500 руб.), в Финляндии — от 70 евро (около 5000 руб.), во Франции — от 135 евро (почти 10000 руб.). Наибольший размер штрафа предусмотрен в Норвегии — от 3500 крон (\approx 27500 руб.)⁹.

Эффективность правоприменительной деятельности связана с недостаточной разработкой механизма наложения и исполнения штрафов, в результате чего часть налагаемых штрафов остается невзысканной.

Еще один момент, определяющий эффективность действующего законодательства, — обеспечение равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом (вне зависимости от места работы и занимаемой должности). Происходящие на глазах у многих и многократно воспроизводимые в дорожных условиях проявления социального неравенства вызывают только озлобленность и пренебрежительное отношение к законам и сотрудникам ГИБДД, охраняющим правопорядок.

⁹ URL: <http://road-safety.ru/upload/images/Fines/tablefines.png> (дата обращения: 01.06.2016).

Считаем, неправомерно связывать эффективность законодательства об административной ответственности только с мерой наказания за те или иные виды нарушений Правил дорожного движения. Другой (не менее важной) составляющей выступает обеспечение высокой степени выявляемости случаев нарушений, т. е. обеспечение принципа неотвратимости наказания. Частота выявления случаев правонарушений, формирующих поведение водителей в желательном направлении, согласно зарубежным исследованиям, должна составлять не менее 50% всех случаев правонарушений, иначе не следует ожидать заметного эффекта от дорожного надзора.

§ 2. Надзор за безопасным содержанием автомобильных дорог, улиц и дорожных сооружений

Интенсивный рост автомобильного парка выдвинул в число наиболее острых проблем, препятствующих устойчивому развитию транспортной системы страны, вопросы, связанные с резким повышением уровня загрузки автомобильных дорог. При высоком темпе автомобилизации населения одной из ключевых ошибок, приведшей к существующей ситуации с перегрузкой улично-дорожных сетей, явилась недооценка тесной взаимосвязи складывающихся условий дорожного движения с практикой градостроительного развития территорий, состоянием улично-дорожных сетей, качеством услуг общественного транспорта, с применением современных методов и средств организации дорожного движения.

В каждом третьем ДТП отмечается наличие дорожных проблем. Так, в зонах дорожных работ, например, происходит около 4% ДТП от их общего числа. Только в 2015 г. на таких участках погибло 20 человек и 113 получили ранения¹⁰.

Проблемы в сфере дорожного движения усугубляются отсутствием надлежащей правовой базы, необходимой для обеспечения эффективной организации дорожного движения, для грамотного планирования и управления работой региональных транспортных систем.

В настоящее время нет основополагающего федерального закона, регулирующего вопросы транспортного развития территорий, организации дорожного движения и оперативного управления им, а также устанавливающего четко очерченную специальную компетенцию федеральных органов исполнительной власти, права и обязанности субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в

¹⁰ Из выступления Владимира Путина на заседании президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения 14 марта 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.06.2016).

данной сфере, в том числе в части правового регулирования организации дорожного движения, территориального транспортного планирования и проектирования, осуществления и финансирования мероприятий по организации дорожного движения. Действующие нормативные правовые акты в области организации и обеспечения безопасности дорожного движения не могут обеспечить надлежащее базовое правовое регулирование данной деятельности с учетом имеющихся проблем.

В этих условиях в целях создания единой законодательной основы для правового регулирования всех базовых вопросов, связанных с организацией дорожного движения, в том числе следующих из международных обязательств Российской Федерации, для формулирования самостоятельного предмета правового регулирования, общих правовых условий организации дорожного движения, для создания единого понятийного аппарата в данной сфере правового регулирования, увязанного с терминологией, принятой в международных нормах, для установления полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере организации дорожного движения считаем целесообразным разработку проекта федерального закона «Об организации дорожного движения».

Действующее нормативное регулирование, например Закон о безопасности дорожного движения, устанавливает, что проектирование, строительство, реконструкция, ремонт и содержание дорог на территории Российской Федерации должны обеспечивать безопасность дорожного движения. Соответствие построенных и реконструированных дорог, их состояния установленным нормам и правилам удостоверяется актами приемки дороги и актами контрольных осмотров (либо обследований) дорог.

Статьями 16–18 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹¹ на автомобильных дорогах предусматривается выполнение комплексов работ по их реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию.

Положением о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716¹², установлен порядок осуществления Министерством внутренних дел РФ

¹¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 46, ст. 5553.

¹² Там же. 2013. № 34, ст. 4446.

и его территориальными подразделениями федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения (далее — федеральный надзор).

Для осуществления этой работы в составе ГИБДД созданы и действуют специальные подразделения (дорожного надзора), ориентированные на совершенствование организации дорожного движения, исключение дорожного фактора как условия дорожно-транспортного происшествия. Указанные подразделения ГИБДД руководствуются Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, утвержденным приказом МВД России от 30 марта 2015 г. № 380¹³.

В рамках своей компетенции подразделения дорожного надзора вправе:

- требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий;

- проверять у граждан, должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей разрешения (лицензии) и иные документы на совершение определенных действий и осуществление определенного вида деятельности, являющихся предметом федерального государственного надзора;

- беспрепятственно посещать при предъявлении служебного удостоверения (в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции) государственные и муниципальные органы, организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющих отношение к производству по делам об административных правонарушениях, к проверке заявлений и сообщений об административных правонарушениях, о происшествиях;

- требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения административного правонарушения, место происшествия, если это

¹³ URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

необходимо для проведения документирования обстоятельств совершения административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан;

- не допускать граждан в целях защиты их жизни, здоровья и имущества на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их;

- составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях;

- вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению административных правонарушений;

- давать юридическим лицам и должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании автомобильных дорог, а в случае неприятия по таким предписаниям необходимых мер — привлекать виновных лиц к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации;

- истребовать для проведения экспертиз по письменному запросу сотрудников от организаций независимо от форм собственности предоставление образцов и каталогов своей продукции, техническую и технологическую документацию и другие информационные материалы, необходимые для производства экспертиз;

- временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках автомобильных дорог в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения;

- временно ограничивать или запрещать дорожное движение на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии;

- проводить проверки деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, принимать меры по контролю за устранением

выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан;

— запрашивать и получать от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и должностных лиц сведения о соблюдении ими законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

— требовать от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения;

— ограничивать или запрещать проведение на автомобильных дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением обязательных требований безопасности;

— предписывать или разрешать соответствующим организациям установку и снятие технических средств организации дорожного движения;

— обращаться в суд с иском о признании недействительным разрешения на установку рекламной конструкции в случае несоответствия рекламной конструкции требованиям нормативных актов по безопасности движения транспорта.

По результатам исполнения государственной функции могут быть приняты решения о:

— введении временных ограничений или о прекращении движения транспортных средств по автомобильным дорогам;

— возбуждении дела об административном правонарушении;

— выдаче требования о прекращении противоправных действий;

— выдаче обязательного для исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований безопасности при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог;

— внесении в соответствии с КоАП РФ руководителям и должностным лицам организаций обязательных для исполнения предписаний об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений;

— внесении в соответствии с Законом о полиции¹⁴ руководителям и должностным лицам организаций обязательных для исполнения предписаний об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности;

¹⁴ О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

— вручении (направлении) акта проверки руководителю юридического лица, иному должностному лицу или уполномоченному представителю организации или индивидуальному предпринимателю (уполномоченному представителю предпринимателя);

— направлении информации в органы государственного контроля в соответствии с их компетенцией или в органы прокуратуры.

Одной из форм реагирования на выявленные в процессе осуществления государственного контроля (надзора) нарушения законодательства Российской Федерации можно назвать выдачу предписания об устранении выявленных нарушений требований нормативных правовых актов.

В настоящее время статьями КоАП РФ не закреплена ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания или представления органа федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения. Однако за невыполнение в установленный срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства наступает ответственность по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Статьей 12.34 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений. При совершении данного административного правонарушения в соответствии с чч. 2 и 3 ст. 23.3 КоАП РФ дела об административных правонарушениях от имени органов внутренних дел рассматривают начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель, а также старшие государственные инспекторы дорожного надзора и государственные инспекторы дорожного надзора.

В связи с вступлением в силу Положения о федеральном надзоре представляется целесообразным за невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, внести соот-

ветствующие изменения в ст. 19.5 КоАП РФ, включить возможность привлечения к административной ответственности за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при реконструкции и капитальном ремонте дорог путем внесения изменений в ст. 12.34 КоАП РФ, а также передать судьям рассмотрение дел об административных правонарушениях по данной статье.

Усиление административной ответственности за невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений обусловлено неэффективностью действующих норм и подтверждается высоким числом ДТП. Среди причин последних отмечены недостатки транспортно-эксплуатационного состояния, сопутствующие (способствующие) происшествиям (в 2013 г. зарегистрировано 59 806 таких ДТП, а в 2014 г. — 59 906). Отмечается рост выданных предписаний (за 2014 г. выдано 313 694 предписания, за 2013 г. — 298 859) и внесенных представлений (за 2014 г. внесено 13 276 представлений, за 2013 г. — 11 234), а также количество лиц, в отношении которых возбуждены дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 19.5 (за 2014 г. возбуждено 18 971 дело, за 2013 г. — 8935) и ст. 12.34 (за 2014 г. возбуждено 62 123 дела, за 2013 г. — 60 442).

Полагаем, указанные изменения и дополнения действующего правового регулирования в рассматриваемой сфере положительно отразятся на повышении безопасности дорожного движения.

§ 3. Регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним

В соответствии с п. 3 ст. 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹⁵ допуск транспортных средств, предназначенных для участия в дорожном движении на территории Российской Федерации, за исключением транспортных средств, участвующих в международном движении или ввозимых на территорию Российской Федерации на срок не более шести месяцев, осуществляется путем регистрации транспортных средств.

Согласно «Основным положениям по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностям должностных лиц по обеспечению без-

¹⁵ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

опасности дорожного движения», утвержденным постановлением Совета министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090¹⁶, механические транспортные средства и прицепы должны быть зарегистрированы в Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России или иных органах, определяемых Правительством Российской Федерации. Кроме ГИБДД, государственную регистрацию транспортных средств осуществляют:

— органы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (тракторов, самоходных дорожно-строительных, иных машин и прицепов к ним);

— автомобильные службы Вооруженных сил Российской Федерации, федеральных пограничных войск, внутренних войск, войск правительственной связи, обеспечивающих связь с органами военного управления, железнодорожных войск, войск гражданской обороны, а также автомобильные службы иных министерств и ведомств, имеющих воинские формирования транспортных средств Вооруженных сил Российской Федерации и других войск.

Порядок регистрации автотранспорта регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 1994 г. № 938 «О государственной регистрации автототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации»¹⁷ и приказом МВД России от 24 ноября 2008 г. № 1001 «О порядке регистрации транспортных средств»¹⁸.

Сроки осуществления и последовательность действий должностных лиц подразделений Госавтоинспекции по регистрации транспортных средств определены приказом МВД России от 7 августа 2013 г. № 605 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автототранспортных средств и прицепов к ним»¹⁹.

Органами Госавтоинспекции осуществляется регистрация автототранспортных средств, имеющих максимальную конструктивную скорость более 50 км/ч, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования. Владельцы транспорт-

¹⁶ *Собрание* актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47, ст. 4531.

¹⁷ Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

¹⁸ *Рос. газета*. 2009. 16 янв.

¹⁹ *Рос. газета*. 2013. 4 окт.

ных средств обязаны зарегистрировать их или изменить регистрационные данные в Государственной автомобильной инспекции в течение срока действия регистрационного знака «Транзит», а также в течение 10 суток после приобретения, снятия с учета транспортных средств, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных.

Проведение регистрационных действий осуществляется любым регистрационным подразделением Госавтоинспекции Российской Федерации вне зависимости от места жительства и (или) регистрации по месту пребывания физического или юридического лица.

Для совершения регистрационных действий собственники или владельцы транспортных средств представляют:

- заявление;
- паспорт или иной заменяющий его документ, удостоверяющий личность;
- документ, удостоверяющий полномочия гражданина представлять интересы собственника при совершении регистрационных действий;
- документы на транспортное средство и номерные агрегаты;
- транспортное средство, за исключением случаев его утилизации.

Кроме перечисленных документов, согласно Федеральному закону от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»²⁰ для регистрации автотранспорта требуется страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности собственника транспортного средства или лица, владеющего транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и т. п.).

Во время регистрации транспортных средств должностные лица ГИБДД осуществляют проверку личности собственника или владельца, необходимых документов по оперативным учетам органов внутренних дел, а также проводят осмотр транспортных средств.

В зависимости от содержания заявления после окончания регистрационных процедур должностные лица ГИБДД регистрируют транспортные средства, снимают их с учета или производят изменения регистрационных данных.

²⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2002. № 18, ст. 1720.

Регистрация транспортных средств²¹ осуществляется с выдачей соответствующих документов (свидетельство о регистрации транспортного средства, паспорт транспортного средства) и государственных регистрационных знаков в порядке очередности возрастания их цифровых значений без резервирования за юридическими или физическими лицами отдельных серий или сочетаний символов. Отметим и существование так называемого теневого оборота государственных регистрационных знаков с определенным буквенно-цифровым сочетанием, т. е. «престижные» серии. Чтобы исключить возможные коррупционные схемы, считаем обоснованным предложение Министерства внутренних дел Российской Федерации о введении процедуры по продаже таких номерных знаков с аукционов, что позволит исключить существующие «серые» схемы, а также дополнительно обеспечить наполнение бюджетов различных уровней.

Регистрация транспортных средств имеет разноплановый характер с точки зрения достигаемых целей, осуществляется не только для обеспечения их государственного учета, но и надзора за соответствием конструкции, технического состояния и оборудования транспортных средств установленным требованиям безопасности, для выявления преступлений и пресечения правонарушений, связанных с использованием транспортных средств, для исполнения законодательства Российской Федерации. Так, учет дает возможность по государственным регистрационным знакам и другим признакам определять принадлежность транспортного средства, место его стоянки, адрес владельца, что имеет значение при розыске лиц, совершивших правонарушения на транспорте. Учет транспортных средств преследует социально-экономические и военномобилизационные цели.

§ 4. Прием квалификационных экзаменов на получение права управления автомобилем транспортными средствами и выдача водительских удостоверений

Причины высокой аварийности и смертности на дорогах страны различны. Помимо низкой дисциплины участников дорожного движения (свыше четырех пятых всех дорожно-транспортных происшествий связано с нарушениями водителями транспортных средств правил дорожного движения), это и отставание дорожного строительства от темпов автомобилизации страны, низкое качество дорог, их недостаточное

²¹ Указанное положение не распространяется на транспортные средства, зарегистрированные в других странах и временно находящиеся на территории Российской Федерации сроком до 6 месяцев.

оснащение техническими средствами организации движения, конструктивные недостатки транспортных средств.

К числу основных причин аварийности следует отнести и низкий уровень подготовки водительских кадров. Специалисты различных уровней отмечают, что существующая практика профессиональной подготовки и повышения квалификации водителей транспортных средств не в полной мере обеспечивает формирование у них стереотипов законопослушного и безопасного поведения на дороге²².

По данным Госавтоинспекции, сегодня в России более 18% дорожно-транспортных происшествий совершается водителями со стажем управления до трех лет, причем две трети таких ДТП приходится на первые два года их водительского стажа²³. Вместе с тем ежегодно увеличивается число обращений граждан по вопросам получения права на управление транспортными средствами. Так, в 2014 г. право на управление транспортными средствами получили 2 466 207 человек²⁴.

Качественная подготовка водителей транспортных средств является одним из основных факторов, способствующих снижению количества дорожно-транспортных происшествий.

Отметим, что одним из важнейших направлений в деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД остается контроль за подготовкой водительских кадров, который проводится в форме согласования программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, а также выдачи заключений соискателям лицензий на осуществление образовательной деятельности по подготовке водителей автотранспортных средств о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям²⁵. Кроме того, в компетенцию ГИБДД входит принятие квалификационных экзаменов на получение права управления автотранспортными средствами, трамваями и троллейбусами, а также выдача водительских удостоверений.

В настоящее время способом проверки достаточности уровня подготовки кандидатов в водители является сдача ими экзаменов на предостав-

²² IV *Международный конгресс «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни»*. Рекомендации круглого стола по подготовке водителей. URL: <http://www.maash.ru/?c=№ews&v=0348> (дата обращения: 01.06.2016).

²³ *Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения*. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 01.06.2016).

²⁴ Там же.

²⁵ *О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения* : указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 28, ст. 2897.

ление специального права на управление транспортными средствами соответствующих категорий (и входящих в них подкатегорий). Порядок сдачи указанных экзаменов регламентирован постановлением Правительства РФ от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами»²⁶.

Экзамен состоит из теоретической части и практической. Теоретический экзамен представляет собой форму объективной оценки знания и понимания кандидатом в водители законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения, факторов, способствующих возникновению дорожно-транспортных происшествий, других вопросов, касающихся безопасности дорожного движения, с использованием заданий стандартизированной формы — экзаменационных билетов.

Однако на Государственную инспекцию безопасности дорожного движения возложены не только обязанности по приему экзаменов. К ее компетенции относится и утверждение методического инструментария, с помощью которого проверяются знания кандидатов в водители. Так, согласно п. 12 Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденных указанным постановлением, содержание комплекта экзаменационных задач, используемых при проведении теоретического экзамена, определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с п. 24 приказа МВД России от 8 ноября 2001 г. № 982 «Об утверждении положения о Главном управлении Государственной инспекции безопасности дорожного движения Службы общественной безопасности МВД России»²⁷ к функциям Главного управления относится утверждение экзаменационных билетов для принятия теоретического квалификационного экзамена на получение права на управление автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами²⁸.

В настоящее время фактическая ситуация такова, что единственным способом проверки действительного уровня теоретических знаний кандидата является изучение его способности к решению задач экзаменационных билетов. Экзаменационные билеты составлены в тестовой форме. Каждый билет содержит 20 вопросов (задач). В задаче приведено от двух до пяти ответов, один из них правильный. Количество экзаменационных

²⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁷ Там же.

²⁸ Решением Верховного Суда РФ от 27 апреля 2012 г. № АКПИ12-181 Правила сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений признаны не противоречащими действующему законодательству в части, предоставляющей Главному управлению Государственной инспекции право утверждать экзаменационные билеты.

задач строго определено, их 800. Немаловажным обстоятельством является и то, что действующее правовое регулирование не предполагает необходимости закрывать информацию о содержании экзаменационных задач от третьих лиц, в том числе от кандидатов в водители. Отметим, что в этих условиях в большинстве случаев подготовка к сдаче теоретического экзамена сводится к механическому заучиванию правильных ответов на вопросы экзаменационных билетов. Экзаменационные задачи из способа проверки знаний кандидатов на получение водительского удостоверения становятся самим источником получения этих знаний. Изучение нормативных правовых актов, регламентирующих общественные отношения в области дорожного движения, подменяется подготовкой к тестированию через заучивание содержания экзаменационных задач.

Оставив за пределами настоящей работы оценку эффективности существующего способа оценки знаний обучающихся, укажем лишь высокую степень значимости содержания вопросов экзаменационных билетов, поскольку в рассматриваемых условиях оно приобретает определяющее значение.

Тестовые задания, в форме которых составлены экзаменационные задачи, должны отвечать высокому уровню требований, в первую очередь — точно соответствовать Правилам дорожного движения Российской Федерации, иметь ясные, недвусмысленные, корректные *формулировки и однозначные решения*. Абсолютное большинство задач выполнено на высоком научном и методическом уровне. Отметим, что действующий вариант экзаменационных задач содержит отдельные неточности, в одних случаях это не вполне корректно сформулированные вопросы, в других — следствие не вполне очевидных «правильных» вариантов предлагаемых решений. Мы уже предпринимали попытки привлечь внимание к некоторым из таких спорных задач²⁹.

Следует обратить внимание и на совершенствование системы профессионального отбора и профессиональной ориентации. Проведенные исследования, опыт изучения причин ДТП показывают, что не каждый человек способен управлять транспортным средством³⁰. С этой точки зрения определение пригодности человека к трудовой деятель-

²⁹ Слышалов И. В. О совершенствовании задач теоретического экзамена на право управления транспортными средствами // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 4. С. 105.

³⁰ Мачковский Л. Г. Преступные нарушения правил безопасности дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 48 ; Лукьянов В. В. Проблемы дорожного движения. М., 1972. С. 21–23 ; Зотов Б. Л. Расследование и предупреждение автотранспортных происшествий. М., 1972. С. 56.

ности водителя приобретает особенно важное значение. Такая пригодность устанавливается методами профессиональной ориентации, профессионального отбора и подбора. Профессиональная ориентация — это система мероприятий по выявлению личностных и психофизиологических особенностей человека для оказания ему помощи в выборе профессии, которая наиболее соответствует его индивидуальным возможностям. Профессиональный отбор — это система мероприятий, позволяющих определить пригодность человека к обучению и дальнейшей деятельности по конкретной специальности. Профессиональный подбор — часть профессионального отбора, его задача состоит в выявлении лиц, которые по своим психофизиологическим качествам наиболее соответствуют отдельным видам трудовой деятельности в пределах конкретной специальности. Например, подбор водителей автобусов, маршрутных такси, автомобилей большой грузоподъемности, осуществляющих дальние перевозки, и т. д.

Профессиональный отбор включает в себя медицинский, образовательный, социальный и психофизиологический отбор. Особо остановимся на психофизиологическом отборе, основное назначение которого — выявление и своевременное отстранение от обучения лиц, психофизиологические качества которых не соответствуют требованиям профессии водителя, предполагающей частое возникновение экстремальных ситуаций, заставляющих его работать на пределе функциональных возможностей.

По мнению специалистов, изучающих эффективность профессионального отбора в нашей стране и за рубежом, его введение позволяет снизить отсев обучающихся в учебных заведениях из-за профессиональной непригодности на 30–50%, сократить аварийность на 40–70%, уменьшить стоимость подготовки специалистов на 30–40%³¹.

В Советском Союзе разработке методов профессионального отбора водителей уделялось большое внимание. Еще в начале 1980-х гг. Горьковский НИИ прикладной математики и кибернетики под руководством А. И. Вайсмана разработал методический комплекс профессионального отбора водителей транспортных средств³². В конце 80-х гг. XX в. ВНИИ судебных экспертиз Минюста СССР разработал специальные методики

³¹ Мишуринов В. М., Романов А. Н. Надежность водителя и безопасность движения. М., 1990. С. 83.

³² Якубенко Н. В. Политика безопасности и сущность антропотехнической системы «дорожного движения»: (социально-правовые и технические аспекты). Тюмень, 2000. С. 106.

и аппаратуру, позволяющие с большой степенью достоверности выявлять индивидуальные особенности водителей, являющихся потенциально опасными участниками дорожного движения, выдавать рекомендации по подбору водителей и повышению уровня их профессионального мастерства по специальным профиограммам³³. Для рационального использования кадров в различных видах перевозок были разработаны методики максимального соответствия индивидуальных психофизиологических и социально-психологических особенностей водителя специальным требованиям вида перевозок. Эти методики были апробированы, одобрены научно-методическим советом по судебно-автотехнической экспертизе Минюста СССР и рекомендованы для практического использования, однако они не нашли широкого применения. Одним из обязательных требований, предъявляемых к образовательной организации, осуществляющей обучение по программам профессиональной подготовки водителей транспортных средств соответствующей категории, является наличие условий для определения соответствия применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям и способностям обучающихся. Для этого организация, осуществляющая образовательную деятельность, проводит тестирование обучающихся с помощью соответствующих специалистов или с использованием аппаратно-программного комплекса тестирования и развития психофизиологических качеств водителя³⁴.

Психофизиологический отбор водителей транспортных средств проводится почти во всех странах, где автомобилизация достигла высокого уровня. Введение такого отбора позволяет повысить надежность водителей, снизить количество ДТП, уменьшить материальные потери и человеческие жертвы. Например, в Австрии психологические тесты применяются также для установления пригодности водителей, допустивших нарушения правил дорожного движения. Отстранение от управления транспортным средством водителей, показавших отрицательные результаты при психологическом обследовании, привело к сокращению дорожно-транспортных происшествий на 3 тыс. в год и к уменьшению материального ущерба на 200 млн шиллингов³⁵.

³³ Суворов Ю. Б., Гордеева А. К. Оценка профессиональной пригодности и подбор водительских кадров на основе психодиагностики их индивидуальных особенностей // Автомобильный транспорт. Передовой производственный опыт и научно-технические достижения, рекомендуемые для внедрения на автомобильном транспорте. М., 1990. С. 39–46.

³⁴ Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий : приказ Минобрнауки России от 26 декабря 2013 г. № 1408 // Рос. газета. 2014. 1 авг.

³⁵ Мишурун В. М., Романов А. Н. Указ. соч. С. 83.

Безусловно, многое зависит и от правосознания водителя. Оно возникает и проявляется в процессе любой деятельности (в том числе и во время дорожного движения). Поэтому суть правосознания можно понять из результатов деятельности его субъектов, т. е. участников дорожного движения. Для них основным выступает обыденное правосознание, которое складывается под влиянием жизненного опыта и правового образования, доступного населению в целом. Правовые нормы оказывают существенное влияние на развитие этого уровня сознания, формирование правильных представлений о правовых принципах и нормах, правоотношениях в процессе функционирования дорожного движения, ответственности за нарушения этих норм, т. е. являются профилактическим средством безопасности дорожного движения.

Следовательно, результаты анализа роли участников дорожного движения в подсистеме подготовки и обслуживания транспортного процесса свидетельствуют о том, что группы причин, связанных с их юридической ответственностью и правосознанием, с отбором, подготовкой, переподготовкой водителей транспортных средств, — субъективные, тогда как решение проблем можно найти уже при подготовке, профессиональном отборе водителей транспортных средств, их обучении и воспитании, а также в процессе надзора и управления дорожным движением органами Госавтоинспекции.

§ 5. Пропаганда безопасности дорожного движения

Одна из ключевых задач по предупреждению дорожно-транспортных происшествий — воспитание культуры вождения, под которой понимается строгое исполнение Правил дорожного движения, следование нормам грамотного, дружелюбного поведения на дорогах, понимание ответственности за свою жизнь, за жизнь своих близких, за безопасность других участников движения³⁶.

Важнейшее значение в деятельности Государственной инспекции отводится мероприятиям, направленным на привитие участникам дорожного движения знаний, умений и навыков, необходимых для безопасного поведения на улицах и дорогах.

Положение о ГИБДД возлагает на Государственную инспекцию задачи, связанные с разъяснением законодательства Российской Федерации

³⁶ Из выступления Владимира Путина на заседании президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения 14 марта 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.06.2016).

о безопасности дорожного движения с использованием средств массовой информации, а также собственных изданий, проведением смотров, курсов, соревнований, содействием соответствующим органам исполнительной власти в организации обучения граждан правилам безопасного поведения на дорогах, в пропаганде правил дорожного движения.

Проведение этой работы регламентируется Наставлением по организации деятельности ГИБДД МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения³⁷, которым определяются цели, задачи и основные направления социально-профилактической и воспитательно-пропагандистской деятельности указанных подразделений по укреплению дисциплины участников дорожного движения, в том числе по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма.

К наиболее важным задачам, решаемым подразделениями пропаганды, относятся:

- информирование населения о состоянии безопасности дорожного движения;

- формирование у участников дорожного движения правосознания и культуры в области дорожного движения, уважительного отношения к действующим правилам, нормативам и стандартам, относящимся к обеспечению безопасности дорожного движения, установление партнерских взаимоотношений между участниками дорожного движения и сотрудниками Госавтоинспекции;

- воспитание дисциплинированности граждан, чувства долга и личной ответственности за свое поведение в процессе дорожного движения.

Указанные подразделения анализируют различную информацию по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, планируют, организуют проведение пропагандистских мероприятий и осуществляют их методическое обеспечение, ведут учет результатов работы, реализуют иные функции, возложенные на них ведомственными нормативными правовыми актами.

Особое внимание обращается на профилактическую и воспитательную работу с подрастающим поколением. Эффективные методические приемы пропаганды безопасности дорожного движения в дошкольных учебных заведениях и общеобразовательных школах — использование игровых ситуаций и интерактивных методов обучения.

³⁷ Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 декабря 2003 г. № 930. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Подразделения пропаганды находятся в непрерывном поиске новых, более эффективных способов пропаганды безопасности дорожного движения. Это создание специальных телепрограмм, посвященных анализу причин произошедших аварий³⁸, использование рекламных мониторов в салонах городского пассажирского транспорта³⁹ и т. д.

Основным акцентом пропагандистских усилий ГИБДД является формирование у детей и взрослых навыка безопасного поведения в городской среде, воспитание уважения друг к другу. Важно стремиться к тому, чтобы граждане, особенно молодежь, соблюдали Правила дорожного движения не под страхом наказания, а потому что они не могут их нарушить из-за внутренней убежденности.

Считаем, необходимо продолжать системную работу по формированию модели законопослушного поведения водителей и пешеходов. Такая модель поведения на дороге должна закладываться в детстве, расширяться и совершенствоваться в школах и дошкольных образовательных организациях, а затем в автошколах. Тогда участники дорожного движения получают не только навыки управления автомобилем, но и нравственное убеждение о недопустимости нарушения правил поведения на дороге.

Как следует из материалов президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения, состоявшегося 14 марта 2016 г., прослеживается определенная положительная динамика, ситуацию с обучением детей удастся менять в лучшую сторону. Строятся детские автогородки и автоплощадки, увеличивается количество часов, отводимых на изучение правил безопасного поведения на улицах и дорогах. Однако это происходит за счет внеурочной деятельности. Было принято решение расширить сложившуюся практику, но уже в рамках обязательных образовательных программ, одновременно включив в соответствующие программы подготовки педагогов курс по преподаванию основ безопасности дорожного движения. В поддержке со стороны региональных властей нуждаются и положительно зарекомендовавшие себя формы работы с детьми. Одна из них — отряды юных инспекторов движения. Сейчас эта деятельность основана только на энтузиазме учителей и сотрудников Государственной автоинспекции. Следует рассмотреть вопрос о возможности ее интеграции в систему дополнительного образования. Работа по формированию

³⁸ Прибавина Т. А., Полесико Н. Н. Пути решения основных проблем в области повышения безопасности дорожного движения // Транспортное право. 2015. № 4. С. 11–13.

³⁹ Отдел пропаганды УГИБДД по Челябинской области. URL: <http://www.lmt.ru/partners/novosti/> (дата обращения: 01.05.2016).

законопослушного поведения должна стать обязательным разделом программы по повышению безопасности дорожного движения⁴⁰.

Согласимся с мнением Е. А. Войтенкова, что фактически реализуемые меры в области информационно-разъяснительной работы по вопросам безопасности дорожного движения недостаточны⁴¹. Принимаемые поправки в законодательство как на федеральном, так и на региональном уровне не находят подробного и систематического освещения в средствах массовой информации, не формируют у населения осознания необходимости их соблюдать, не образуют достаточного эффекта правового воспитания у участников дорожного движения. Потенциал социальной рекламы (в том числе в формах государственно-частного партнерства) является практически нераскрытым и применяется фрагментарно. Поэтому в настоящее время очень сложно добиться высоких результатов в работе по повышению эффективности обеспечения безопасности дорожного движения исключительно путем использования правовых мер. Все бóльшую значимость приобретают превентивные меры воздействия информационного характера, обеспечивающие формирование у населения устойчивых стереотипов законопослушного поведения при участии в дорожном движении, а не санкции к нарушителям. По различным каналам передачи информации для широких слоев населения должны быть доступны сведения о причинах и последствиях ДТП, о необходимости неукоснительно соблюдать правовые предписания в данной сфере.

Следует признать, что решение задач в сфере обеспечения безопасности дорожного движения (как одного из направлений работы органов внутренних дел) невозможно без тесного взаимодействия с гражданским обществом и общественностью. Общественное мнение становится одним из значимых критериев оценки деятельности полиции в целом, а для такой службы, как Госавтоинспекция, это актуально вдвойне. Полагаем, на современном этапе требуются модернизация и широкое практическое внедрение имеющегося отечественного опыта тесного сотрудничества подразделений ГИБДД и общественных организаций по различным направлениям деятельности этой службы.

⁴⁰ *Материалы* президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения 14 марта 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.05.2016).

⁴¹ *Войтенков Е. А.* Правовое регулирование и информационно-разъяснительная работа в сфере безопасности дорожного движения: исторический опыт и современные реалии // *Юридический мир*. 2015. № 11. С. 51–53.

ГЛАВА III. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Дорожно-транспортные правонарушения: понятие, вопросы классификации

Современное дорожное движение — результат управляемой и сознательной деятельности человека. Оно является открытой динамичной системой взаимосвязи и взаимодействия в пространстве и времени. При отклонении одного или нескольких элементов этой системы от параметров, установленных нормами и правилами безопасности, в случае неприятия соответствующих мер может произойти дорожно-транспортное происшествие.

В процессе транспортного перемещения сталкиваются интересы людей, различных организаций и общества. Этим обусловлена необходимость управления дорожным движением как областью общественных отношений с помощью правовых норм. Правовые отношения в сфере дорожного движения — отношения между его участниками, урегулированные нормами права, состоящие из взаимной связи прав и юридических обязанностей субъектов. Исходя из анализа специальной и юридической литературы, а также административных и уголовных дел, возбужденных по факту ДТП, отметим, что общественную вредность этих происшествий следует рассматривать в связи с причинением реального вреда.

В результате дорожно-транспортных происшествий вред причиняется жизни, здоровью людей, природе, имуществу, обществу. Причинению вреда всегда предшествует аварийная обстановка, вызванная потерей водителем управления транспортным средством. Иначе говоря, создается общественно вредная (аварийная) обстановка. Следовательно, аварийная обстановка является признаком объективной стороны правонарушения, который определяет его общественную вредность и раскрывает

связь от нарушения Правил дорожного движения и Правил эксплуатации транспортных средств с причинением вреда. Напомним, что в научной литературе «правонарушение» рассматривается как социальное явление, порожаемое определенными социальными процессами. Социальная природа правонарушения заключается в той степени общественной опасности, вредности, которое оно содержит для устоев государства, поскольку нарушает его существование¹. Эта предпосылка нашла свое конкретное теоретическое развитие при изучении понятия и социально-правовой природы правонарушения².

Официальное законодательное определение и правовая регламентация административного правонарушения даны в ст. 2.1 КоАП РФ. Под административным правонарушением признается противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность³. Это определение закреплено в административном законе как материально-юридическое образование, которое базируется на таких общеправовых признаках, как общественная опасность/вредность (материальный признак), противоправность, виновность, наказуемость.

Дорожно-транспортное происшествие — особый специфичный вид правонарушений. Выделяют признаки, которые отличают его от других правонарушений. Объект транспортных правонарушений составляют общественные отношения, которые обеспечивают охрану жизни и здоровья людей, материальных ценностей, окружающей природной среды, интересов безаварийной работы транспорта в целом. Последствиями этих правонарушений являются аварии, несчастные случаи, причиняющие серьезный вред жизни и здоровью людей, материальным ресурсам, обществу. В зависимости от конкретных вредных последствий и их тяжести решается вопрос об ответственности.

В целях повышения эффективности применяемых норм, предусматривающих ответственность за совершение транспортных происшествий, правонарушения нужно подразделять на две большие группы: админи-

¹ Севрюгин В. Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. М., 1988. С. 7.

² Алехин А. П., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : в 2 ч. М., 1993. Ч. 1 : Сущность и основные институты административного права. С. 231 ; Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 83 ; *Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел* : учеб. пособие / под ред. Ю. С. Реброва. М., 1981. С. 31.

³ *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях* / под общ. ред. Э. Н. Ренова. М., 2002. С. 17.

стративные проступки в сфере безопасного функционирования транспорта (дорожно-транспортные проступки) и транспортные преступления. По своим показателям они ничем не отличаются друг от друга, кроме одного — значительности последствий. Общим признаком всех правонарушений является их общественная опасность (вредность).

Преступления отличаются от других правонарушений степенью и характером общественной опасности (вредности). Эти показатели опасности находят свое выражение в виде нарушений правил безопасности, размере причиненного вреда, месте, времени, способе совершения правонарушений и т. д. На совокупность этих критериев ориентируется и практика в процессе квалификации транспортных правонарушений как преступлений или проступков. Смерть или тяжкие телесные повреждения по действующему законодательству влекут уголовную ответственность. В подобных ситуациях принимается во внимание, что уголовная ответственность за транспортные преступления наступает, в отличие от административной, не за сам факт нарушения правил, а за такое нарушение, которое повлекло за собой причинение реального и, как правило, значительного ущерба охраняемым общественным интересам. В этом состоит более высокая степень общественной опасности (вредности) транспортного преступления по сравнению с аналогичными дорожно-транспортными проступками, которая служит главным критерием разграничения двух видов правонарушений. В рамках этой же логики Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ⁴ в Уголовный кодекс РФ введена ст. 264¹, предусматривающая ответственность за нарушение Правил дорожного движения лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за отдельные, наиболее общественно опасные (вредные) правонарушения или имеющим судимость за совершение транспортных преступлений.

Еще одним обязательным признаком любого проступка, в том числе в сфере дорожного движения, является его противоправность. Она заключается в том, что административная ответственность наступает только за те нарушения (действия или бездействие), которые предусмотрены действующим законодательством. Административный проступок, как и всякое правонарушение в области дорожного движения, включает следующие элементы: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону.

⁴ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу усиления ответственности за совершение правонарушений в сфере безопасности дорожного движения* : федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В науке административного и уголовного права различают общий, родовой и непосредственный объекты правонарушения⁵. Общим объектом административного правонарушения в области дорожного движения являются общественные отношения, регулируемые административно-правовыми нормами. Анализ норм, предусматривающих применение мер административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения, свидетельствует о том, что они направлены на строгое соблюдение порядка дорожного движения, обеспечивающего нормальную, ритмичную и четкую работу автомобильного транспорта, создающего условия безопасного дорожного движения⁶. Следовательно, родовым объектом дорожно-транспортных правонарушений выступает порядок дорожного движения (его безопасность). Именно единство родового объекта дорожно-транспортных правонарушений служит основанием для их выделения в однородную и относительно самостоятельную группу. Остальные признаки составов дорожно-транспортных правонарушений не являются классификационным критерием.

Отметим, что структура Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях построена с использованием такого критерия, как родовой объект. В каждую главу включены составы, имеющие единый объект проступка. По нашему мнению, при формировании глав законодатель использовал разные критерии: содержание общественных отношений и отрасль деятельности, где они возникают. Другими словами, были допущены отступления от научной классификации проступков по единому критерию. Это привело к тому, что проступки, посягающие на единый родовой объект, оказались в разных главах. Например, ст. 11.26 КоАП РФ «Незаконное использование зарегистрированных в других государствах автотранспортных средств для перевозки грузов и (или) пассажиров» находится в главе 11 Кодекса, где сгруппированы административные правонарушения на транспорте, а ст. 12.2 «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков» оказалась в главе 12, где объединены административные правонарушения в сфере дорожного движения. Такой подход при кодификации административных проступков сложно назвать целесообразным. Правильнее, на наш

⁵ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 79–82 ; Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 145–151 ; Административное право: (Общая и Особенная части) / под ред. А. П. Коренева. М., 1986. С. 155–158.

⁶ Жулев В. И., Митин В. П. Административная ответственность за нарушения Правил дорожного движения. М., 1979. С. 20.

взгляд, будет формировать административные нарушения в сфере дорожного движения по единому признаку⁷.

Непосредственным объектом посягательства выступают безопасное движение транспортных средств, участников дорожного движения, нормальное функционирование пешеходных переходов, железнодорожных переездов и т. д.

К объективной стороне состава административного проступка в области дорожного движения относят противоправное деяние, которое заключается в нарушении правил, обеспечивающих безопасное функционирование транспортных средств, в отдельных случаях — прямо предусмотренные законом в связи с этим вредные последствия, а также причинная связь между нарушением Правил дорожного движения и наступившими последствиями. С объективной стороны признаки составов дорожно-транспортных правонарушений могут выражаться как в активных действиях (например, повреждение транспортных средств или управление транспортным средством в состоянии опьянения), так и в бездействии, когда лицо не выполняет действий, прямо прописанных правовыми нормами к исполнению. К таким правонарушениям в сфере дорожного движения причисляют: несоблюдение требований дорожных знаков, разметки проезжей части дорог о предоставлении преимущества в движении, уклонение от прохождения освидетельствования на состояние опьянения, невыполнение пешеходами сигналов регулирования дорожного движения и др.

По мнению Д. Н. Бахраха, «признак деяния ведущий, главный признак объективной стороны — это стержень, вокруг которого группируются иные ее признаки (способ, время, место и др.). Основу каждого деяния составляет сознательное телодвижение, чаще всего система элементарных действий или даже определенная деятельность»⁸. Данное определение, кроме ведущего основного признака объективной стороны состава административного проступка, охватывает дополнительные (т. е. вспомогательные, факультативные) признаки: способ, время, место, которые включаются законодателем лишь в отдельные составы проступков и учитываются при их квалификации. Выявление этих признаков обязательно, когда они входят в составную часть административно-правовой нормы, иными словами, включены в объективную сторону состава административного проступка законодателем. Анализ содержания административных норм позволяет сделать вывод, что основой противоправного деяния, в котором сконцентрирована степень

⁷ Головки В. В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Омск, 2005. С. 43–44.

⁸ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. С. 5.

общественной вредности, является объективная сторона состава административного проступка. Именно здесь находит отражение противоправное общественно вредное влияние виновного лица субъекта административного проступка. Субъектами дорожно-транспортных правонарушений могут быть лица, которые управляли транспортными средствами либо занимались их эксплуатацией и ремонтом, либо находились в сфере действия транспортных средств и были обязаны соблюдать установленные правила безопасности. Таким образом, субъектами этих правонарушений могут быть не только работники соответствующих видов транспорта, но и иные лица, причем как должностные, юридические, так и физические, как граждане Российской Федерации, так и иностранные граждане и лица без гражданства.

Всех субъектов административных проступков в сфере дорожного движения можно разделить на следующие группы:

- должностные и другие лица транспортных и иных предприятий и организаций, ответственные за использование транспортных средств;
- должностные и другие лица коммуникационных, дорожно-эксплуатационных, строительных и иных организаций;
- водители транспортных средств;
- пешеходы;
- пассажиры;
- прочие лица, пользующиеся дорогами (велосипедисты, водители и др.), противоправные действия которых могут угрожать безопасности дорожного движения⁹.

Каждый из этих субъектов проступка несет административную ответственность только за персонально совершенное правонарушение. Закон запрещает переносить ответственность непосредственных нарушителей Правил дорожного движения на лиц, находящихся у них в служебном подчинении.

Противоправные действия (или бездействие) указанных субъектов образуют проступок при наличии вины. На виновность лица, совершившего проступок, как необходимое условие его ответственности указано в ст. 2.1 КоАП РФ.

В настоящее время общепризнан факт, что само противоправное действие — нарушение Правил дорожного движения — может быть как неосторожным, так и умышленным. Подчеркнем, речь идет о психическом отношении не к какому-то неопределенному действию или бездействию со стороны водителя, а об отношении к нарушению Правил дорожного движения, т. е. противоправному деянию.

⁹ Головки В. В. Указ. соч. С. 39–40.

С субъективной стороны дорожно-транспортные правонарушения характеризуются, как правило, наличием умышленной формой вины (например, ст. 12.1, чч. 3 и 4 ст. ст. 12.2, 12.7 КоАП РФ и др.). Дорожно-транспортное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало общественно вредный (опасный) противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его общественно опасные (вредные) последствия и желало их (прямой умысел) или сознательно допускало наступление этих последствий (косвенный умысел).

Неосторожная форма вины имеет место, когда лицо предвидело возможность наступления общественно опасных (вредных) последствий, но легкомысленно рассчитывало на их предотвращение (самонадеянность), либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (небрежность). Субъективная сторона ряда дорожно-транспортных правонарушений допускает возможность их совершения с так называемой смешанной (как умышленной, так и неосторожной) формой вины (чч. 1–2 ст. ст. 12.2, 12.3, ч. 1 ст. 12.5 и др.).

Если по факту нарушения Правил дорожного движения отношение лица может выражаться в форме умысла или неосторожности, то к возможным последствиям его психическое отношение к содеянному при возникновении ДТП может выражаться лишь в форме неосторожности. Если лицо в отношении последствий от совершенного им деяния действовало умышленно, его проступок квалифицируется как преступление¹⁰. Например, деяние, выразившееся в нарушении Правил дорожного движения или Правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ), характеризуется умыслом либо неосторожностью. Относительно наступивших последствий данное правонарушение характеризуется неосторожной формой вины, ибо умышленное причинение легкого вреда здоровью человека квалифицируется как преступление (ст. 115 УК РФ).

В фундаментальном труде Института государства и права Академии наук СССР «Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования» 1987 г. предлагался проект статьи «Сложная вина» следующего содержания: «Если лицо по неосторожности причиняет иные общественно опасные последствия, с которыми закон связывает повышенную уголовную

¹⁰ О судебной практике по делам, связанным с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации транспорта или городского электротранспорта : постановление Пленума Верховного Суда СССР от 12 января 1965 г. № 87 // Бюллетень Верховного Суда СССР. 1965. № 8. С. 62.

ответственность, то это преступление в целом признается совершенным умышленно»¹¹. Уголовная ответственность связывается с более тяжкими последствиями умышленного преступления. В. В. Лукьянов считает, что такое определение недопустимо, поскольку в нем отражается подмена признаков субъективной стороны признаками объективной стороны¹².

В настоящее время криминологи признают, что при изучении детерминации преступного поведения более продуктивен детальный анализ механизма совершения преступления, поскольку он предполагает не только выявление всего комплекса событий, явлений, процессов и свойств личности, но и их взаимодействие, а также роль каждого фактора в преступлении¹³. Отметим, что определение единого механизма ДТП в настоящее время отсутствует. Его разработка имеет принципиальное значение, поскольку позволяет не только очертить круг элементов, включаемых в процесс транспортного правонарушения, но и проникнуть в сущность исследуемого явления. В криминологии подробно анализируются различные механизмы преступного поведения личности. Не будем останавливаться на их характеристике, отметим только, что элементы механизма неосторожного проступка и преступления, совершаемых в сфере дорожного движения, нельзя сводить лишь к личности и ситуации.

Любой акт человеческой деятельности социально обусловлен. Ситуация порождает волевой акт не сама по себе, а во взаимодействии с каждой личностью. Преступление — это волевой акт, свободно и осознанно избираемый человеком с учетом условий, времени, места, обстановки¹⁴. Это относится и к дорожно-транспортному проступку. В целом ДТП совершается под воздействием объективных обстоятельств, влияющих на правонарушение. Деяние складывается из ряда взаимодействующих факторов, но выбор поведения в условиях взаимодействия объективных и субъективных факторов остается за человеком, участником дорожного движения. Только водитель, пешеход, пассажир, опираясь на свою волю и сознание, решают, как поступить. Существует мнение, что административные проступки не обладают общественной опасностью — это общественно вредные антиобщественные деяния. Однако против такой точки зрения возражает В. В. Лукьянов¹⁵.

¹¹ Уголовный закон. Опыт теоретического моделирования. М., 1987. С. 81.

¹² Лукьянов В. В. Безопасность дорожного движения. М., 1983. С. 12.

¹³ Кудрявцев В. Н. Причинность и детерминизм в криминологии // Проблемы причинности в криминологии и уголовном праве. Владивосток, 1983. С. 4.

¹⁴ Уголовное право России : учебник : в 2 т. / отв. ред. А. Н. Игнатов, Ю. А. Красиков. М., 1998. Т. 1 : Общая часть. С. 55.

¹⁵ Лукьянов В. В. Указ. соч. С. 78.

В одном из комментариев к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях высказывалась точка зрения, в соответствии с которой «при определении составляющих элементов вины административного правонарушения признак общественной опасности, наличествующий в преступлении, заменен признаком “вредные последствия”, опять же с учетом характера совершаемых действий (бездействия) и наступивших последствий, присущих административным правонарушениям»¹⁶. Однако такая рекомендация вызвала ряд вопросов: «Кем решен такой важный вопрос, как подмена понятия общественной опасности признаком вредных последствий? Как разграничить умысел и неосторожность в событиях, связанных с причинением легкого вреда здоровью?» и т. д. Практические работники правоохранительных органов квалифицируют дорожно-транспортные правонарушения, руководствуясь собственными суждениями и накопленным опытом, не располагая внятыми разъяснениями по применению законодательства.

Мы намеренно остановились на анализе дорожно-транспортного преступления и административного правонарушения, проведенном В. В. Лукьяновым, поддерживаем его точку зрения и считаем обоснованным его вывод о том, что «...юридическая наука так и не получила достоверного представления о подлинном составе дорожно-транспортного правонарушения, не дала ответы на вопросы о том, каким образом нарушение Правил дорожного движения приводит к причинению вреда, как разграничивает форму вины в совершении транспортного преступления и т. д.»¹⁷.

Сотрудниками Госавтоинспекции оформляется почти 90% дорожно-транспортных происшествий, в которых вред причинен только автомобилям¹⁸. Такая ситуация снижает и без того недостаточную пропускную способность уличной дорожной сети, минимизирует возможности реагирования водителей на изменения дорожно-транспортной ситуации.

Постановлением Правительства РФ от 6 сентября 2014 г. № 907 «О внесении изменений в постановление Совета министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090»¹⁹ с 1 июля 2015 г. существенно упрощена процедура оформления дорожно-транспортных

¹⁶ *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях* / под общ. ред. Э. Н. Ренова. С. 20.

¹⁷ Лукьянов В. В. Указ. соч. С. 22.

¹⁸ *Материалы* президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения 14 марта 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.06.2016).

¹⁹ *Рос. газета*. 2014. 17 сент.

происшествий. Предусмотрено, что оформление происшествий, в которых транспортные средства получили только механические повреждения на сумму, определенную законодательством, может проводиться без присутствия полиции самими гражданами.

Считаем необходимым расширение практики оформления таких происшествий без участия сотрудников Госавтоинспекции, полный переход на «европротокол» позволит высвободить значительное количество сотрудников ГИБДД, повысить эффективность деятельности службы и оптимизировать усилия государства по созданию безопасной дорожной среды.

Среди рассматриваемых изменений в ПДД отдельного внимания заслуживает предусмотренная возможность не оформлять документы о ДТП, если в нем повреждены транспортные средства или иное имущество только участников ДТП и у каждого из участников отсутствует необходимость в оформлении указанных документов. Данное нововведение наиболее интересно с точки зрения правоприменения, поскольку фактически означает предоставление легальной возможности оставления места ДТП по взаимному согласию участников ДТП (которое должно быть документально закреплено в любой произвольной форме) и при отсутствии пострадавших. Кроме того, устраняются правовые основания для привлечения к административной ответственности за оставление места ДТП в ситуациях, когда вред причинен имуществу единственного участника ДТП (например, наезд на препятствие, повреждение лакокрасочного покрытия в процессе движения транспортного средства и т. д.). Ожидаемым негативным эффектом данной нормы может стать возвращение противоправной практики так называемых «автоподстав», т. е. имитации дорожно-транспортных происшествий путем механического воздействия на автомобиль потерпевшего с целью добиться от него путем обмана немедленной компенсации.

§ 2. Меры административного воздействия за нарушения Правил дорожного движения

За нарушения Правил дорожного движения наступает административная или уголовная ответственность. Перед тем как представить свои авторские соображения, непосредственно связанные с юридической ответственностью в сфере дорожного движения, отметим, что мы рассматриваем ответственность как особую правовую связь между двумя сторонами, при которой одна из них (субъект ответственности) обязывается соответствовать ожидаемой модели поведения, а другая сторона (инстанция ответственности) оценивает это соответствие и в случае отрицательной оценки определенным образом реагирует на правонаруше-

ние. Другими словами, мы отрицаем как узкую трактовку юридической ответственности, фактически сводимую лишь к неблагоприятным последствиям для виновного субъекта, так и позицию, предполагающую наличие так называемой позитивной ответственности, по существу размывающую предназначение ответственности как одного из эффективных регуляторов поведения²⁰. Сторонники теории позитивной ответственности понимают под ней обязанность граждан совершать действия, соответствующие природе общественного строя, т. е. добросовестно и точно выполнять установленные законом правила поведения.

Юридическая ответственность в узком смысле, по мнению сторонников двухаспектной правовой ответственности, всегда имеет негативный характер и представляет собой «правоотношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителей, на которых возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за уже совершенные правонарушения, за поправление тех требований, которые содержатся в нарушенных нормах права»²¹.

Однако не будем вступать в полемику, поскольку в свое время данной проблеме уделили достаточно внимания. В настоящее время актуален другой вопрос: какие нужны механизмы в таком демократическом государстве, как современная Россия, для установления жесткого режима ответственности как средства обеспечения публичных интересов.

Во-первых, как следует из названия параграфа, в качестве субъекта ответственности рассматриваются только участники дорожного движения. Во-вторых, имеется в виду ответственность физических и юридических лиц, а также должностных лиц, чьи предписания носят властный, обязательный характер. В-третьих, предметом анализа избрана не вся сфера защиты публичного интереса, а только та ее часть, которая связана с законностью деятельности правоохранительных органов, с обеспечением государством строгого соблюдения и применения закона всеми субъектами права, т. е. взят публичный интерес, выражающийся в компетенции²². Под компетенцией понимается совокупность полномочий, прав и обязанностей государственного органа, должностного лица.

С законностью связано и другое правовое явление — правопорядок. Оба они противостоят произволу, нарушению законных прав и интересов

²⁰ *Проблемы ответственности и наказания в советском праве*: сб. науч. тр. / под ред. А. С. Сиротина. М., 1990. С. 11–12; *Бернштейн Д. И.* Правовая ответственность как вид социальной ответственности и пути ее обеспечения. Ташкент, 1989. С. 18–29.

²¹ *Назаров Б. Л.* Социалистическое право в системе социальных связей. М., 1976. С. 225–226.

²² *Юридический энциклопедический словарь*. М., 1984. С. 146.

граждан (организаций). Охрана правопорядка (а нарушение закона всегда есть покушение на правопорядок) — одна из главных функций государства. Ее важность обусловлена тем, что без правопорядка исчезает и само государство как организация общества, как инструмент, предотвращающий беспорядок и гибель социума. Следовательно, чем быстрее будет юридическая реакция на любое правонарушение, тем эффективнее государство оправдает собственное предназначение. Стоит ли говорить о том, во сколько обходятся государству социальные и экономические потери от дорожно-транспортных происшествий, когда закон нарушается не только участниками дорожного движения, но и должностными лицами государственных органов, особенно если это правоохранительные органы, которые не только вправе, но и обязаны контролировать поведение участников дорожного движения в сфере законности и реагировать на нарушения.

Рассматриваемый общий принцип — обеспечение государством строгого соблюдения и применения закона всеми субъектами права, имеющий в административно-юрисдикционном производстве определенную специфику и реализующийся посредством административного процесса, в дорожном движении требует особой правовой четкости. В комплексе мер, направленных на сокращение дорожно-транспортной аварийности, важное место отводится мероприятиям по обеспечению безопасности дорожного движения. Даже при совершенстве улиц, дорог, транспортных средств безопасность общественных отношений в сфере дорожного движения во многом зависит от эффективности действующего административного законодательства и строгого соблюдения Правил дорожного движения Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства показывает, что в сфере обеспечения безопасности дорожного движения не создана целостная система юридической ответственности на всех уровнях. Попытаемся остановиться на этом подробнее, рассмотрев нормы законодательства, связанные с ответственностью нарушителей Правил дорожного движения, а также нормы, регламентирующие установление ответственности и осуществление контроля за законностью деятельности правоохранительных органов.

Применение к нарушителям Правил дорожного движения санкций административно-правовых норм означает привлечение их к административной ответственности. В теории административного права понятие административной ответственности трактуется неоднозначно. В юридической литературе этому вопросу уделялось много внимания, но проблема административной ответственности все еще не решена. Адми-

нистративная ответственность за проступок — разновидность юридической ответственности, которая требует оформления соответствующими процессуальными документами и осуществляется уполномоченными органами (должностными лицами) путем наказания виновного согласно действующему законодательству.

Институт административной ответственности специализируется на реализации штрафной функции, направлен на общее и частное предупреждение правонарушений. Когда есть система норм, запрещающих определенное поведение, возникает общее правоотношение ответственности. Административная санкция (как часть нормы административного права) предусматривает возможность применения мер государственного принуждения в случае ее нарушения. Несоблюдение требований норм влечет возникновение конкретного отношения ответственности.

Строгое соблюдение Правил дорожного движения его участниками в значительной степени зависит от эффективности применяемых к нарушителям мер воздействия, среди которых наиболее распространены административные санкции. В юридической литературе не сложилось единого понятия об эффективности административных наказаний. Одни авторы определяют эффективность административной санкции как достижение сокращения числа правонарушений со стороны отдельных субъектов в масштабах всего государства²³, другие — как степень достижения тех целей, которые имел в виду законодатель, как соотношение результата воздействия административных наказаний и соответствующих целей этих санкций²⁴.

Применительно к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения под эффективностью санкций следует понимать достижение посредством их применения определенных положительных результатов — сокращения числа правонарушений и связанных с ними ДТП. Приближение к этим результатам, их соотношение с целями санкций характеризуют уровень эффективности административного воздействия.

Добиться эффективности правового воздействия на участников движения сложно, это непростой процесс, обусловленный множеством взаимосвязанных объективных и субъективных факторов. Следует иметь в виду, что положительные изменения нельзя объяснить только эффективностью административных наказаний, так как и отсутствие по-

²³ *Галаган И. А.* Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1971. С. 20–22.

²⁴ *Попов Л. Л., Шергин А. П.* Исследование эффективности административно-правовых санкций за нарушение советского порядка // Сов. гос-во и право. 1974. № 8. С. 19.

ложительных сдвигов может оказаться результатом иных отрицательных факторов. Среди факторов (условий), влияющих на повышение эффективности мер административного воздействия, можно выделить характеризующие:

— норму, устанавливающую санкцию (четкость, отсутствие противоречивости, полнота регулирования вопроса и т. д.);

— правоприменителя (например, активность деятельности, профессиональная и юридическая грамотность, нравственные качества должностных лиц, применяющих нормы права);

— применение права (объективность и полнота установления обстоятельств правонарушения, правильность выбора административно-правовой нормы и принятия решения по делу, обеспечение реального исполнения наложенного наказания и т. п.);

— правонарушителя (возраст, особенности, уровень образования, знание правовых норм, общая культура, профессиональные данные и т. д.)²⁵.

Рассмотрим ряд факторов, связанных с практикой применения мер административного воздействия за нарушения Правил дорожного движения. Важным направлением повышения эффективности мер административного воздействия за нарушения Правил дорожного движения является совершенствование надзора за движением, обеспечение неотвратимости ответственности за правонарушения на основе ее строгой индивидуализации и дифференциации, реального исполнения налагаемых административных наказаний.

Перечень норм, содержащихся в Правилах дорожного движения, обращенных в адрес водителей, обширен. Хотя все они определяют порядок пользования транспортными средствами, их можно условно разделить на нормы, нарушение которых может повлечь ДТП, и нормы, требования которых не имеют прямого отношения к безопасности движения (например, запрещение пользоваться в населенных пунктах звуковым сигналом, содержание вредных веществ в выхлопных газах и др.). Большинство правил, определяя те или иные требования к порядку дорожного движения, непосредственным образом направлены на обеспечение его безопасности. Причем отдельные выступают в качестве основополагающих норм, нарушение которых и приводит к дорожно-транспортным происшествиям и дорожно-транспортным правонарушениям.

²⁵ Жулев В. И., Короткова Т. И. Административная ответственность на автотранспорте // Сов. гос-во и право. 1971. № 12. С. 72–77; Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Факторы эффективности административно-правовых санкций // Правоведение. 1974. № 4. С. 40–42.

Этим обусловлены не только активизация надзора за соблюдением Правил дорожного движения в целом, повышение выявляемости нарушений, но и обеспечение рационального распределения усилий инспекторов ГИБДД в выявлении и пресечении отдельных видов с концентрацией внимания на наиболее опасных из них. Приведем примеры. Результаты исследований показывают, что у правоприменителя возникают особые трудности при квалификации правонарушений, где участники дорожного движения находятся в состоянии алкогольного опьянения. Ежегодно их доля в общей массе выявляемых нарушений неизменна. Каждое тринадцатое дорожно-транспортное происшествие по вине водителей совершается ими при управлении транспортными средствами в состоянии опьянения, причем такие дорожно-транспортные происшествия имеют более тяжкие последствия, чем ДТП, совершенные трезвыми водителями²⁶. Необходимо учитывать тот факт, что в состоянии алкогольного опьянения у человека возрастает уверенность в себе и своих силах, но резко снижается способность адекватно оценивать свое состояние.

Особую опасность представляют не только административные правонарушения в виде управления транспортным средством в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, но и допуск к управлению лиц, находящихся в таком состоянии. Меры административной ответственности могут быть применены и к другим участникам движения на транспорте, например, к пассажирам за распитие спиртных напитков либо потребление наркотических средств в транспортном средстве общего пользования (ст. 20.20 КоАП РФ), появление в транспортном средстве общего пользования в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ).

По причине нарушений Правил дорожного движения пешеходами происходит четвертая часть всех ДТП, при этом каждый пятый пешеход-нарушитель находился в состоянии опьянения. Пешеходы составляют самую многочисленную категорию участников дорожного движения, получающих ранения и погибающих в дорожно-транспортных происшествиях. Особенно велико число получения пешеходами в ДТП смертельных травм. Самым распространенным видом таких происшествий является наезд на пешехода. Средняя тяжесть последствий наездов на пешеходов (15 погибших из расчета 100 пострадавших) выше, чем в ДТП других видов. В 2015 г. доля пешеходов от всех погибших в ДТП составила 30,8%²⁷.

²⁶ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2016).

²⁷ Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 01.06.2016).

Анализ состояния аварийности в стране, допущенной по вине пешеходов, позволяет отметить, что применение ГИБДД действующего законодательства не оказывает положительного влияния на обеспечение безопасности дорожного движения. Статья 12.29 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным лицом, кроме водителя транспортного средства, участвующим в процессе дорожного движения (возчики, велосипедисты и другие лица, непосредственно участвующие в процессе дорожного движения). Однако практика применения мер воздействия по этой статье свидетельствует о неправильной квалификации отдельных нарушений, о неоправданно мягком подходе при применении некоторых штрафных санкций. Встречаются случаи, когда в создании аварийной обстановки оказываются виновными как водитель, так и пешеход. Но внимание органа, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, как правило, сосредоточивается на вине водителя, а нарушения, допущенные пешеходом, особенно пострадавшим, учитываются недостаточно.

Существует немало работ, где подробно описаны общественная вредность правонарушений, совершаемых участниками дорожного движения в состоянии опьянения, а также результаты исследований, направленных на совершенствование деятельности ДПС ГИБДД по выявлению нетрезвых водителей²⁸. Существовавшая с 1968 г. тенденция к постоянному усилению ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения, неоднократные внесения изменений в административное и уголовное законодательство так и не оказали существенно влияния на обеспечение безопасности дорожного движения.

Согласно данным Госавтоинспекции МВД России, на протяжении последних лет доля нарушений, связанных с управлением транспортным средством в состоянии опьянения, составляет 7% от общего числа дорожно-транспортных правонарушений. Значительно число жертв аварий, произошедших по вине водителей, находящихся в состоянии алкогольного опьянения. В 2015 г. совершено 12 607 ДТП с участием нетрезвых водителей, в которых погибло 3240 и ранено 18 135 человек²⁹.

²⁸ Язвинский И. И. Воздействие алкоголя на организм водителя // Автодорожник Украины. 1979. № 1. С. 35 ; Бартельс В. И., Левченко А. Л. Влияние алкогольного опьянения на оперативную деятельность водителей автотранспортных средств // Методика и техника психодиагностических исследований операторской деятельности. М., 1985. С. 79.

²⁹ Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения. URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 01.06.2016).

Приведенная статистика свидетельствует не только об отсутствии тенденций к снижению количества данных видов правонарушений, но и о неэффективности действующего законодательства. При увеличивающейся интенсивности и большой плотности транспортного потока на дорогах можно прогнозировать рост количества пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях, произошедших по вине нетрезвых водителей. Наказание в виде лишения специального права является недостаточной мерой ответственности, так как не препятствует повторному совершению правонарушения.

Считаем обоснованными предложения о введении обязательного дополнительного наказания за совершение данного правонарушения в виде ареста транспортного средства на весь срок лишения специального права (с хранением его на специализированной стоянке). Это необходимо для исключения потенциальной технической возможности для повторного совершения правонарушения.

Безусловно, дисциплинирует водителей действующая система автоматической фиксации нарушений. В настоящее время она включает более 10 тыс. зон контроля, с их применением в 2015 г. вынесено свыше 50 млн постановлений об административных правонарушениях, что составляет 67% от общего количества выявленных административных правонарушений³⁰.

В перспективе целесообразно распространить эту систему на дороги регионального и межмуниципального значения, внедрить измерение так называемой средней скорости, расширить спектр выявляемых правонарушений, задействовать для их обнаружения возможности других технических средств.

Одним из важных показателей отношения государственной власти к обеспечению безопасности и к соблюдению прав и законных интересов граждан в сфере дорожного движения является судебный порядок рассмотрения жалоб как способ их охраны в случаях неправомерных действий должностных лиц, система судебного надзора за законностью применения мер административного принуждения. В последнее время граждане и юридические лица чаще стали обращаться в суд с жалобами по поводу необоснованного привлечения их к административной ответственности в связи с совершением ДТП из-за плохого качества дороги. При этом отметим, что должностные и юридические лица, ответственные

³⁰ *Материалы* президиума Госсовета по вопросу безопасности дорожного движения 14 марта 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.06.2016).

за состояние и эксплуатацию транспортных средств, за состояние дороги, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений, являются субъектами правонарушений, предусмотренных ст. ст. 12.31–12.35, 12.4 КоАП РФ. Контроль за соблюдением юридическими лицами, должностными лицами и гражданами нормативных правовых актов, стандартов и технических норм, устанавливающих требования к ремонту и содержанию дорог, осуществляют сотрудники ГИБДД. Часто правонарушение выражается в нарушении правил проведения ремонта и содержания дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений, в непринятии мер по своевременному устранению помех в движении, по запрещению или ограничению движения на отдельных участках дороги, где пользование ими небезопасно. На практике применение ст. 12.34 КоАП РФ нередко вызывает затруднения. В жалобах, как правило, указывается, что состояние дорог не позволяло избежать столкновения, знаки, ограничивающие скорость, не были выставлены, должностные лица не выносят предписания об устранении нарушений обязательных требований безопасности при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог.

Правильное определение субъекта конкретного правонарушения, предусмотренного законодательством, — одна из гарантий достижения целей применения нормы, заложенной законодателем в статье. Выборочный анализ показывает, что только половина должностных лиц может правильно определить вид и пределы ответственности за совершенные ими правонарушения. Совершенствование проблемы правового регулирования отношений в сфере дорожного движения невозможно без разграничения административной и уголовной ответственности, что на практике также вызывает определенные затруднения и приводит к грубым нарушениям законности. В условиях дальнейшей демократизации общества задачи выражения в законе пределов разграничения уголовной и административной ответственности, определения вида и меры уголовного наказания и административного наказания, разграничения административной и уголовной ответственности остаются актуальными с 60-х гг. XX в. до настоящего времени³¹.

Практические работники испытывают сложности и при решении вопроса, по какому принципу налагать наказания за нарушения нескольких пунктов Правил дорожного движения, если ни за одно еще не приняты меры воздействия. При его решении следует руководство-

³¹ Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. С. 77; Шишов О. Ф. Преступление и административный проступок. М., 1967. С. 36.

ваться ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ, где четко указано, что при совершении лицом двух и более правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное правонарушение. Таким образом, в отличие от уголовного, административное законодательство не предусматривает возможности сложения наказаний. Исключение составляют ситуации, когда совершено несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом). В этом случае наказание назначается в пределах только одной санкции. Отметим, что в КоАП РСФСР 1984 г. содержалась специальная оговорка о том, что при подобных обстоятельствах к основному наказанию может быть присоединено одно из дополнительных, предусмотренных статьями об ответственности за любое из совершенных правонарушений. В настоящее время такая возможность отсутствует.

Подчеркнем, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.35 КоАП РФ, где в качестве должностных лиц могут быть сотрудники ГИБДД, возбуждаются прокурором и рассматриваются судьями. Это свидетельствует об особой важности регулирования общественных отношений между участниками дорожного движения и органами исполнительной и судебной власти.

Главной задачей органов прокуратуры во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе и в сфере дорожного движения, является осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, действующих на правовых предписаниях, обеспечивающих режим законности, правопорядка, защиту прав и свобод человека и гражданина.

Предлагаем обратить внимание на трудности, которые возникают при реализации ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ о сроках вынесения прокурором постановления о возбуждении дел об административных правонарушениях³². Согласно данной норме это постановление выносится в сроки, установленные для составления протокола об административных правонарушениях. В случае дополнительного выяснения обстоятельств дела либо данных о физическом или юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, оно выносится в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Обратим внимание, что в Кодексе разделены два понятия — *момент совершения административного правонарушения*, с которого начинает исчисляться срок давности привлечения к админи-

³² Сыдорук И. И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы. М., 2003. С. 145–146.

стративной ответственности, и *момент выявления административного правонарушения*, с которого исчисляется срок составления протокола о возбуждении дела об административном правонарушении. Таким образом, законодатель исходит из того, что эти два момента в большинстве случаев не совпадают.

Если протокол не составлен до истечения срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ), то его уже нельзя составлять, производство по делу должно быть прекращено на основании п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ. Полагаем, что момент выявления административного правонарушения должен быть момент установления в действиях лица всей совокупности признаков состава административного правонарушения. При проведении общенадзорных проверок, а также при поступлении в органы прокуратуры заявлений, материалов, содержащих сведения о наличии события административного правонарушения, необходимо незамедлительно и оперативно проводить соответствующие проверки, не допуская волокиты, так как в противном случае в связи с истечением сроков давности привлечения к административной ответственности виновные лица избегают наказания.

Состояние нормативного регламентирования административной ответственности за нарушения закона в сфере безопасности дорожного движения дает основание утверждать, что законодательное закрепление положений статей главы 12 КоАП РФ о взаимоотношениях между участниками дорожного движения и инспекторами ГИБДД, подкрепленное конкретными обязанностями компетентного государственного органа, а также полномочиями государства по реализации и защите прав граждан, своевременно и необходимо. Однако важно признать следующее: в практике применения действующего законодательства об административных правонарушениях за несоблюдение Правил дорожного движения положительный эффект от административного наказания не может быть полностью достигнут по причине несовершенства отдельных правовых норм. Отмеченные нами недостатки не исчерпывают тех упущений, которые оказывают отрицательное влияние на эффективность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения. В связи с этим следует указать еще на одно, на наш взгляд, немаловажное обстоятельство.

В начале 2010 г. в Государственную Думу Российской Федерации был внесен законопроект (вх. № 1.1-1054), предлагающий принять Правила дорожного движения в виде федерального закона. Это уже не первая по-

пытка изменить статус основного документа, устанавливающего порядок дорожного движения в Российской Федерации.

В настоящее время Правила дорожного движения, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации, являются подзаконным актом. В большинстве стран Европы, Америки, Азии правила движения и поведение водителей, пешеходов и других участников дорожного движения считаются публичным правом, которому придан статус закона. Многие положения принятых Правительством национальных Правил дорожного движения содержат значительное количество ограничений и запретительных норм, в то время как в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц и безопасности государства.

В Российской Федерации закрепились практика, при которой работа над ПДД поручается органам исполнительной власти, осуществляющим контроль за участниками дорожного движения, и ни Государственная Дума РФ, ни судебные органы, ни политические партии, ни граждане РФ не могут участвовать в их подготовке и совершенствовании.

Таким образом, в Российской Федерации отсутствует публичное право, касающееся отношений, возникающих в сфере дорожного движения. Многоплановость дорожно-транспортных отношений, неограниченное число субъектов этих отношений требуют создания единой системы законодательства, фундаментальной основой которого мог бы стать федеральный закон о правилах дорожного движения. Полагаем, Правила дорожного движения должны обрести статус федерального закона, пройти процедуру экспертизы в профильных комитетах и комиссиях Государственной Думы, Общественной палаты, органах власти субъектов Российской Федерации, что полностью исключит субъективный фактор правоприменительной практики и непубличный характер вносимых в них изменений. Принятие федерального закона, публично регулирующего общественные отношения в сфере дорожного движения, — необходимая мера, призванная поставить барьеры на пути коррупции в этих отношениях, а также обеспечить дальнейшее развитие России как правового государства.

Отметим, что связанные с дорожным движением процессы и сопровождающие его явления, а также их последствия требуют глубокого научного осмысления, а законодательство об ответственности — соответствия регламентации и реализации.

§ 3. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД в области дорожного движения

Актуальность исследования эффективности административной юрисдикции для юристов объясняется не только наличием разных подходов к определению данного понятия и его содержания, например, между разработчиками общетеоретических проблем права, которые определяют ее как деятельность компетентных органов, управомоченных на рассмотрение юридических дел и на вынесение по ним юридически обязательных решений³³, и учеными-административистами, которые под административной юрисдикцией понимают самостоятельный вид правоохранительной деятельности, включающей рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленных законом форме и порядке³⁴.

По мнению А. П. Коренева, административная юрисдикция — это часть административной деятельности органов внутренних дел об административных правонарушениях, а также по разрешению жалоб граждан³⁵.

Ю. М. Козлов и Л. Л. Попов определяют административную юрисдикцию как административно-процессуальную деятельность, осуществляемую во внесудебном порядке в целях рассмотрения и разрешения административно-правовых споров, а также применения административно-принудительных мер³⁶.

На наш взгляд, определение административной юрисдикции только как деятельности по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях не охватывает все уровни административной юрисдикционной деятельности. Необходимость учета специфики рассмотрения спора о праве в сфере государственного управления, высказываемая учеными и практиками, позволяет представить административную юрисдикцию, во-первых, как рассмотрение и разрешение индивидуальных дел в случае возникновения спора о праве в сфере государственного управления (исполнительной власти), во-вторых, как рассмотрение и разрешение дел об административных правонару-

³³ Алексеев С. С. Государство и право: Начальный курс. М., 1994. С. 148.

³⁴ Попов Л. Л., Шергин А. П. Гражданская ответственность (сущность применения и эффективность административных взысканий). Л., 1975. С. 81; Шергин А. П. Административная юрисдикция. Л., 1979. С. 73; Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции: (правовой статус и его реализация) : в 2 ч. М., 1996. Ч. 1. С. 68.

³⁵ Коренев А. П. Административное право России : в 2 ч. М., 1996. С. 56.

³⁶ Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право : учебник. М., 2000. С. 77.

шениях (в юридической литературе это называют административно-наказательной или карательной юрисдикцией).

Юрисдикция — это установленная законом или иными нормативными правовыми актами совокупность полномочий соответствующих государственных или муниципальных органов по регулированию общественных отношений, оценивающих действия того или иного субъекта с точки зрения правомерности; разрешение правовых споров по делам об административных правонарушениях. При одном подходе — это институт административного права, который включает нормы, регулирующие деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных наказаний за административные правонарушения. При другом подходе рассматриваемый феномен — деятельность уполномоченных субъектов по применению административных наказаний за противоправные действия, возникающие при этом отношения урегулированы нормами административного права. Юрисдикционная деятельность не всегда связана с наложением и исполнением административных наказаний. Подобные исключения лишь подчеркивают основное правило о применении карательно-принудительных мер на основе закона.

Производство по делам об административных правонарушениях связано с применением иных принудительных мер: процессуального обеспечения и взыскания материального ущерба. Административно-процессуальные нормы, входящие в институт права по делам об административных правонарушениях, регулируют порядок реализации соответствующих материальных норм, процедуры их применения, процесс осуществления принудительного воздействия с помощью административных наказаний.

Актуальность административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел обусловлена не только большим удельным весом административных проступков в структуре правонарушений, но и расширением административно-юрисдикционной защиты при сужении в современных условиях сферы уголовно-правового регулирования³⁷.

Административная юрисдикция органов внутренних дел призвана обеспечивать защиту от противоправных посягательств (административных правонарушений) в отношении общественной безопасности, общественного порядка и других общественных отношений, в том числе в сфере дорожного движения, охрана которых возложена на эти правоохранительные органы.

³⁷ *Административная юрисдикция* : курс лекций. М., 1994. С. 17.

Специфика административной юрисдикции состоит в том, что она осуществляется во внесудебном порядке органами государственного управления и должностными лицами, обладающими квазисудебными полномочиями. Производство по делам об административных правонарушениях состоит в возбуждении и рассмотрении уполномоченными органами (судьями, органами государственной и муниципальной власти) дел об административных правонарушениях, а также в применении к виновным лицам мер административной ответственности. Эта деятельность строго регламентируется законом — разделом 4 КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях». В статье 24.1 КоАП РФ сказано: «Задачами производства по делам об административных правонарушениях является всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений».

Иными словами, здесь решаются две связанные задачи: юрисдикционная (справедливое решение вопроса о проступках) и профилактическая (предупреждение новых правонарушений). При наличии фактов нарушения Правил дорожного движения используется весь арсенал мер административного принуждения, хотя административно-принудительные меры не связаны непосредственно с нарушением Правил дорожного движения, а направлены на его предупреждение, могут быть предметом анализа правоприменительной деятельности. Следовательно, административно-юрисдикционная деятельность подразделений, обеспечивающих безопасность дорожного движения, представляет собой вид охранительной деятельности органов государственного управления, является элементом более широкого понятия, т. е. правоприменительной деятельности, выражается в трех основных формах ее реализации: соблюдении, исполнении (использовании) и применении. До настоящего времени превентивные возможности административной юрисдикции в сфере дорожного движения полностью не реализованы.

Большой объем административных репрессивных мер (в последнее время административным наказаниям ежегодно подвергаются свыше 50 млн водителей и пешеходов³⁸), соответствующие значительные затраты государственных средств, сил, рабочего времени сотрудников ГИБДД не привели к существенному улучшению административно-юрисдикционной деятель-

³⁸ Данные НИЦ ГИБДД МВД России по состоянию на 1 января 2017 г. URL: <http://gibdd.ru> (дата обращения: 15.01.2017).

ности. Об этом свидетельствуют показатели уровня и динамики аварийности. Отсутствует существенная связь между количеством административных наказаний в области дорожного движения и числом дорожно-транспортных происшествий³⁹. Остро ощущается дефицит фундаментальных теоретических разработок этой проблематики, отсутствует единая методика количественного измерения результатов административно-юрисдикционной деятельности. Полагаем, необходимо привести понятие эффективности административной юрисдикции в сфере дорожного движения.

Учитывая определение административной юрисдикции как вида правоохранительной деятельности, которая включает рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленных законом форме и порядке, следует признать, что в содержание административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД должно быть включено осуществление ее должностными лицами только указанных действий. Однако исследование проблемы эффективности административной юрисдикции в сфере дорожного движения вряд ли можно ограничить изучением тех или иных аспектов правоприменительной деятельности. Для эффективности административной юрисдикции органов внутренних дел важное значение имеет совокупность конкретных условий. К условиям, определяющим уровень эффективности, по нашему мнению, в административно-юрисдикционной деятельности относятся:

- наличие в правовых предписаниях закономерностей развития общества;
- наличие систематизированного и стабильного законодательства, информированность его адресатов о содержании правовых запретов и санкций;
- оперативность производства по делам об административных правонарушениях, процедура рассмотрения дела и наложения наказания;
- стабильность административно-карательной практики и реальность исполнения санкций;
- режим законности в правоприменительной деятельности;
- неотвратимость ответственности и справедливость применяемых наказаний;
- сочетание административной ответственности с иными мерами социального контроля;
- авторитет органа внутренних дел.

³⁹ *Росинский Б. В.* Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.

Перечисленные условия эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел зависят от действующего законодательства и собственно правоохранительной деятельности. Именно в этих условиях следует искать причины ее эффективности или неэффективности. Сформулировать теоретическую конструкцию эффективности административной юрисдикции трудно вследствие отсутствия в научных исследованиях единообразия трактовки соотношений таких важнейших категорий, как эффективность, оптимальность, социальная ценность права, а также неопределенность самой эффективности данной правовой категории, неточность выбора цели, отсутствие четко установленных единых критериев эффективности административной юрисдикции, методов ее измерения и оценки. Например, при оценке основных причин ухудшения ситуации с аварийностью дорожного движения (в зависимости от субъекта управления) выделяют несовершенство законов, социально-экономические условия, неудовлетворительную работу государственных, в том числе правоохранительных, органов.

Первый основополагающий подход к пониманию категории эффективности построен на результативности норм, институтов государства и права, действенность которых измеряется степенью достижения поставленных целей; вопрос о соотношении понятий эффективности, оптимальности, социальных ценностей в рамках данного подхода не решается⁴⁰.

Второй подход более широк: признавая верным приведенное выше определение, сторонники данной позиции считают его недостаточным для полной оценки правовых явлений, а потому вводят эффективность в содержание более емкой, по их мнению, категории «оптимальность». Они включают в это понятие три элемента:

- эффективность определения по степени достижения цели;
- полезность;
- экономичность нормы, правовой системы, правового института (количества материальных затрат, необходимых для их функционирования)⁴¹.

Третий подход к пониманию эффективности состоит в том, что все элементы, вводимые И. С. Самощенко, В. И. Никитинским, А. Б. Венгеровым в содержание оптимальности, сторонниками этой позиции вклю-

⁴⁰ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 168–190; Веремеенко И. И., Попов Л. Л., Шергин А. П. Социологическое исследование эффективности административно-правовых санкций. М., 1973. С. 5–15; Курагин Г. Г., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 37–45.

⁴¹ Самощенко И. С., Никитинский В. И., Венгеров А. Б. К методике изучения эффективности правовых норм // Сов. гос-во и право. 1971. № 9. С. 70–78.

чаются в понятие эффективности и добавляется такой элемент, как ценность права⁴².

Анализ приведенных точек зрения позволяет сделать вывод, что существующие концепции эффективности права и правовых категорий основаны на первом подходе, т. е. на признании эффективности как степени достижения целей.

Два последних подхода отличаются от первого тем, что их сторонники расширяют число критериев, с помощью которых можно оценить эффективность правовых категорий (наряду со степенью достижения поставленных целей). Это может быть степень обоснованности целей как таковых, степень социальных затрат на поддержание и функционирование правовой системы и т. д.

Полагаем, для определения эффективности административной юрисдикции брать за основу вторую и третью концепции не следует из-за спорности предлагаемых критериев, однако при исследовании данной проблемы необходимо учитывать целесообразность использования не одного, а нескольких параметров. Качественная характеристика административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД, которая должна лежать в основе понятия ее эффективности, предопределяется результатом, достигаемым в процессе применения юрисдикционного акта. Поэтому для разработки такого понятия и проведения в последующем социологических исследований важна трактовка эффективности как соотношения между действительными результатами и непосредственной целью соответствующих правовых предписаний (первый подход к проблеме). Эффективность административной юрисдикции органов внутренних дел можно рассматривать с точки зрения результативности ее управляющего воздействия на общественные отношения (достижение внешних целей), эффективности ее организации и осуществления (достижение внутренних целей). С нашей точки зрения, цели и задачи, определяемые в ст. 24.1 КоАП РФ, в некоторой мере объединяют внешние и внутренние цели административной юрисдикции в целом, в том числе и для органов внутренних дел, оказывают управляющее воздействие не только посредством применения правовой санкции (не все дела об административных правонарушениях завершаются постановлением о наложении наказания), но и всем процессом рассмотрения и раз-

⁴² Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 199 ; Пашков С. С., Явич Л. С. Эффективность действия правовой нормы // Сов. гос-во и право. 1970. № 3. С. 40–46 ; Широкин Е. П. Основные условия эффективности применения права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1974. С. 18.

решения дела о правонарушении. При исследовании административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД необходимо обратить внимание на два обстоятельства:

1. Посредством административной юрисдикции реализуются материальные нормы об административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения, эффективность воздействия которых вы-является через соизмерение целей общеобязательного поведения и ре-зультатов, достигнутых в ходе реализации нормы⁴³. Поскольку деятель-ность ГИБДД связана с достижением каких-либо конкретных целей⁴⁴, возникает вопрос: имеются ли у административно-юрисдикционной деятельности какие-либо самостоятельные цели, в отличие от целей при-меняемых материальных норм. Важно ответить на этот вопрос для вы-яснения различий между эффективностью материальных норм и эффек-тивностью административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД. Если выявить идентичность исследуемых целей, надобность в исследова-нии отпадает. Анализ целей административных наказаний, налагаемых за нарушения Правил дорожного движения, и целей, преследуемых долж-ностными лицами ГИБДД, показывает, что их объединяет общая задача (наказание и перевоспитание правонарушителей), но решение указанной задачи осуществляется путем достижения соответствующих целей адми-нистративной юрисдикции, обусловленных ее назначением и специфи-кой — обеспечением объективного и всестороннего рассмотрения дела, производством необходимых процессуальных действий и т. д. Именно степень достижения собственных самостоятельных (конкретных) целей и бюджет должны свидетельствовать о степени эффективности админи-стративной юрисдикции ГИБДД.

2. При сложности понимания такого правового явления, как адми-нистративная юрисдикция в сфере дорожного движения, при множе-ственности ее целей для изучения эффективности деятельности ГИБДД необходимо использовать не один, а ряд критериев и выявить систему различных факторов, влияющих на эту деятельность.

Таковы основные особенности эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД. На наш взгляд, под эффек-тивностью административной юрисдикции ГИБДД следует понимать соответствие между целями применения норм об административной от-

⁴³ Юсупов В. А. Теория административного права. М., 1985. С. 42.

⁴⁴ Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность) применения и эффективность административного взыскания. Л., 1975. С. 179–221 ; Веременко И. И. Указ. соч. С. 168–190.

ветственности за нарушения Правил дорожного движения и достигнутыми при этом результатами. Данная формулировка характеризует лишь общий подход к определению эффективности административной юрисдикции ГИБДД по различным критериям, которые должны быть установлены.

Считаем преждевременным отказ от административных и уголовных репрессий в борьбе с транспортными правонарушениями. Нужна принципиальная корректировка как конечной цели при формировании политики борьбы с транспортными правонарушениями, так и целеполаганий на каждом из ее этапов и направлений с заявленными приоритетами. Критериями эффективности административной юрисдикции должны быть соответствующие показатели, раскрывающие содержание деятельности органов внутренних дел, с точки зрения качества работы системы и количественных характеристик по достижению поставленной цели.

Ученые-специалисты по-разному определяют критерии эффективности правовых норм и понятий. И. И. Веремеенко, Л. Л. Попов, А. П. Шергин критерием эффективности правовой категории считают соотношение достигнутого результата и цели, поставленной перед нормой права, актом права⁴⁵. Это понимание является классическим для критерия эффективности норм материального права, но оно не охватывает многих важных составляющих, присущих административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД (например, уровень ее организации).

В. И. Никитинский и И. С. Самощенко в понимание критерия эффективности правовых категорий вводят понятие оптимальности (эффективность, экономичность, полезность)⁴⁶, т. е. допускают возможность существования различных критериев оценки эффективности правовых категорий. Некоторые авторы признают наличие двух групп критериев эффективности: к критериям первой группы относится степень достижения целей норм права или каких-либо иных правовых категорий, к критериям второй группы — оптимальность средств, применяющихся для достижения данных целей ценой меньших затрат, материальных средств, сил, времени⁴⁷.

⁴⁵ Веремеенко И. И. Указ. соч. С. 168, 190 ; Попов Л. Л., Шергин А. П. Управление. Гражданин. Ответственность (сущность) применения и эффективность административного взыскания. С. 179–221.

⁴⁶ Самощенко И. С., Никитинский В. И. Изучение эффективности действия законодательства // Сов. гос-во и право. 1996. № 8. С. 5.

⁴⁷ Пашков А. С., Явич Л. С. Указ. соч. С. 18 ; Шикин Е. А. Основные условия эффективности применения права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. С. 12.

Поскольку административно-юрисдикционная деятельность ГИБДД преследует не одну, а несколько конкретных целей, то ее эффективность невозможно определить по какому-либо одному обобщенному параметру. Исследование целесообразно проводить по критериям, соответствующим целям данной деятельности. В связи с этим возникает задача установления целей административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД. Анализ действующего законодательства об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ) позволяет сделать вывод, что под такими целями законодатель понимает всестороннее, полное, объективное выяснение каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Законодательство об административных правонарушениях по-разному определяет цели административного наказания и задачи производства по делам об административных правонарушениях. На основе обобщения, группируя цели и задачи административной юрисдикции органов внутренних дел в конкретные блоки, предлагаем устанавливать критерии эффективности административной юрисдикции по каждому из них. Согласно ст. 24.1 КоАП РФ цели и задачи административной юрисдикции можно разделить на следующие блоки:

- 1) своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого административного правонарушения;
- 2) разрешение каждого дела об административном правонарушении в точном соответствии с законодательством;
- 3) обеспечение выполнения вынесенного по делу постановления;
- 4) выявление причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения;
- 5) предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе соблюдения закона;
- 6) укрепление правопорядка, законности.

Критериями эффективности каждого блока должны быть соответствующие показатели, раскрывающие содержание деятельности ГИБДД. Считаем возможным внесение данной системы критериев в практику ГИБДД, поскольку она раскрывает внутренний механизм (организация и осуществление) юрисдикции и достижение внешних целей (управляющее воздействие на общественные отношения), характеризует специфичный объем работы, способствует укреплению правопорядка, научному подходу к рассматриваемой деятельности.

И. А. Иванова подробно проанализировала эффективность административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД по таким критериям, как:

- 1) правильное разрешение должностными лицами ГИБДД дел об административных правонарушениях в сфере дорожного движения;
- 2) состояние законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД;
- 3) воспитательное воздействие административной юрисдикции ГИБДД на участников дорожного движения;
- 4) принятие ГИБДД мер по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений правил дорожного движения, их предупреждению;
- 5) принятие ГИБДД мер по исполнению постановлений о наложении административных взысканий⁴⁸.

И. А. Иванова полагает, что количественный анализ, последующая группировка целей и система критериев, разработанная ею, позволяют количественно оценить эффективность административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД. В результате проведенных исследований она пришла к выводу, что если первый критерий в большей степени пригоден для общей количественной оценки эффективности деятельности ГИБДД, то он может применяться и для оценки эффективности отдельных стадий производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Другие критерии (2–4) более приспособлены для измерения эффективности отдельных стадий юрисдикционного процесса. Использование их для определения эффективности административной юрисдикции в настоящее время затруднительно. Однако в данной методике, на наш взгляд, были нечетко указаны характеристики (качественные и количественные) реализуемости/результативности/ресурсоемкости.

Результаты исследований, проведенные многими авторами, показали, что в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения имеются существенные недостатки:

— несовершенство законодательства, определенное несоответствие действующей законодательной базы потребностям современного общества и сложившимся условиям, требующим усиления ответственности за транспортные правонарушения;

⁴⁸ *Иванова И. А.* Вопросы повышения эффективности административной юрисдикции в сфере дорожного движения // Проблемы совершенствования деятельности Государственной автомобильной инспекции России : сб. науч. тр. НИЦ ГАИ МВД России. М., 1993. С. 51–66.

— отставание законотворческой деятельности от потребностей правоприменительной практики;

— недостаточное организационное и научно-методическое обеспечение правовой деятельности органов внутренних дел по безопасности дорожного движения;

— острая потребность в информационных справочных материалах, необходимых, полезных и доступных для всех участников дорожного движения, сотрудников ГИБДД и других правоохранительных органов, соприкасающихся с проблемами безопасности дорожного движения;

— недостаточное освещение в научной литературе результатов исследований о концептуальных основах и наиболее характерных случаях расследования ДТП, выполненных с учетом положений КоАП РФ и других нормативных правовых документов;

— отсутствие четко установленных единых критериев эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности дорожного движения, методов ее измерения и оценки.

Анализ перечисленных недостатков позволяет сделать вывод, что цели, задачи, принципы и приоритетные направления правового обеспечения административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в сфере дорожного движения подлежат корректировке, направленной на улучшение функционирования органов внутренних дел, коренное изменение стиля и методов их деятельности, повышение ответственности и профессионализма, на определение новых подходов к решению современных проблем безопасности.

ГЛАВА IV. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях

Как отмечает А. П. Шергин, производство по делам об административных правонарушениях по объему разрешаемых в процессе его дел, широте и разнообразию затрагиваемых общественных отношений, количеству осуществляющих его субъектов обоснованно считается одним из наиболее значимых производств в административном праве¹. В совокупности все его специфичные признаки выражают особую природу и социальное назначение этого вида юрисдикционной деятельности².

В современной правовой науке и теории административного права признано положение о том, что производство по делам об административных правонарушениях — составная часть административно-юрисдикционного процесса³. Исследованию этого феномена административного права посвящены труды А. Б. Агапова, А. П. Алехина, И. А. Галагана, Д. Н. Бахраха, Ф. П. Васильева, И. И. Веремеенко, В. В. Денисенко, А. И. Дугенца, И. Ш. Клясханова, Ю. М. Козлова, П. И. Кононова, А. П. Коренева, С. И. Котюргина, В. А. Лория, А. Е. Лунева, И. В. Максимова, С. Н. Махиной, М. И. Никулина, И. В. Пановой, Л. Л. Попова, Э. Н. Ренова, Н. Г. Салищевой, Ю. П. Соловья, М. С. Студеникиной, В. Д. Сорокина, Ю. Н. Старилова, Б. В. Россинского, В. Г. Татаряна, Ю. А. Тихомирова, А. П. Шергина, В. А. Юсупова, А. Ю. Якимова и др.⁴

¹ Шергин А. П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 90.

² Калюжный Ю. Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 15.

³ Россинский Б. В. Административная ответственность. М., 2004. С. 17 ; Тимошенко И. В. Административная ответственность. Ростов н/Д, 2004. С. 83 ; Шергин А. П. Административная ответственность и ее правовая регламентация // Избранные труды. М., 2005. С. 78.

⁴ Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право : учебник. М., 2000. С. 423 ; Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 354.

Отметим, что в настоящее время на теоретическом и законодательном уровне не существует однозначного толкования данного понятия. Некоторые исследователи к производству по делам об административных правонарушениях относят весь административно-юрисдикционный процесс⁵ или его основной элемент, понимая под ним разрешение дел об административных правонарушениях⁶, или часть административного процесса⁷. Указанное производство составляет разнообразные и последовательно осуществляемые процессуальные действия. Выполнение каждого из них предполагает наличие соответствующих властных полномочий у компетентного органа или его должностного лица⁸.

На наш взгляд, Д. Н. Бахрах верно полагает, что производство по делам об административных правонарушениях можно понимать как деятельность, осуществляемую в процессуальной форме, направленную на привлечение виновных к административной ответственности, уполномоченных субъектов публичной власти, а также физических и юридических лиц, участвующих в этой деятельности⁹. Аналогичной же точки зрения придерживаются А. С. Васильев, М. Ф. Орзих, А. С. Дугенец, Б. П. Кондрашов, Ю. П. Соловей, В. В. Черников, В. М. Манохин, Н. В. Макарейко, В. А. Мельников, В. П. Савельев, А. С. Телегин и др.¹⁰

Некоторые авторы дают иную трактовку. Например, А. П. Корнев понимал данное производство как основанную на законе и облеченную в форму правовых отношений деятельность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать такие дела, а также участвующих в ней органов и лиц, осуществляемую в особом административно-процессуальном порядке и производимую в целях объективного разрешения дела в полном соответствии с законом¹¹.

⁵ Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 90 ; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР: (Процессуальное регулирование). Воронеж, 1976. С. 91.

⁶ Котлюргин С. И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции : лекция. Омск, 1973. С. 28 ; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Административная юрисдикция органов внутренних дел. М., 2002. С. 76.

⁷ Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М., 2003. С. 87 ; Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М., 1968. С. 16 ; Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. М., 1972. С. 5.

⁸ Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 91.

⁹ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. М., 2004. С. 69, 101 .

¹⁰ Макарейко Н. В. Административное право. М., 2003. С. 187 ; Мельников В. А. Административное право. Волгоград, 2005. С. 126 ; Кураков В. С. Административное право : учебник : в 2 ч. М., 2005. Ч. 2. С. 218.

¹¹ Корнев А. П. Административное право. М., 1986. С. 236.

Н. Н. Цуканов утверждает, что эту административно-юрисдикционную процедуру можно обозначить как установленный законодательством порядок реализации норм об административной ответственности, а также саму соответствующую правоприменительную деятельность компетентных субъектов¹².

Более широко, с нашей точки зрения, это определение сформулировал И. А. Галаган: производство по делам об административных правонарушениях (как процессуальный институт) призвано всесторонне регламентировать процесс осуществления административной юрисдикции, правовое положение субъектов, формы и методы их деятельности, основные особенности процедуры и стадийного развития данного юрисдикционного процесса¹³.

Рассматриваемое производство охватывает порядок деятельности не только юрисдикционных органов по одному и тому же делу, но и других компетентных органов (должностных лиц) по обнаружению правонарушения, задержанию нарушителя, составлению протокола, исполнению постановления по делу и т. д. Поэтому не все процессуальные нормы, опосредующие производство по делам об административных правонарушениях, носят юрисдикционный характер¹⁴.

Анализируемое понятие имеет по крайней мере два основных признака: деятельность по привлечению виновных лиц к административной ответственности, осуществляемую в процессуальной форме, и особый процессуальный порядок. В связи с этим трудно согласиться с тем, что производство, в том числе и по делам об административных правонарушениях, — это не процессуальная форма и не порядок деятельности, а явление одного уровня с процессом, которое необходимо оценивать с двух сторон:

- 1) как совокупность процессуальных правовых норм, регламентирующих процессуальную деятельность участников процесса правоприменения;
- 2) как деятельность уполномоченных должностных лиц по осуществлению административной юрисдикции¹⁵.

И. В. Бенедик справедливо рассматривал производство по делам об административных правонарушениях с точки зрения его структуры как

¹² Цуканов Н. Н. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях в деятельности милиции. Красноярск, 2005. С. 5.

¹³ Галаган И. А. Указ. соч. С. 91.

¹⁴ Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 92.

¹⁵ Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Воронеж, 1990. С. 39–41.

сложное образование, состоящее из процессуальных правоотношений, процессуального доказывания и процессуальных документов¹⁶.

О. А. Иванова обоснованно делает вывод, что совершаемые уполномоченными органами в немалом объеме другие административно-процессуальные действия юрисдикционного содержания позволяют рассматривать и разрешать по существу дела об административных правонарушениях. К таковым можно отнести: выявление и установление события правонарушения, сбор, исследование и первичную оценку обстоятельств и характера противоправных деяний, осуществление мер обеспечения административного производства, подготовку материалов дела. Следовательно, целесообразно понимать под производством по делам об административных правонарушениях только рассмотрение дела¹⁷.

Наиболее точно, с нашей точки зрения, дано определение И. О. Филоненко, которая под производством по делам об административных правонарушениях подразумевает особый вид административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера, имеющей стадийную, этапную структуру. Суть этой деятельности заключается в возбуждении дела об административном правонарушении, в применении мер обеспечения производства по делу, расследовании, рассмотрении дел об административных правонарушениях, в назначении наказания, обжаловании (опротестовании)/пересмотре постановления по делу об административном правонарушении и его исполнении. Осуществляется уполномоченными должностными лицами компетентных государственных органов в рамках процессуальных сроков на основе общих и специальных административно-юрисдикционных норм¹⁸.

Аналогичное определение формулирует и Ю. В. Пивченко: под производством по делам об административных правонарушениях надлежит понимать регламентированную административно-процессуальными нормами совокупность осуществляемых уполномоченными органами (их должностными лицами) процессуальных действий, состоящих в возбуждении дела об

¹⁶ *Бенедик И. В., Погребной И. М.* Основы законодательства СССР и союзных республик об административных правонарушениях и процессуальная форма // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. Киев, 1983. С. 11.

¹⁷ *Иванова О. А.* Административная ответственность участников дорожного движения за правонарушения, совершенные в состоянии опьянения : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 81.

¹⁸ *Филоненко И. О.* Возбуждение и административное расследование милицией дел об административном правонарушении в сфере оборота алкогольной продукции : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2003. С. 12.

административном правонарушении, применении установленных законом мер обеспечения производства, расследовании, рассмотрении дел об административных правонарушениях, назначении наказания, обжаловании (опротестовании) и при необходимости пересмотре постановления по делу об административном правонарушении, а также его исполнении¹⁹.

Анализ приведенных определений позволяет выделить наиболее характерные признаки производства по делам об административных правонарушениях. Во-первых, эта деятельность регламентирована административно-процессуальными нормами и имеет стадийный характер. Во-вторых, она осуществляется уполномоченными органами (их должностными лицами) в установленной законом процессуальной форме. В-третьих, она связана с процессуальным доказыванием и привлечением виновных лиц к административной ответственности.

В области дорожного движения регулирование общественных отношений обладает определенной спецификой, количество органов, их должностных лиц с соответствующими полномочиями по применению мер административного принуждения строго регламентировано законом, иными правовыми нормативными актами, имеющими бланкетный характер.

Производство по делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, выступает как совокупность процессуальных норм, а также деятельность органов, должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство (сотрудники ГИБДД и судьи), урегулированная этими нормами, по всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела, разрешению его в соответствии с законом, по обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также по выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Подчеркнем, что деятельность субъектов административно-деликтного отношения развивается как последовательный ряд закономерно связанных процессуальных действий по реализации прав и взаимных обязанностей, направленных на выполнение задач законодательства²⁰. Закономерность процессуальных действий определяется порядком производства по делам об административных правонарушениях, установленным законодательством. Такое производство структурно разделено на самостоятельные части, т. е. ему придана функциональная логика. Само-

¹⁹ Пивченко Ю. В. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 19.

²⁰ Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1979. С. 266.

стоятельные обособленные части производства, переходящие одна в другую, определяются как его стадии²¹.

Классификацию стадий юридического процесса исследовали многие ученые. Выводы их различны по вопросу выделения оснований для классификации стадий, по их количеству и содержанию²². Научное обоснование стадий предполагает разработку таких основных категорий, как сущность и критерии их выделения, задачи и действия, характерные для той или иной стадии. Четкое и правильное выделение стадий упорядочивает содержание производства по делам об административных правонарушениях, придает ему юридическую определенность и обеспечивает строгую последовательность осуществления процессуальных действий²³.

В научной литературе отмечено, что среди основных элементов производства по делам об административных правонарушениях можно выделить задачи производства, его стадии, процессуальные сроки, а также участников производства (тех, кто вступает в правоотношения), их права и обязанности (процессуальные роли); виды и условия использования доказательств; процессуальные результаты производства²⁴.

Можно согласиться с мнением некоторых авторов, утверждающих, что сущность вышеназванного производства может быть представлена с учетом его стадийной структуры²⁵. А. П. Корнев рассматривал стадию в двух аспектах: как совокупность логически сменяющих друг друга отдельных операций и стадию «юридического» характера²⁶.

Традиционно стадия понимается не только как часть юридического процесса, но и как соответствующие процедуры, однако более содержательное их определение, безусловно, отличается²⁷. В научных исследованиях под процессуальной стадией подразумевают сравнительно самостоятельную часть производства, которой (наряду с его общими) при-

²¹ Зуев Б. Р. Возбуждение дела об административном правонарушении : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 29.

²² Головкин В. В. Стадии производства по делам об административных правонарушениях // Административное право : учебник : в 2 ч. М., 2005. Ч. 2. С. 251.

²³ Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 30.

²⁴ Головкин В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Омск, 2005. С. 44 ; Иванова О. А. Указ. соч. С. 81.

²⁵ Кононов П. И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 15 ; Футо С. Р. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 78.

²⁶ Корнев А. П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 82.

²⁷ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 66.

сущи свойственные только ей задачи, документы и другие особенности²⁸. Заслуживает внимания и точка зрения Ф. П. Васильева: стадию производства по делам об административных правонарушениях можно трактовать как перечень процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей, завершающихся выводами (постановлением) по факту административного правонарушения²⁹. По нашему мнению, более полно по этому вопросу высказался Б. Р. Зуев. Он понимал исследуемую категорию как совокупность процессуальных действий, обладающих качественным своеобразием, рассчитанных на решение самостоятельной задачи, заканчивающихся принятием определенного процессуального решения, которое и разграничивает одну стадию от другой³⁰.

Для уяснения сущности стадии необходимо назвать ее основные черты:

- 1) представляет собой самостоятельную часть производства с присущими ей специфичными задачами;
- 2) имеет свой особый круг участвующих субъектов;
- 3) выступает как совокупность последовательных юридических действий, в том числе процессуальных, осуществляемых в определенной логической последовательности, в установленных временных границах (сроках);
- 4) оформляется процессуальным документом, который подводит итог деятельности³¹.

Единого мнения среди ученых о том, сколько стадий надлежит выделять в производстве по делу об административном правонарушении, не выработано. Большинство из них приходят к выводу о наличии четырех³² или пяти³³ стадий: возбуждение, расследование (факультативная стадия), рассмотрение дела об административном правонарушении, пересмотр постановления и решения (факультативная стадия), исполнение постановления по делу.

²⁸ Телегин А. С. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. М., 1991. С. 27 ; *Производство по административным правонарушениям* / под ред. Д. Н. Бахраха. Свердловск, 1986. С. 11 ; Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 21 ; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 12.

²⁹ Васильев Ф. П. Процессуальность в административной ответственности. М., 2001. С. 19–22.

³⁰ Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 20.

³¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 518 ; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 68 ; Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 28–29 ; Иванова О. А. Указ. соч. С. 84.

³² Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. М., 2003. С. 17 ; Футо С. Р. Указ. соч. С. 112 ; Цуканов Н. Н. Указ. соч. С. 12.

³³ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации : учебник. М., 2002. С. 316 ; Головкин В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Указ. соч. С. 44 ; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 12.

Существуют и другие точки зрения относительно их количества³⁴. Например, О. М. Якуба и Б. М. Лазарев считали, что обжалование и опротестование могут быть представлены в качестве самостоятельных стадий, что послужило возникновению 6-стадийной структуры производства³⁵.

Остается открытым вопрос и по поводу названий стадий. Так, Ф. П. Васильев выделяет:

- установление факта административного правонарушения, виновности и личности правонарушителя;
- составление протокола об административном правонарушении (второстепенная стадия);
- стадию рассмотрения протокола (дела);
- вынесение постановления;
- кассационное производство;
- исполнение постановления (решения) и стадию пересмотра дела в порядке надзора³⁶.

Другие авторы называют такие отдельные стадии, как установление факта противоправного деяния и его фиксация³⁷, возбуждение и расследование дела об административном правонарушении³⁸, расследование и возбуждение дела об административном правонарушении³⁹, рассмотрение и разрешение дела по существу⁴⁰, рассмотрение дела по существу и вынесение постановления⁴¹, пересмотр дела и вынесение решения⁴², обжалование и пересмотр постановления⁴³.

³⁴ Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1994. С. 14; Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972. С. 124–125.

³⁵ Якуба О. М. Указ. соч. С. 124–125; Лазарев Б. М. Административная ответственность. М., 1976. С. 47.

³⁶ Васильев Ф. П. Указ. соч. С. 19–22.

³⁷ Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. С. 17; Клоков Е. А. Административное расследование в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 37; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 12; Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 19.

³⁸ Корнев А. П. Административное право. С. 239.

³⁹ Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Гос-во и право. 1999. № 3. С. 8; Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 30.

⁴⁰ Процессуальные формы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. М., 1985. С. 9.

⁴¹ Масленников М. Я. Производство по делам об административных правонарушениях. С. 14; Телегин А. С. Административные правонарушения, рассматриваемые органами внутренних дел. М., 2005. С. 6.

⁴² Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 8.

⁴³ Шергин А. П., Фефилова В. Ф., Михайлов А. А., Скворцов С. М. Указ. соч. С. 9.

Заключительную стадию в теории административного права большинство исследователей именуют исполнением постановления по делу⁴⁴.

Разнообразные названия рассматриваемой стадии обусловили отнесение стадии к категории теоретической, подверженной обсуждениям и различным толкованиям⁴⁵. В КоАП РФ законодатель более четко регулирует порядок производства по делам об административных правонарушениях применительно к его отдельным стадиям⁴⁶. До его принятия не было достаточных оснований выделять первичную стадию исследуемого производства (возбуждение дела), название которой расходится с общепринятым названием в теории административного права. В ранее действовавших нормативных правовых актах стадия возбуждения дела не была прописана и рассматривалась лишь теоретически, хотя еще в 60-х гг. XX в. А. П. Корнев предлагал ее узаконить⁴⁷. Административное расследование, которое ранее отдельные авторы называли первичной стадией указанного производства⁴⁸, теперь закреплено в ст. 28.7 КоАП РФ и получило официальный статус⁴⁹. В Кодексе остались и традиционные стадии производства: рассмотрение, пересмотр и исполнение дела об административном правонарушении. Сложно согласиться с мнением ученых, что стадии формируются в соответствии с задачами производства, однако, в отличие от задач, имеющих четкое правовое закрепление, а потому являющихся бесспорной категорией, перечень стадий производства по делам об административных правонарушениях в КоАП РФ не зафиксирован⁵⁰. Более осторожно по данному поводу высказывается Б. Р. Зуев. Он считает, что в Кодексе определены следующие стадии производства: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела, пересмотр постановлений и решений по делам об администра-

⁴⁴ Головкин В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Указ. соч. С. 45; Парыгин Н. П., Головкин В. В. Исполнение административных наказаний. М., 2006. С. 6.

⁴⁵ Клоков Е. А. Указ. соч. С. 36.

⁴⁶ Шергин А. П., Татарян В. Г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях как концептуально новый кодифицированный административно-деликтный акт Российской Федерации начала двадцать первого столетия // Избранные труды юбиляра / под ред. В. Г. Татаряна. М., 2005. С. 433.

⁴⁷ Корнев А. П. Кодификация советского административного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1962. С. 65.

⁴⁸ Телегин А. С. Административное расследование правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984. С. 8; Котюржин С. И. Административный процесс в деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1968. С. 9.

⁴⁹ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 76.

⁵⁰ Гайдов В. Б. Производство по делам об административных правонарушениях: соотношение задач и стадий // Международные юридические чтения : мат-лы науч.-практ. конф. : в 3 ч. Омск, 2003. Ч. 3. С. 7.

тивных правонарушениях. Четвертая стадия — исполнение постановлений в производстве по делам об административных правонарушениях — в раздел 4 Кодекса не включена, что является предметом для дискуссии⁵¹.

Ю. В. Пивченко полагает, что не следует упрекать законодателя в избранном им наименовании первой стадии рассматриваемого производства — возбуждение дела об административном правонарушении, которое отражает суть данной стадии, призванной обеспечить законное, обоснованное и своевременное начало производства по делу об административном правонарушении⁵².

Мы не разделяем позиции некоторых авторов, что такое наименование начальной стадии не соответствует ее содержанию (характеру процессуальных действий и решений)⁵³. Подобную позицию ранее обоснованно критиковал С. И. Котюргин⁵⁴. Мы присоединяемся к его точке зрения, поскольку возбуждение дела означает принятие решения начать его расследование при наличии признаков деликта, т. е. в соответствии с ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выносит по данному факту определение, а прокурор — постановление. Под протоколом об административном правонарушении понимается официальный документ, в котором уполномоченными законодательством лицами фиксируется факт совершения административного проступка⁵⁵. Далее происходит сбор и исследование материалов, имеющих отношение к совершенному правонарушению и личности правонарушителя, т. е. предварительная проверка для его последующего рассмотрения и принятия решения по существу дела. В связи с этим начальную стадию производства можно обозначить как возбуждение дела об административном правонарушении, а в необходимом случае реализовать его вторую стадию — административное расследование, причисляемую некоторыми учеными к категории факультативных⁵⁶.

Каждая стадия производства по делу об административном правонарушении играет свою роль. Специфика заключается в том, что боль-

⁵¹ Зув Б. Р. Указ. соч. С. 26.

⁵² Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 23.

⁵³ Иванова О. А. Указ. соч. С. 83; Серебряков Я. В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 108.

⁵⁴ Котюргин С. И. Административный процесс в деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 9.

⁵⁵ Словарь административного права. М., 1999. С. 271.

⁵⁶ Клоков Е. А. Указ. соч. С. 41; Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 24; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 13; Корчагина Е. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность комиссий по делам несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2001. С. 69.

шинство из них являются обеспечивающими по отношению к стадии рассмотрения. Например, первоначальная стадия производства призвана обеспечить процесс рассмотрения дела посредством сбора доказательств, процессуального оформления материалов и направления их по подведомственности компетентному органу⁵⁷. Стадия пересмотра направлена на обеспечение законности в порядке обжалования или опротестования принятых постановлений. А стадия исполнения нацелена на реализацию уже вынесенного постановления по делу⁵⁸.

Можно не согласиться с позицией В. В. Денисенко и других авторов, которые обращают внимание на несовпадение понятий «производство по делам об административных правонарушениях» и «административно-деликтная юрисдикция»⁵⁹, ссылаясь на мнение А. С. Наймаловского. Он определяет производство по делам об административных правонарушениях как нормативно-урегулированную деятельность государственных органов (должностных лиц), специально уполномоченных на то общественных органов (их представителей) по разрешению дел об административных правонарушениях, а также по применению в необходимых случаях в установленном порядке мер административного принуждения⁶⁰.

Не вдаваясь в дискуссию по поводу полномочий общественных организаций в указанном производстве, поскольку в законодательном порядке такие функции у них отменены, отметим неоправданно зауженное, на наш взгляд, толкование юрисдикции, так как названные авторы вычлениют всего две стадии административно-деликтной юрисдикционной деятельности:

- 1) рассмотрение дела об административном правонарушении и принятие по нему решения;
- 2) пересмотр дела об административном правонарушении (в связи с жалобой лица или протестом прокурора на постановление по делу об административном правонарушении).

Эту позицию, как мы указывали ранее, критиковал А. А. Галаган. А. П. Корнев, помимо этих стадий, выделял еще одну — административное расследование⁶¹.

⁵⁷ Телегин А. С. Административное расследование правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 6.

⁵⁸ Иванова О. А. Указ. соч. С. 83.

⁵⁹ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 70.

⁶⁰ Наймаловский А. С. Упрощенное производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел (милиции) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 11.

⁶¹ Корнев А. П. Административная деятельность органов внутренних дел : альбом схем. М., 2001. С. 17.

Безусловно, проведение расследования невозможно без возбуждения дела об административном правонарушении. Полагаем более правильным в административно-юрисдикционной деятельности выделять пять основных стадий: возбуждение дела, административное расследование, рассмотрение дела, его пересмотр в установленных законом случаях и исполнение принятого решения.

При исследовании содержания стадий производства важно установить их границы, что должно оказывать существенную помощь правоприменителям для определения места и времени окончания одной стадии и возникновения другой в общей системе производства.

В юридической литературе выделяют нормативные, гносеологические и фактические границы стадий юридического процесса⁶². Нормативные границы стадии строго установлены процессуальным законодательством, такие границы есть и на каждой стадии административно-деликтного процессуального законодательства. Гносеологические (познавательные) границы проявляются в момент осознания правоприменителем начала того или иного производства — на стадии возбуждения и его окончания. Иногда при осуществлении всех стадий производства одним должностным лицом, особенно при упрощенном производстве, границы четко не выражены. Нормативные и гносеологические границы процессуальных стадий находятся в определенном соотношении, нормативные пределы обусловлены потребностями гносеологических границ, хотя последние не всегда совпадают с первыми. Главное, чтобы субъекты, участвующие на различных стадиях производства в рамках установленных сроков, справлялись с гносеологическими задачами.

Реальное соотношение нормативных и гносеологических пределов определяет фактические границы стадий правоприменительной деятельности, т. е. тот предел, который выражается в достаточности собранных по делу доказательств для принятия обоснованного и законного решения⁶³. И. О. Филоненко определяет сущность гносеологических и фактических границ процессуальных стадий через термин «неочевидные обстоятельства», под которыми следует понимать данные о правонарушении, неизвестные на момент возбуждения дела⁶⁴.

⁶² Зеленский В. С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979. С. 38; Зув Б. Р. Указ. соч. С. 27; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 70.

⁶³ Зув Б. Р. Указ. соч. С. 28; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 71.

⁶⁴ Филоненко И. О. Указ. соч. С. 85.

Стадии отграничиваются друг от друга итоговым процессуальным решением, обусловлены кругом органов, физических, должностных и юридических лиц, участвующих в производстве, порядком выполнения процессуальных действий и особенностями административно-процессуальных отношений, а также характеризуются конкретными задачами, следующими из общих задач производства по делу⁶⁵.

На любой стадии выделяют менее крупные элементы производства по делу — этапы, каждый из которых формирует порядок осуществления группы взаимосвязанных процессуальных действий, представляет собой самостоятельную часть производства⁶⁶.

Оптимальна, на наш взгляд, система стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях, предложенная Д. Н. Бахрахом и Э. Н. Реновым⁶⁷:

- I. Возбуждение дела:
 - 1) возбуждение дела;
 - 2) установление фактических обстоятельств (в том числе путем административного расследования);
 - 3) процессуальное оформление результатов расследования;
 - 4) направление материалов дела для рассмотрения по подведомственности.
- II. Рассмотрение дела:
 - 1) подготовка к рассмотрению дела;
 - 2) анализ собранных материалов, обстоятельств дела;
 - 3) принятие постановления;
 - 4) доведение постановления до сведения.
- III. Пересмотр постановления:
 - 1) обжалование, опротестование постановления;
 - 2) проверка законности постановления;
 - 3) вынесение решения;
 - 4) доведение решения до сведения.
- IV. Исполнение постановления:
 - 1) приведение постановления в исполнение;
 - 2) фактическое исполнение;
 - 3) окончание исполнения.

⁶⁵ *Административное право России* : учебник : в 3 ч. М., 2002. Ч. 3 : Административная юрисдикция / под ред. А. П. Коренева, В. Я. Кикотя. С. 333–334.

⁶⁶ *Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.* Производство по делам об административных правонарушениях. М., 1989. С. 16.

⁶⁷ *Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.* Административная ответственность по российскому законодательству. С. 120.

Предложенная систематизация не содержит, с нашей точки зрения, основной стадии правоприменения — административного расследования. Некоторые авторы отмечают: «...трудно согласиться с мнением, что принятие КоАП РФ должно положить конец дискуссиям о начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях, поскольку административное расследование получило свой официальный статус „в качестве факультативного“ этапа стадии возбуждения дела»⁶⁸. Административное расследование — самостоятельная стадия, содержащая несколько этапов: принятие решения о проведении административного расследования; установление факта правонарушения; сбор доказательств, подтверждающих виновность лица; выявление обстоятельств дела, при которых совершено правонарушение; процессуальное оформление результатов расследования; направление протокола об административном правонарушении по подведомственности.

Система стадий, предложенная И. О. Филоненко, Б. Р. Зуевым, Е. В. Ламоновым, более подробно. Она включает следующую последовательность стадий и этапов производства по делам об административных правонарушениях:

1. *Возбуждение дела об административном правонарушении:*
 - предварительная проверка;
 - принятие решения о возбуждении дела.
2. *Административное расследование:*
 - принятие решения о проведении расследования;
 - установление обстоятельств дела;
 - приостановление расследования;
 - процессуальное оформление результатов расследования;
 - направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение компетентному органу или должностному лицу;
 - дополнительное административное расследование;
 - повторное направление материалов дела на рассмотрение.
3. *Рассмотрение дела:*
 - подготовка дела к рассмотрению;
 - анализ собранных материалов, обстоятельств дела;
 - принятие постановления;
 - доведение постановления до сведения заинтересованных лиц.
4. *Пересмотр постановления:*
 - обжалование;
 - опротестование постановления;
 - вынесение решения и его реализация.

⁶⁸ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 76.

5. *Исполнение постановления:*

- возбуждение исполнительного производства;
- доведение постановления до сведения нарушителя;
- обращение постановления к исполнению;
- приведение постановления в исполнение;
- завершение исполнительного производства⁶⁹.

Однако в первой стадии отсутствуют такие важные этапы, как обнаружение, получение и регистрация информации, решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела, прекращение производства по делу до передачи его на рассмотрение, передача дела по подведомственности; во второй — установление и получение доказательств по делу; в третьей — анализ собранных доказательств по делу об административном правонарушении.

В связи с этим целесообразно дополнить указанную систему перечисленными этапами и представить ее в новом образе:

1. *Возбуждение дела об административном правонарушении* (обнаружение, получение и регистрация информации, предварительная проверка и принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела, прекращение производства по делу до передачи его на рассмотрение, процессуальное оформление принятого решения, регистрация и передача дела по подведомственности).

2. *Административное расследование* (принятие решения о проведении расследования, установление факта совершения административного правонарушения, выявление обстоятельств совершения правонарушения, установление и получение доказательств виновности лица, приостановление расследования, процессуальное оформление результатов расследования, регистрация и направление протокола об административном правонарушении на рассмотрение компетентному органу или должностному лицу, дополнительное административное расследование, повторное направление материалов дела на рассмотрение).

3. *Рассмотрение дела* (подготовка дела к рассмотрению, анализ собранных материалов, обстоятельств дела, собранных доказательств, принятие постановления, доведение постановления до сведения заинтересованных лиц).

4. *Пересмотр постановления* (обжалование, опротестование постановления, вынесение решения, его реализация).

⁶⁹ Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 30 ; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 74 ; Ламонов Е. В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 2002. С. 47 ; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 15.

5. *Исполнение постановления* (возбуждение исполнительного производства, доведение постановления до сведения нарушителя, обращение постановления к исполнению, приведение постановления в исполнение, завершение исполнительного производства).

Можно согласиться с мнением отдельных авторов, которые полагают, что предложенную классификацию производства нельзя принимать за догму. В зависимости от категории дела об административном правонарушении и формы производства отдельные этапы могут отсутствовать или добавляться⁷⁰.

В специальной литературе выделены четыре формы производства:

- 1) упрощенная (ускоренное производство);
- 2) общая (обычная форма), или производство в органе административной юрисдикции первой инстанции;
- 3) особая;
- 4) специальная (с проведением административного расследования)⁷¹.

В теории права иногда обозначают еще один вид — производство в органе административной юрисдикции второй инстанции. Он возникает в случае обжалования или опротестования решения по делу, вынесенное органом (должностным лицом) первой инстанции. Ранее в научной литературе выделялось специальное производство по применению административных наказаний за совершение преступлений, не представляющих большой общественной опасности⁷². В настоящее время такой вид производства не применяется. Законодатель предусмотрел лишь возможность привлечения к административной ответственности на основе соответствующих материалов в случае вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Д. Н. Бахрах, В. В. Денисенко, А. Н. Позднышов, А. А. Михайлов, М. В. Малахова, А. П. Корнев, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и другие ученые наряду с общим выделяют и ускоренное (упрощенное) производство, предусмотренное законодательством в отношении малозначительных административных правонарушений, например, за нарушение Правил дорожного движения или общественного порядка. По некоторым категориям дел стадии производства в отдельных случаях недостаточно четко выражены или сливаются. Так, при назначении административного наказания без составления протокола соединяются расследование, рассмотрение и обращение постановления к исполнению.

⁷⁰ Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 32.

⁷¹ Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 39.

⁷² Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 100.

Отметим, что особенность указанного производства состоит в том, что протокол об административном правонарушении не составляется, а виновный не оспаривает совершенного противоправного деяния и назначенного ему наказания. Кроме того, предполагается наличие хотя бы одного из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении, определенных в законе, установление фактических и юридических оснований к осуществлению производства.

В случае безбилетного проезда на общественном транспорте содержание постановления может быть упрощенным и не отражать деликт. При совершении некоторых видов противоправных деяний в области дорожного движения указание таких сведений необходимо. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Кроме указанных условий, выделим специфичные черты этого производства: особую процедуру производства; индивидуальную форму акта, принимаемого при разрешении дела; особые субъекты, принимающие процессуальное решение; оперативность производства⁷³.

Быстрая реакция на правонарушения, своевременное применение мер воздействия к виновным имеет большое воспитательное значение как для самих правонарушителей, так и для окружающих. Запоздалое наложение административного наказания за деяния, социальное значение которых за давностью сроков осознается не так отчетливо, менее эффективно⁷⁴.

Среди поводов для исследуемого вида производства характерно непосредственное обнаружение должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события об административном правонарушении. Остальные поводы, закрепленные в законе, практически не принимаются во внимание для начала ускоренного производства.

Распространена общая (обычная) форма производства по делам об административных правонарушениях, или производство в органе административной юрисдикции первой инстанции, когда устанавливаются обстоятельства дела, составляется протокол, виновное лицо после его рассмотрения привлекается к административной ответственности.

⁷³ Зув Б. Р. Указ. соч. С. 136.

⁷⁴ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 136–137.

Особый порядок установлен для отдельных видов административных правонарушений, представляет ту же последовательность стадий, что и общий порядок, но характеризуется наличием особых правил: особые сроки задержания, рассмотрения дела и т. д. (например, при производстве по делу об административном правонарушении, которое влечет административный арест либо административное выдворение, дело рассматривается в день получения протокола; а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, — не позднее 48 часов с момента его задержания; кроме того, дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено судьей не позднее пяти суток с момента фактического прекращения деятельности)⁷⁵.

Специальная форма процессуального производства, являясь наиболее полной, предполагает проведение административного расследования после вынесения определения (должностным лицом) или постановления (прокурором) о возбуждении дела об административном правонарушении и применении административного наказания к делинквенту. Административное расследование проводится в тех случаях, когда после выявления административного правонарушения в области дорожного движения и на транспорте, в других сферах, предусмотренных ст. 28.7 КоАП РФ, осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

Административное расследование проводится по месту совершения или выявления административного правонарушения. Срок проведения административного расследования не может превышать одного месяца с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

По общему правилу в исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок не более одного месяца, а по делам о нарушении Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшем причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, — на срок до шести месяцев.

Производству по делам об административных правонарушениях присущи характерные признаки. Во-первых, эта деятельность регламентирована административно-процессуальными нормами и имеет стадийный характер; во-вторых, она осуществляется уполномоченными органами (их

⁷⁵ Цуканов Н. Н. Указ. соч. С. 12–13.

должностными лицами) в установленной законом процессуальной форме; в-третьих, она связана с процессуальным доказыванием и привлечением виновных лиц к административной ответственности.

В области дорожного движения регулирование общественных отношений обладает определенной спецификой, количество органов, их должностных лиц с соответствующими полномочиями по применению мер административного принуждения строго регламентировано законом, иными правовыми нормативными актами, имеющими бланкетный характер.

Производство по делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, выступает как совокупность процессуальных норм, равно как и урегулированная этими нормами деятельность органов, должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство (сотрудники ГИБДД и судьи), по всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела, разрешению его в соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Среди основных элементов производства по делам рассматриваемой категории можно выделить задачи производства, его стадии, процессуальные сроки, а также участников производства (тех, кто вступает в правоотношения), их права и обязанности (процессуальные роли); виды и условия использования доказательств; процессуальные результаты производства.

§ 2. Возбуждение и расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения

Первая, начальная стадия производства по делам об административных правонарушениях — возбуждение дела. В юридической литературе она может называться по-разному. Одни авторы именуют ее как «установление факта противоправного деяния и его фиксация (возбуждение дела)»⁷⁶, «первичные процессуальные действия»⁷⁷, «административное расследование»⁷⁸, «административное расследование и возбуждение дела об административном правонарушении»⁷⁹, «возбуждение дела и админи-

⁷⁶ Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. С. 17.

⁷⁷ Шергин А. П. Административная юрисдикция. С. 90.

⁷⁸ Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 152 ; Бахрах Д. Н. Административная ответственность. М., 1999. С. 69–70 ; Телегин А. С. Административное расследование правонарушений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 8.

⁷⁹ Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 8 ; Мельников В. А. Указ. соч. С. 127.

стративное расследование по делу»⁸⁰, другие — «возбуждение дела об административном правонарушении»⁸¹. Нам близка вторая точка зрения.

При различных подходах к названию первоначальной стадии производства анализ существующих в юридической литературе дефиниций и норм КоАП РФ позволяет говорить о том, что большинство ученых данную стадию называют «административное расследование» или «возбуждение дела», подразумевая предварительную подготовку к рассмотрению дела⁸² или предварительную проверку, т. е. на этом этапе должны быть установлены факт административного правонарушения, круг возможных доказательств, решен вопрос о юридической квалификации правонарушения⁸³.

Возбуждение дела можно рассматривать как комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств правонарушения, их фиксацию и квалификацию, одно из процессуальных решений компетентных органов⁸⁴, итоговый процессуальный документ, процессуальное решение по делу⁸⁵.

Мы разделяем позицию В. В. Денисенко, А. Н. Позднышова, А. А. Михайлова: стадия возбуждения дела об административном правонарушении представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств правонарушения, их фиксацию и квалификацию⁸⁶.

Несколько шире точка зрения Н. Н. Цуканова, он понимает эту стадию как комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств административного правонарушения, их процессуальную фиксацию, подготовку материалов, необходимых для разрешения дела по существу⁸⁷. Данный взгляд на вопрос поддерживают Б. Р. Зуев, Ю. В. Пивченко, О. И. Филоненко и др.

Правовая природа акта возбуждения дела об административном правонарушении должна определяться при рассмотрении его с несколь-

⁸⁰ Корнев А. П. Административное право. С. 239; Макарейко Н. В. Указ. соч. С. 187.

⁸¹ Головкин В. В. Указ. соч. С. 255; Зуев Б. Р. Указ. соч. С. 29; Иванова О. А. Указ. соч. С. 82; Клоков Е. А. Указ. соч. С. 36; Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 23; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 14.

⁸² Клоков Е. А. Указ. соч. С. 38.

⁸³ Филоненко И. О. Указ. соч. С. 16.

⁸⁴ Яшин В. Н., Победкин А. В. Возбуждение уголовного дела. Теория, практика, перспективы : учеб. пособие для вузов. М., 2002. С. 7.

⁸⁵ Васильев Ф. П. Указ. соч. С. 216–217.

⁸⁶ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 72.

⁸⁷ Цуканов Н. Н. Указ. соч. С. 13.

ких сторон: как первая стадия производства, как самостоятельный институт административно-деликтного процессуального права, как процессуальное решение, с которого начинается производство по делу, как правоприменительный акт и юридический факт, вызывающий начало процессуальных отношений, тесно переплетающийся с другим юридическим фактом — противоправным деянием, предполагающим начало материальных правоотношений⁸⁸.

Однако уместно отметить и противоположный подход, согласно которому проверочные мероприятия в административном производстве носят иной характер, а из-за их очевидности, как правило, не проводятся⁸⁹. Указанные действия могут не осуществляться в случае очевидности правонарушения и назначения уполномоченным должностным лицом административного наказания без составления протокола, например, при фиксации факта перехода дороги пешеходом в неустановленном месте. Но в других ситуациях предварительная проверка имеет место, в частности, при необходимости проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения водителя, для получения иных сведений после возбуждения дела.

Некоторые ученые полагают, что проверка должна проводиться перед возбуждением дела в целях выявления данных лица, совершившего правонарушение, установления обстоятельств дела и т. п.⁹⁰ В настоящий момент такую позицию сложно принять, поскольку разрешение дела должно производиться в точном соответствии с законом, где четко определено: дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства или об административном правонарушении (ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ).

По действующему законодательству сбор доказательств, установление признаков состава правонарушения (т. е. проведение предварительной проверки или административного расследования) возможны только после начала первой стадии производства — возбуждения дела⁹¹.

⁸⁸ Зув Б. Р. Указ. соч. С. 43.

⁸⁹ Додин Е. В., Ключишченко А. П., Коваленко О. И., Шатский Е. С. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учеб. пособие. Киев, 1981. С. 119.

⁹⁰ Котюргин С. И. Административный процесс в деятельности советской милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 9.

⁹¹ Гуничев А. В. Административная ответственность водителей // Рос. юстиция. 2003. № 1. С. 67 ; Штефан С. М. Производство по делам об административных правонарушениях, подведомственным милиции (по материалам Украинской ССР) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1982. С. 17–19 ; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 16.

В научных исследованиях высказываются различные точки зрения по структуре стадии возбуждения дела. Большинство известных ученых (Д. Н. Бахрах, Л. Л. Попов, В. В. Денисенко и др.) предлагают выделять четыре основных этапа:

- 1) возбуждение дела;
- 2) установление фактических обстоятельств (в том числе и путем административного расследования);
- 3) процессуальное оформление результатов расследования;
- 4) направление материалов дела для рассмотрения по подведомственности⁹².

Приведем и другие решения данного вопроса:

- 1) установление факта административного правонарушения;
- 2) закрепление его в официальном документе;
- 3) определение подведомственности рассмотрения дела⁹³.

А также:

- 1) предварительная проверка;
- 2) принятие решения о возбуждении дела⁹⁴.

И кроме того, выделяют:

- 1) получение и регистрацию информации;
- 2) предварительную проверку;
- 3) принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела;
- 4) передачу дела по подведомственности⁹⁵.

Мы полагаем более обоснованным и правильным на первом этапе получать необходимые сведения, а затем проводить их первоначальную проверку, не сразу возбуждая дело.

Предложенные классификации дают, на наш взгляд, недостаточное представление о сложной структуре первоначальной стадии.

Анализ рассматриваемых систем позволяет сделать вывод, что *возбуждение дела об административном правонарушении* состоит из нескольких этапов. Перечислим их:

- 1) обнаружение или получение и последующая регистрация информации;
- 2) предварительная проверка;

⁹² Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 120 ; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 76 ; Попов Л. Л. Административное право. М., 2002. С. 423.

⁹³ Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багшиаев З. А. Российское административное право. М., 1996. С. 194.

⁹⁴ Филоненко И. О. Указ. соч. С. 25.

⁹⁵ Пивченко Ю. В. Указ. соч. С. 28.

3) принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении дела, прекращение производства по делу до передачи его на рассмотрение и процессуальное оформление принятого решения;

4) процессуальное оформление документов;

5) регистрация и передача дела по подведомственности.

В юридической литературе нет единого мнения и о том, какой объем данных о совершении правонарушения является достаточным для признания их основаниями для возбуждения дела. Это могут быть факт правонарушения, состав административного правонарушения, составление протокола об административном правонарушении, деяние, содержащее или предполагающее наличие признаков административного правонарушения⁹⁶. Отметим, что основаниями для возбуждения дела могут служить любые данные, свидетельствующие о наличии только одного признака состава правонарушения — события правонарушения. Эта позиция нашла отражение в административном законодательстве: в ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ в качестве оснований для возбуждения дела закреплены достаточные данные, указывающие только на событие административного правонарушения⁹⁷.

Достижение целей административной юрисдикции в дорожном движении, как и производство по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения в целом, во многом обусловлено первоначальными процессуальными действиями сотрудников дорожно-патрульной службы. Эти действия в теории права получили название административного расследования, в законодательстве и правоприменительной практике — возбуждения дела об административном нарушении, являются важнейшим процессуальным моментом в административно-юрисдикционном процессе. При этом его реализация правомочными должностными лицами органов административной юрисдикции влечет существенное изменение административно-правовых статусов участников производства по делам об административных правонарушениях⁹⁸.

В теории административного права содержатся различные точки зрения, касающиеся наличия поводов возбуждения дела. Наиболее

⁹⁶ Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. Екатеринбург, 1999. С. 94; Татарян В. Т., Вежновец В. Н. Производство по делам об административных нарушениях антиалкогольного законодательства, осуществляемое органами внутренних дел. Ереван, 1990. С. 32; Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 70.

⁹⁷ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 120; Телегин А. С. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. С. 28; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 14.

⁹⁸ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 147.

обоснованный вывод, на наш взгляд, заключается в том, что факт возбуждения дела связывается с началом действий, направленных на сбор доказательств, подтверждающих или опровергающих совершение административного деликта⁹⁹. Л. Л. Попов и некоторые другие ученые высказывают мнение, что дело о правонарушении возбуждается в момент составления протокола об административном правонарушении¹⁰⁰. А. С. Телегин считает, что о возбуждении дела свидетельствует получение информации о правонарушении или о признаках, указывающих на возможность совершения правонарушения¹⁰¹.

Исследования ученых проводились до принятия КоАП РФ, поэтому имеющиеся точки зрения недостаточно четко обозначают момент возбуждения дела об административном правонарушении. Действующее законодательство позволило устранить этот пробел. В соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении могут быть непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; аналогичные сообщения и заявления физических и юридических лиц, сообщения в средствах массовой информации. Кроме того, к числу поводов отнесены и случаи фиксации административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, а также подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что в указанных случаях транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Отметим, что КоАП РФ не связывает возможность возбуждения дела об административном правонарушении с желанием потерпевшей стороны. Производство по таким делам возбуждается и осуществляется

⁹⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 543.

¹⁰⁰ Попов Л. Л. Указ. соч. С. 427; Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Указ. соч. С. 194; Ключниченко А. П., Шергин А. П. Административные комиссии. М., 1975. С. 76.

¹⁰¹ Телегин А. С. Расследование административных правонарушений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. С. 14.

и в случае отсутствия заявления потерпевшего. Из текста закона можно сделать вывод, что информативная часть повода будет основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении. Соответственно, основанием для первоначальных действий выступает не информация, а непосредственное совершение противоправного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое законом установлена административная ответственность. Например, согласно п. 4 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом к возбуждению дела об административном правонарушении в области дорожного движения будет фиксация правонарушения специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

С нашей точки зрения, не все поводы, определенные в законе, играют одинаковую роль в практической деятельности органов внутренних дел. При изучении более 300 дел об административных правонарушениях в Омской, Свердловской, Новосибирской областях, начатых сотрудниками ДПС ГИБДД, установлено, что при непосредственном обнаружении ими достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, возбуждается около 90% дел, а по заявлениям физических и юридических лиц — 6%, по материалам, поступившим из иных органов, по сообщениям в средствах массовой информации — 3%. При опросе должностных лиц около 95% респондентов пояснили, что дела об административных правонарушениях они возбуждают по факту непосредственного обнаружения достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, а 99% утверждали, что по факту публикаций в средствах массовой информации дела не возбуждались.

Колоссальным ресурсом, требующим практической реализации, можно назвать задействование потенциала общественного участия в выявлении и фиксации деяний, имеющих признаки административных правонарушений. Предложения о привлечении к административной ответственности на основании видеозаписи, сделанной другими участниками дорожного движения, звучат все чаще. Однако для осуществления этой инициативы необходим ряд технических и законодательных решений, поиск которых в настоящее время идет с участием всех заинтересованных ведомств. Так, данный вопрос предметно рассматривался на заседании рабочей группы и Правительственной комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения в 2016 г.¹⁰²

¹⁰² *Материалы* президиума Госсовета по вопросам безопасности дорожного движения от 14 марта 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51506> (дата обращения: 01.06.2016).

На основании анализа социологических исследований можно сделать вывод, что этап предварительной проверки в области дорожного движения не всегда присутствует на первоначальной стадии, он может быть факультативным. При обнаружении очевидного административного правонарушения, не требующего дополнительной информации, например проезд на запрещающий сигнал светофора, решение о возбуждении дела должно быть принято немедленно, а в установленных законом случаях рассмотрено на месте совершения правонарушения.

Согласно действующему законодательству дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;
- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного ст. 28.7 КоАП РФ;
- вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном чч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Возбуждение дела является начальной стадией производства по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения, основное назначение которого состоит в установлении и фиксации факта нарушения, в оформлении протокола, фиксировании и предварительной оценке имеющихся доказательств по делу, в осуществлении мер обеспечения производства по делу¹⁰³.

Грамотное выполнение этих действий влияет на объективность юридической квалификации правонарушения, на законность и обоснованность принимаемого решения по делу и на эффективность административной юрисдикции в области дорожного движения. Выявление (обнаружение) административного дорожного правонарушения и лица, его совершившего, влечет обязанность его фиксации путем составления протокола (кроме случаев назначения административного наказания без составления протокола).

¹⁰³ Газизов Д. А., Емышев В. С. Использование фотограмметрической съемки для повышения эффективности административного расследования в области дорожного движения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. М., 2003. С. 177.

Протокол об административном правонарушении считается актом возбуждения процесса по делу и служит основным процессуальным документом на всех стадиях производства. Однако к составлению протокола в практической деятельности часто относятся без должного внимания, формально, что снижает эффективность применения административной практики ДПС. Как отмечают А. С. Дугенец и Т. Н. Хохлова, указанные недостатки при составлении протоколов об административных правонарушениях не являются единственными. Изучение конкретных дел в обозначенной сфере позволяет выявлять допускаемые правомочными должностными лицами типичные ошибки при составлении протоколов. Имеют место случаи, когда в протоколах отсутствуют ссылки на нормы нарушенного закона. Далеко не всегда лицам, в отношении которых составляется протокол, разъяснены предусмотренные законом права и обязанности, о чем можно судить по отсутствию соответствующих подписей в графах оформленных процессуальных документов. Допускается неправильная квалификация совершенных проступков¹⁰⁴. На указанные недостатки в работе уполномоченных органов административной юрисдикции обращает внимание Б. В. Россинский: «...анализ протоколов об административных правонарушениях и других материалов по делам об этих правонарушениях показывает, что во многих случаях они составляются с немалыми ошибками, не содержат необходимой доказательственной информации, а зачастую просто являются „филькиной грамотой”»¹⁰⁵.

Форма протокола об административном нарушении Правил дорожного движения установлена приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»¹⁰⁶. Данная форма представляет собой рекомендуемый Министерством образец составления протокола об административном правонарушении, что не исключает возможности составления протокола в любом другом виде с соблюдением требований, предусмотренных ст. 28.2 КоАП РФ.

¹⁰⁴ Дугенец А. С. Указ. соч. С 150 ; Хохлова Т. Н. Расследование органами налоговой полиции дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства : сб. науч. тр. / под ред. В. Г. Татаряна. М., 2002. С. 176.

¹⁰⁵ Россинский Б. В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. М., 2003. С. 147.

¹⁰⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Протокол об административных правонарушениях составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. При необходимости дополнительного выяснения обстоятельств дела либо данных о физическом лице, сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента его выявления, что в практической деятельности затрудняет соблюдение такого требования. Полученные подобным образом объяснения от субъектов административно-деликтных отношений легко могут быть отвергнуты судьей или иным должностным лицом органа административной юрисдикции¹⁰⁷. Несколько улучшилось качество протоколов после разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации о применении законодательства по делам об административных правонарушениях: небольшое увеличение сроков составления административных процессуальных документов не является основанием для отказа в рассмотрении дела по существу¹⁰⁸. Однако это не решило указанную проблему, а потому требуется дальнейшее законодательное решение.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании указанного расследования. Как верно полагает А. С. Дугенец, законодатель к обстоятельствам, исключаящим немедленное составление протокола, не относит необходимость административного расследования¹⁰⁹.

В процессе оформления протокола сотрудником ДПС или другим уполномоченным на то должностным лицом осуществляется предварительная оценка установленных и зафиксированных доказательств по делу. Основываясь на фактических противоправных действиях нарушителя, на показаниях свидетелей, а также данных, зафиксированных техническими средствами (если таковые использовались), исходя из собственного толкования нормативных актов, лицо, составляющее протокол, оценивает собранные доказательства и устанавливает, какой пункт Правил дорожного движения нарушен, какая статья закона предусматривает ответственность за такое нарушение.

¹⁰⁷ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 156.

¹⁰⁸ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 № 5 // Рос. газета. 2005. 19 апр.

¹⁰⁹ Дугенец А. С. Указ. соч. С. 159.

Дополнительные сведения, уточняющие существо нарушения, другие факты, которые могут иметь значение для правильного принятия решения по делу, сотрудник полиции оформляет рапортом и приобщает его к протоколу. Перечисленные действия получили название предварительной квалификации правонарушения, осуществляемой на начальной стадии производства по делу. Она не является окончательной и впоследствии может быть изменена должностным лицом (мировым судьей), рассматривающим дело по существу.

На стадии возбуждения дела, помимо установления и фиксации факта нарушения, оформления протокола, предварительной оценки собранных доказательств, сотрудники ДПС, иные сотрудники полиции осуществляют и другие административно-процессуальные действия, получившие название «меры обеспечения производства по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения». К ним относят: доставку нарушителя (ст. 27.2 КоАП РФ); административное задержание (ст. 27.3); изъятие водительского удостоверения (ч. 3 ст. 27.10); отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12); освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12.1); задержание транспортного средства (ст. 27.13); личный досмотр (27.7); досмотр вещей и транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ).

Административное задержание — принудительное кратковременное ограничение свободы действий и передвижения лица, совершившего административное правонарушение. Если оно применяется в целях прекращения противоправных действий нарушителя, то административное задержание является мерой административного пресечения. Если названная мера используется для установления личности нарушителя, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления, то ее нужно считать мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹¹⁰.

Административное задержание оформляется протоколом, где указываются дата и место его составления, должность, фамилия, имя, отчество должностного лица, сведения о личности задержанного и мотивы задержания. Данный документ должен быть подписан должностным лицом, его составившим, и задержанным. В случае отказа задержанного от подписания протокола в нем делается запись об этом. При составле-

¹¹⁰ Поддубный А. О. Особые условия применения административного задержания в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 25.

нии протокола об административном задержании лицу разъясняются предоставленные ему законом права и обязанности, включая право на ознакомление с самим протоколом и прилагаемыми к нему материалами, пользование юридической помощью защитника¹¹¹. А. В. Цапков отмечает, что административное задержание применяется только в тех случаях, когда нет возможности разрешить конфликт на месте совершения правонарушения¹¹². Кроме того, согласно позиции Конституционного Суда РФ административное задержание на срок не более 48 часов может применяться лишь в случае, если имеются достаточные основания считать его необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста¹¹³.

Задержание транспортного средства оформляется протоколом задержания транспортного средства в двух экземплярах: первый прилагается к протоколу об административном правонарушении, копия выдается лицу, управлявшему транспортным средством, разъясняется порядок обжалования действий сотрудников полиции. Задержание транспорта производится должностными лицами полиции. Автомобиль разрешается не направлять на специальную охраняемую стоянку, если причина задержания может быть устранена на месте. В этом случае можно и не составлять протокол задержания транспортного средства.

Лицо, которое управляет транспортным средством соответствующего вида, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что человек находится в состоянии опьянения, а также лицо, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения.

В настоящее время при освидетельствовании водителя транспортного средства на состояние опьянения уполномоченными должностными

¹¹¹ *Серебряков Я. В.* Указ. соч. С. 55.

¹¹² *Цапков А. В.* Совершенствование административно-правовых гарантий неприкосновенности личности // Права человека. Просвещение по вопросам основных прав и свобод граждан : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Белгород, 1999. С. 121.

¹¹³ *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 РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П // Рос. газета. 2009. 3 июля.*

лицами Госавтоинспекции и медицинскими работниками составляется не менее шести процессуальных документов:

- 1) протокол об отстранении от управления транспортным средством;
- 2) акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;
- 3) протокол направления на медицинское освидетельствование;
- 4) акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения;
- 5) протокол об административном правонарушении;
- 6) протокол задержания транспортного средства.

Такое количество процессуальных документов, на наш взгляд, избыточно. Указанные процедуры приводят к значительным временным затратам, к задействованию в оформлении документов как минимум двух сотрудников Госавтоинспекции. В результате этого нередко возникают различные негативные ситуации: водители, находящиеся в состоянии опьянения, пытаются скрыться пешком или на попутном транспорте, нападают на сотрудников Госавтоинспекции, в том числе с применением оружия, пользуясь тем, что сотрудники заняты оформлением процессуальных документов.

В целях упрощения процедуры освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств необходимо:

1) упразднить протокол об отстранении от управления транспортным средством лица, управляющего транспортным средством, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что человек находится в состоянии опьянения;

2) предусмотреть возможность направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения водителя с признаками наркотического опьянения без предварительного освидетельствования данного водителя на состояние алкогольного опьянения;

3) предусмотреть (вместо составления отдельного протокола задержания транспортного средства) внесение записи о задержании транспортного средства в документ, которым возбуждается дело (определение о возбуждении дела об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении или постановление по делу об административном правонарушении).

В настоящее время наличие стадии возбуждения дела об административном правонарушении в том виде, как это предусмотрено КоАП РФ, влечет излишние процессуальные (процедурные) издержки, неоправданную трату времени на установление всех обстоятельств дела. Приведение законодателем производства по делу об административном правонарушении (в частности, стадии возбуждения дела) к существенно высоким процес-

суальным стандартам обусловлено «не столько реальными социальными потребностями, сколько стремлением воплотить в праве привлекательные, стройные и, казалось бы, безупречные (но далеко не всегда жизнеспособные) теоретические конструкции»¹¹⁴.

Д. Н. Бахрах отмечает, что этапами стадии расследования могут быть возбуждение дела, установление фактических обстоятельств, процессуальное оформление результатов расследования, направление материалов для рассмотрения по подведомственности¹¹⁵. На этой стадии уполномоченные должностные лица устанавливают факт и обстоятельства совершения административного правонарушения, дают их юридическую оценку, выясняют личность правонарушителя, собирают доказательства, осуществляют действия, направленные на их фиксирование и квалификацию¹¹⁶.

В. А. Лория считает, что стадия административного расследования имеет место по ряду дел об административных правонарушениях, в частности, при необходимости истребования дополнительных доказательств и сведений для составления протокола после стадии возбуждения дела¹¹⁷. Можно согласиться с точкой зрения Д. Н. Бахраха, А. В. Гуничева, Е. А. Клокова, Ю. Н. Калюжного, И. О. Филоненко, которые понимают административное расследование как деятельность по установлению признаков состава правонарушения, по сбору доказательств, выяснению причин и условий, способствующих совершению правонарушения, по составлению протокола об административном правонарушении после начальной стадии — возбуждения дела¹¹⁸.

На наш взгляд, административное расследование по делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, представляет собой регламентированную административно-процессуальными нормами деятельность сотрудников ДПС по установлению и фиксированию факта совершения административного правонарушения, обстоятельств, относящихся к данному правонарушению, личности правонарушителя, доказательств, подтверждающих его виновность в совершении правонарушения.

¹¹⁴ Соловей Ю. П. О некоторых новеллах Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе : сб. мат-лов междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. Красноярск, 2002. Ч. 2. С. 10.

¹¹⁵ Бахрах Д. Н. Административное право России. С. 541.

¹¹⁶ Телегин А. С. Производство по делам об административных правонарушениях. М., 2005. С. 21–22.

¹¹⁷ Лория В. А. Административный процесс и его кодификация. Тбилиси, 1986. С. 83.

¹¹⁸ Гуничев А. В. Указ. соч. С. 67 ; Филоненко И. О. Указ. соч. С. 14.

Несомненно, сбор доказательств должен осуществляться при соблюдении ряда условий. Перечислим их:

1) обязательное соблюдение требований законности, т. е. использование уполномоченным лицом только тех способов и процедуры сбора доказательств, которые предусмотрены законом (если в законе эта процедура отражена нечетко или не учитывает возможности правоприменителей, достичь цели сложно), объективность и беспристрастность в сборе доказательств;

2) обеспечение полноты собранного по делу доказательственного материала;

3) своевременность действий по сбору доказательств, например, при совершении водителем ДТП;

4) соблюдение гарантий достоверности получаемых данных¹¹⁹.

По делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, первичные процессуальные действия по обнаружению правонарушения осуществляют сотрудники ДПС. Поводом к возбуждению дела может быть непосредственное обнаружение сотрудником достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, в том числе с помощью технических средств. При отсутствии у водителя документов, указанных в Правилах дорожного движения, и государственного регистрационного знака транспортного средства, а также при наличии у автомобиля технических неисправностей должностное лицо проводит административное расследование (за исключением ситуаций, когда эти данные могут быть установлены немедленно, например, при обнаружении и фиксации правонарушения на месте, административное расследование ведется устно и никакие документы по делу не составляются)¹²⁰.

В современной научной литературе административное расследование рассматривается в широком и узком понимании¹²¹. Широкое толкование отражено в ст. 28.5 КоАП РФ, где установлен общий срок для его осуществления — 2 суток. В этом виде административное расследование проводится по всем делам о правонарушениях. Такое расследование идет в упрощенной форме без экспертизы, медицинского освидетельствования и других необходимых действий, предусмотренных действующим законодательством, требующих значительных временных затрат. Кроме

¹¹⁹ Головкин В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Указ. соч. С. 97–98.

¹²⁰ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969. С. 285.

¹²¹ Филоненко И. О. Указ. соч. С. 85; Клоков Е. А. Указ. соч. С. 114.

того, подобная формулировка может внести терминологическую путаницу. На наш взгляд, названные мероприятия точнее именовать первоначальной проверкой — по аналогии со ст. 144 УПК РФ, закрепляющей порядок рассмотрения сообщения о преступлениях, где закреплено, что дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении, а в пределах компетенции, установленной законом, принять по нему решение в срок не позднее трех суток со дня поступления указанного сообщения. В случае необходимости руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству следователя, дознавателя продлить обозначенный срок до десяти суток.

В соответствии со ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование — факультативная стадия, возникающая в производстве только по некоторым категориям дел в области дорожного движения, на транспорте и других, требующих проведения процессуальных действий и иных мероприятий со значительными временными затратами. Законом предусмотрен особый срок его осуществления (1 месяц) для проведения административного расследования, который начинается с момента вынесения уполномоченным должностным лицом процессуального документа — определения о возбуждении дела.

Считаем справедливой точку зрения ученых, предлагающих не ограничивать расследование определенной сферой действия законодательства. Главный критерий должен быть процессуальным, т. е. период, необходимый для проведения экспертизы, розыска правонарушителя и других значимых действий, требующих большого срока реализации¹²². Правоприменитель сможет более четко отграничивать правонарушения и проводить необходимые процессуальные действия, если предварительные проверочные действия будут обозначены в законе формулировкой «проверка». В таком случае термин «расследование» станет применяться в связи с необходимостью проведения процессуальных действий, требующих большого объема времени, после возбуждения дела об административном правонарушении.

Кроме того, полагаем правильным считать дело возбужденным не с момента составления процессуального документа, предусмотренного ст. 28.1 КоАП РФ, т. е. первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении,

¹²² *Россинский Б. В., Антонов С. Н.* Некоторые проблемы совершенствования надзорной деятельности ДПС ГИБДД // *Полицейское право.* 2005. № 1. С. 56; *Филоненко И. О.* Указ. соч. С. 85; *Клоков Е. А.* Указ. соч. С. 114.

а с момента вынесения постановления о возбуждении дела. После проверки и возбуждения дела (в случае необходимости) составляется определение о проведении административного расследования. Рассматривая вопрос об административном преследовании лица, совершившего административное правонарушение, следует определить процессуальный статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Вопрос о понятии, формах и моменте возбуждения преследования тесно связан с положением личности в процессе, поскольку этим моментом обусловлено возникновение в деле защиты¹²³. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу может участвовать защитник, который допускается к участию с момента возбуждения дела об административном правонарушении.

Возбуждение дела можно рассматривать как комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств правонарушения, их фиксирование и квалификацию, одно из процессуальных решений компетентных органов. Указанный институт имеет сложную структуру и может характеризоваться с нескольких сторон, как:

- первая стадия производства;
- самостоятельный институт административно-деликтного процессуального права;
- процессуальное решение, с которого начинается производство по делу;
- правоприменительный акт и юридический факт, вызывающий начало процессуальных отношений, тесно переплетающийся с другим юридическим фактом — противоправным деянием, предполагающим начало материальных правоотношений.

Достижение целей административной юрисдикции в дорожном движении, как и производство по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения в целом, во многом обусловлено первоначальными процессуальными действиями сотрудников дорожно-патрульной службы. В теории права это называется административным расследованием, в законодательстве и правоприменительной практике — возбуждением дела об административном нарушении, т. е. важнейшие процессуальные стадии в административно-юрисдикционном процессе.

¹²³ Зув Б. Р. Указ. соч. С. 125.

§ 3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в области дорожного движения

Рассмотрение дела об административном правонарушении — особо важный блок процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции по выполнению задач производства по делам об административных правонарушениях в целях достижения определенного правового результата — установления объективной истины по материалам дела и принятия соответствующего акта¹²⁴. По мнению многих ученых, стадия рассмотрения дела об административном правонарушении — главная стадия производства. Здесь принимается акт, в котором компетентный орган официально признает наличие нарушения, а если закон требует, то и наличие вины делинквента; дело рассматривается по существу, принимается окончательное и итоговое решение о привлечении лица, в отношении которого возбуждено дело, к административной ответственности или об освобождении от нее¹²⁵. Именно на данной стадии проверяется логическая и психологическая основа всего правоприменения, обоснованность нормативного установления административной ответственности за конкретные виды деяний¹²⁶. Применительно к делам о правовых спорах и административных правонарушениях эта деятельность именуется административной юрисдикцией или юрисдикционной стадией административного производства¹²⁷.

Стадия рассмотрения административного дела — это своеобразное административное расследование, в рамках которого орган управления изучает все собранные по делу материалы (а при их недостаточности истребует дополнительные), проводит необходимые проверки, решает вопросы, связанные с участием в процессе свидетелей, и т. п.¹²⁸

В теории административного права нет единого мнения ученых относительно количества и названий этапов рассматриваемой стадии. Так, Д. Н. Бахрах, Ю. М. Козлов и другие выделяют четыре:

- 1) подготовка к рассмотрению;
- 2) слушание дела;

¹²⁴ Иванова О. А. Указ. соч. С. 129; Головки В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Указ. соч. С. 87.

¹²⁵ Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. С. 101; Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. С. 75.

¹²⁶ Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. С. 74.

¹²⁷ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 79.

¹²⁸ Советское административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова. С. 248.

- 3) вынесение решения по делу;
- 4) доведение решения до сведения¹²⁹.

Н. В. Комарова предлагает их назвать иначе:

- 1) подготовка дела к рассмотрению;
- 2) анализ собранных материалов, обстоятельств дела (слушание дела);
- 3) принятие постановления по делу;
- 4) доведение постановления до сведения¹³⁰.

Л. Л. Попов выделяет дополнительный (факультативный) пятый этап — вынесение представления в соответствующую организацию о выявлении причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений¹³¹.

Другие авторы (А. П. Корнев, В. В. Денисенко) утверждают, что данная стадия охватывает три этапа: подготовку к рассмотрению; непосредственное рассмотрение и вынесение решения по делу¹³².

При различных подходах к названию этапов отрицание четвертого усложняет понимание этого сложного феномена административного права. Наиболее правильна, на наш взгляд, точка зрения, когда этап доведения постановления включается в данную стадию и служит основой соблюдения прав и законных интересов всех участников производства; анализ собранных материалов должен относиться к этапу подготовки. Кроме того, согласимся и с наличием в стадии рассмотрения факультативного этапа, т. е. вынесения представления.

Согласно ч. 1 ст. 29.6 КоАП РФ общий срок рассмотрения дела — 15 дней со дня получения судьей, уполномоченным органом, его должностным лицом протокола об административном правонарушении и других материалов дела. С учетом мотивированного определения этот срок может быть продлен на один месяц, а в некоторых случаях, указанных законом, например при необходимости проведения дополнительной экспертизы либо при поступлении ходатайств участников процесса, — на полтора месяца, чтобы соблюсти срок давности привлечения к ответственности — на два месяца.

В связи с административным задержанием гражданина законом установлено исключение для общего срока рассмотрения. Если правона-

¹²⁹ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 161; Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Указ. соч. С. 218; Иванова О. А. Указ. соч. С. 129.

¹³⁰ Комарова Н. В. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в органах внутренних дел (милиции) : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 38–39.

¹³¹ Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. М., 2002. С. 431.

¹³² Корнев А. П. Советское административное право. М., 1986. С. 242; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 79.

рушитель был задержан в административном порядке, дело должно быть рассмотрено не позднее 48 часов с момента его задержания. Если за нарушение предусмотрено наказание в виде административного ареста, дело должно быть разрешено в день поступления в суд протокола об административном правонарушении (ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ).

По общему правилу, в соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ, дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту его жительства. Если же проводилось административное расследование, то рассмотрение правонарушения осуществляется только по месту расследования. Кроме того, если административное правонарушение в области дорожного движения зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, то дело рассматривается по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

Процессуальным основанием для рассмотрения дела об административном правонарушении служит протокол об административном правонарушении. Таким основанием может быть и постановление прокурора о возбуждении производства по делу об административном правонарушении¹³³. Дополнительно должны быть представлены другие необходимые материалы и доказательства совершенного правонарушения (протокол о задержании транспортного средства, протокол об отстранении от управления транспортным средством, протокол о направлении на медицинское освидетельствование, акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения)¹³⁴.

По делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, стадия рассмотрения имеет свои особенности. Дела об административных правонарушениях по ст. ст. 11.21, 11.22, 11.24, ч. 4 ст. 12.2, чч. 1 и 2 ст. 12.4, чч. 3–6 ст. 12.5, ч. 2 ст. 12.7, ст. 12.8, ч. 3 ст. 12.10, ч. 4 ст. 12.15, ст. 12.26, чч. 2 и 3 ст. 12.27, ст. 12.35 рассматриваются судьями, а по ч. 2 ст. 12.2, ч. 4 ст. 12.9, ч. 1 ст. 12.10, ч. 2 ст. 12.17,

¹³³ Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. С. 101 ; Административная юрисдикция : курс лекций. М., 1994. С. 77 ; Коваль Л. В. Указ. соч. С. 189.

¹³⁴ Иванова О. А. Указ. соч. С. 130.

чч. 1 и 2 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ — должностным лицом, но если назначение штрафа признано им недостаточным, то дело должно быть передано судье.

Усиление роли судей в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел стало, на наш взгляд, результатом научных трудов, в которых обосновывалась необходимость поэтапного освобождения полиции от несвойственной ей судебной функции. Так, Ю. П. Соловей справедливо считает, что цель полиции заключается в достижении конкретных результатов в порученной сфере, а это не позволяет соединять судебные и административные функции¹³⁵. Действительно, орган, составляющий материалы и сам принимающий решения по ним, не лишен субъективизма. В подлинно правовом государстве в системе органов, рассматривающих дела данной категории, ведущее место должно принадлежать суду¹³⁶.

Трудно согласиться с мнением, что проблемы обеспечения безопасности дорожного движения и пути их решения могут быть профессионально оценены только должностными лицами¹³⁷. В настоящее время из всех субъектов, наделенных правом рассмотрения дел указанной категории и принятия решений по ним, наиболее высокий уровень авторитета присущ судьям (мировым судьям)¹³⁸. В качестве иллюстрации приведем результат исследований по данному вопросу Б. В. Россинского: «Более 95% лиц, привлеченных к административной ответственности, высказываются за передачу рассмотрения дел в суды. Особенно интересно, что более 70% самих лиц, осуществляющих административно-юрисдикционную деятельность, считают необходимым передать рассмотрение дел об административных правонарушениях из внесудебных органов в суды. При этом многие должностные лица достаточно объективно оценивают низкое качество своей работы, ее недостоверность»¹³⁹.

Существует и противоположная точка зрения: «...мировые судьи, призванные рассматривать несложные категории гражданских и уголовных дел, имеющие достаточно большую нагрузку, не смогут в сокращен-

¹³⁵ Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 236–238.

¹³⁶ Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 316 ; Студеникина М. С. Административная юстиция нуждается в правовом регулировании // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 11 ; Хаманева Н. Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С. 291.

¹³⁷ Иванова О. А. Указ. соч. С. 131 ; Котюргин С. И. Понятие, принципы, и формы административно-юрисдикционной деятельности милиции : лекция. С. 68.

¹³⁸ Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс : монография. М., 2003. С. 31.

¹³⁹ Россинский Б. В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях. С. 147.

ные сроки обеспечить качественное рассмотрение дел, возникающих из административно-правовых отношений»¹⁴⁰.

Многие ученые считают, что рассмотрение дел судами имеет более перспективное будущее. Специфика рассмотрения дел об административных правонарушениях предполагает высокую степень профессионализма в разрешении дела, следовательно, обуславливает необходимость специализации органа административной юрисдикции в лице судьи¹⁴¹. Необходимо создавать административные суды¹⁴² и специализировать судей, а не суды¹⁴³.

Можно создать узкую специализацию судейского корпуса по примеру Германии, где образованы и успешно функционируют шесть судебных систем, руководствующихся при отправлении правосудия своими процессуальными кодексами¹⁴⁴. Одна из таких систем — система административных судов, ее введение оправдано положительными результатами деятельности за время их существования. В современных российских условиях необходимо создание специализированных административных судов. Во многих странах (Австрия, Германия, Польша, Франция, США и др.) административная юрисдикция осуществляется специализированными судами, не являющимися судами общей юрисдикции. Это позволяет разрешать возникающие правовые споры на профессиональном уровне¹⁴⁵. Реализация рассматриваемого проекта реформирования существующих внутрироссийских правоотношений значительно повысит авторитет закона, позволит разгрузить многочисленные органы и должностных лиц федеральных органов исполнительной власти от выполнения не совсем свойственных им функций по отправлению правосудия. В случае положительного решения задуманного реформирования правоохранительной системы выиграют все, включая привлекаемых к административной ответственности граждан¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Уваров В. Не слишком ли перегружены мировые судьи? // Рос. юстиция. 2003. № 1. С. 42; Яковлев В. Ф. О перспективах судебного рассмотрения административных дел // Проблемы административной юстиции : мат-лы семинара. М., 2002. С. 182.

¹⁴¹ Котюргин С. И. Понятие, принципы и формы административно-процессуальной деятельности милиции : лекция. С. 68–69.

¹⁴² Тихомиров Ю. А. Административное судопроизводство в России: перспективы развития // Рос. юстиция. 1998. № 8. С. 35–37; Филиппова И. А. Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 26.

¹⁴³ Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. С. 11.

¹⁴⁴ Яковлев В. Ф. Указ. соч. С. 182.

¹⁴⁵ Россинский Б. В. О целесообразности рассмотрения дел об административных правонарушениях административными судами // Проблемы защиты публичных и частных интересов в административных судах : мат-лы конф. М., 2001. С. 184.

¹⁴⁶ Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс: монография. С. 34.

В связи с передачей значительной части дел о правонарушениях в сфере дорожного движения на рассмотрение судов решение проблемы привлечения к ответственности водителей транспортных средств несколько осложнилось¹⁴⁷. Анализ практики рассмотрения в суде материалов по фактам нарушений Правил дорожного движения показывает, что в целом эти нарушения воспринимались судьями практически так, как и российским обществом, для которого проблема обеспечения безопасности дорожного движения еще не стала приоритетной. Вероятно, это одно из проявлений социально-психологических особенностей воздействия на общественное сознание техногенных правонарушений и преступлений, в которых виновный не причиняет вреда непосредственно сам, а делает это путем неосторожного обращения с источником повышенной опасности¹⁴⁸.

В теории административного права многие ученые склоняются к выводу, что на стадии рассмотрения административных дел происходит реализация материальных, компетенционных и процессуальных норм, предопределяется эффективность всего правоприменительного процесса¹⁴⁹.

Первый этап исследуемой стадии (подготовка к рассмотрению) предполагает разрешение судом, уполномоченным на то органом, должностным лицом, получившим протокол и другие материалы дела об административных правонарушениях, следующих вопросов:

1. Относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела? Следует вести речь о предметной и должностной (глава 23 КоАП РФ), а также территориальной подведомственности (ст. 29.5 КоАП РФ). Д. Н. Бахрах выделяет и экстерриториальную подведомственность, когда дело передается в вышестоящий орган, соседний территориальный орган или мировому судье другого района по причине удовлетворения заявления об отводе или самоотводе субъекта, разрешающего дело¹⁵⁰. Если судья, уполномоченный на то орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению установят, что дело не относится к их компетенции, они обязаны вынести определение о передаче протокола об административном правонарушении по подведомственности.

¹⁴⁷ *Сергеев Ю. А., Бекетов О. И., Футо С. Р.* Практика рассмотрения судами Омской области дел об административных правонарушениях // Международные юридические чтения : мат-лы науч.-практ. конф. Омск, 2003. С. 39 ; *Росинский Б. В.* О целесообразности рассмотрения дел об административных правонарушениях административными судами. С. 184.

¹⁴⁸ *Дмитриев С. Н.* Проблемы организации дорожно-патрульной службы : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 6–7.

¹⁴⁹ *Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А.* Указ. соч. С. 79.

¹⁵⁰ *Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н.* Административная ответственность по российскому законодательству. С. 163.

2. Имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом? К таким обстоятельствам относятся родственные отношения с лицами, являющимися участниками производства, а также иные обстоятельства, свидетельствующие о том, что лицо, рассматривающее дело, лично, прямо или косвенно заинтересовано в его разрешении. Согласно ст. 29.3 КоАП РФ, в случае выявления перечисленных обстоятельств, судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод. Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу. При наличии оснований, содержащихся в ст. 29.2 КоАП РФ, ходатайство об отводе может быть подано иными участниками производства, например, прокурором, потерпевшим, законным представителем физического или юридического лица и т. д. По результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится определение о его удовлетворении либо об отказе в этом.

3. Правильно ли составлен протокол об административном правонарушении, иные процессуальные документы, входящие в состав материалов дела? При проверке протокола подлежат выяснению обстоятельства:

— полномочия должностного лица на составление протокола (ст. 28.3 КоАП РФ);

— наличие сведений о должностном лице, составившем протокол, и его подписи;

— наличие сведений о лице, в отношении которого составлен протокол;

— наличие юридической квалификации административного правонарушения и ее соответствия признакам противоправного деяния, описанным в протоколе (ст. 28.2 КоАП РФ);

— правильное оформление иных материалов дела.

Отсутствие в протоколе перечисленных сведений влечет возвращение протокола для устранения недостатков, о чем выносится соответствующее определение. Если были допущены несущественные процессуальные нарушения, например опечатки, неполное описание признаков объективной стороны правонарушения и т. п., протокол не возвращается, а указанные недостатки устраняются в ходе рассмотрения.

4. Имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу? Такие обстоятельства закреплены в ст. 24.5 КоАП РФ (например, отсутствие события, состава правонарушения, действия лица в состоянии крайней необходимости и т. п.). На этапе подготовки трудно уточнить

надлежащим образом все обстоятельства, для их выяснения, как правило, требуется разбирательство по существу дела. В случае выяснения при подготовке к рассмотрению дела обстоятельств, исключающих производство по делу, выносится постановление о прекращении производства по делу в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ.

5. Достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу? Представленные материалы могут быть дополнены с помощью истребования дополнительных документов — заключения по проведенной экспертизе, протокола медицинского освидетельствования, вызова свидетелей. В противном случае происходит возврат дела органу, должностному лицу, составившему протокол с вынесением соответствующего определения (ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ).

6. Имеются ли ходатайства и отводы? Лица, участвующие в производстве по делу исследуемой категории, имеющие личную заинтересованность в его исходе, вправе заявить отвод иным участникам производства — специалисту, эксперту, переводчику, если они состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, если они ранее выступали в качестве иных участников производства по этому делу, если имеются основания считать таких лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе дела (ч. 2 ст. 25.12 КоАП РФ). Основания и порядок подачи заявления о самоотводе и отводе рассмотрены ранее. Право заявлять ходатайства предоставлено лицу, в отношении которого возбуждено дело, потерпевшему, законным представителям, защитникам и представителям, уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, прокурору (ст. ст. 25.1–25.5.1, 25.11 КоАП РФ). В соответствии со ст. 24.4 КоАП РФ они заявляются в письменной форме и подлежат немедленному рассмотрению. Решение об отказе в удовлетворении указанной просьбы выносится судьей, уполномоченным на то органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело, в виде определения.

Разрешение заявленных в ходе подготовки к рассмотрению административного дела ходатайств тесно взаимосвязано с таким процессуальным действием, как отложение рассмотрения дела. Определение об отложении может быть вынесено в процессе подготовки дела к рассмотрению и в ходе его разрешения. Однако КоАП РФ не указывает срок, на который

может быть отложено рассмотрение административного дела¹⁵¹, поэтому вполне своевременно прозвучало предложение, что дело об административном правонарушении может быть отложено на срок до пяти суток в связи с заявлением ходатайства об участии в рассмотрении дела адвоката¹⁵². Более того, с учетом обстоятельств конкретного дела компетентный орган вправе отложить рассмотрение дела на срок, необходимый для устранения причин, послуживших основанием для его отложения, но не более чем на месяц¹⁵³.

Если причины отложения не устранены и возникают серьезные проблемы с оценкой доказательств и обеспечением прав участников производства, то необходимо приостанавливать производство по делу (ст. 29.4 КоАП РФ). Например, основаниями для отложения рассмотрения дела или приостановления производства по нему могут быть случаи, когда присутствие правонарушителя на рассмотрении дела признается обязательным, а разрешение дела в его отсутствие представляется невозможным (выбыл в другую местность, скрывается, тяжелая болезнь)¹⁵⁴. Или местонахождение лица известно, однако реальная возможность его участия в разбирательстве отсутствует (по аналогии со ст. 238 УПК РФ): человек может находиться в командировке, а потому невозможно надлежащим образом уведомить его о рассмотрении дела. Если лицо умышленно скрывается, уклоняется от явки для рассмотрения дела, то достаточно надлежащего уведомления лица о рассмотрении дела, тогда решение можно будет вынести в его отсутствие¹⁵⁵. Полагаем, что в случае приостановления производства по делу с момента совершения правонарушения не должно пройти 6 месяцев. Мы присоединяемся к мнению некоторых авторов, что при отложении рассмотрения дела или приостановлении производства по нему срок давности должен приостанавливаться, так как это необходимо для более качественного рассмотрения дела¹⁵⁶.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу, вправе заявить ходатайство о рассмотрении дела по месту жительства. Ходатайство осуществляется в письменной форме и подлежит немедленно-му рассмотрению, но, как правило, оно уже содержится в протоколе об

¹⁵¹ *Иванова О. А.* Указ. соч. С. 144.

¹⁵² *Масленников М. Я.* Производство по делам об административных правонарушениях. С. 83.

¹⁵³ *Иванова О. А.* Указ. соч. С. 144.

¹⁵⁴ *Комарова Н. В.* Указ. соч. С. 132.

¹⁵⁵ *Иванова О. А.* Указ. соч. С. 154.

¹⁵⁶ *Филоненко И. О.* Указ. соч. С. 187 ; *Иванова О. А.* Указ. соч. С. 157.

административном правонарушении. Основания, по которым отказано в удовлетворении ходатайства, не предусмотрены¹⁵⁷. Основанием удовлетворения ходатайства может служить отдаленность места жительства лица от места совершения правонарушения.

При удовлетворении ходатайства лица ч. 5 ст. 4.5 КоАП РФ предусматривает приостановление сроков давности привлечения лица к ответственности. Дело об административном правонарушении, переданное на рассмотрение, подлежит принятию к производству лицом, которому оно передано. Такого рода решения не должны быть предметом спора¹⁵⁸. Как показывает анализ административной практики, в настоящее время затруднена возможность воздействия на большинство иногородних водителей, не желающих добровольно оплатить административный штраф по месту совершения административного правонарушения при отсутствии соответствующего ходатайства лица, привлекаемого к ответственности¹⁵⁹. В связи с этим целесообразно в законодательном порядке предусмотреть равные возможности передачи материалов дела по инициативе как должностного лица для рассмотрения его по месту жительства гражданина или регистрации транспортного средства, так и самого правонарушителя с приостановлением сроков давности привлечения к ответственности.

Важным моментом подготовки дела к слушанию является вызов нарушителя, свидетелей и иных лиц, показания которых необходимы для правильного разрешения дела. Потерпевший, если он имеется, может быть вызван и допрошен в качестве свидетеля. В случае необходимости органом (должностным лицом), в производстве которого находится дело, может быть назначен переводчик, последний обязан явиться по вызову¹⁶⁰. По общему правилу (ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ) дело об административном правонарушении разрешается с участием лица, в отношении которого оно возбуждено. Заочное рассмотрение возможно лишь в тех случаях, когда имеются данные, что заинтересованное лицо извещено о времени и месте рассмотрения и от него не поступило ходатайств об отложении рассмотрения дела, либо когда такой документ остался без удовлетворения. Однако в материалах дел не всегда есть сведения об извещении лица.

¹⁵⁷ Масленников М. Я. Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Рос. юстиция. 2002. № 7. С. 35.

¹⁵⁸ Киялсханов И. Ш. Права и свободы граждан в сфере административно-юрисдикционной деятельности милиции : монография. Омск, 1996. С. 69.

¹⁵⁹ Дмитриев С. Н. Указ. соч. С. 8.

¹⁶⁰ Бахрах Д. Н. Принуждение и ответственность по административному праву. С. 102.

Практически не признается обязательным присутствие лица даже в случае его уклонения от явки, хотя разбирательство дела в присутствии правонарушителя, законного представителя оказывает большее воспитательное воздействие. Кроме того, заочное разбирательство не позволяет всесторонне и тщательно исследовать обстоятельства, мотивы совершения нарушения, что может привести к принятию неправильного постановления¹⁶¹. Полагаем, в ст. 29.7 КоАП РФ необходимо предусмотреть (по аналогии со ст. 167 ГПК РФ) положение, обязывающее лицо известить орган, должностное лицо о причинах неявки, что позволит оперативно рассматривать дела.

В решениях Верховного Суда Российской Федерации неоднократно обращалось внимание на соблюдение законных прав и интересов граждан при подготовке к рассмотрению дел об административных правонарушениях, их прав на информацию. Например, по жалобе И. на действия начальника отдела ГАИ УВД Центрального административного округа г. Москвы судебная коллегия по гражданским делам отметила, что хотя присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, не является обязательным условием рассмотрения такого дела, однако необходимо надлежащее извещение лица о времени и месте рассмотрения дела. Исходя из закрепленного в ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации принципа состязательности и равноправия сторон в судопроизводстве, Верховный Суд Российской Федерации установил, что обязанность доказывать законность применения административного наказания, в том числе и соблюдение установленного законом порядка рассмотрения дела об административном правонарушении, в случае рассмотрения в суде жалобы гражданина на постановление по делу об административном правонарушении лежит не на гражданине, как ошибочно полагал суд, а на органе (должностном лице), вынесшем обжалуемое постановление. В материалах дела отсутствовали данные, которые позволили достоверно судить о надлежащем извещении И. о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. С мнением президиума Московского городского суда о соблюдении требований закона, так как ответчик вызывался повесткой, Верховный Суд Российской Федерации не согласился, поскольку данное обстоятельство при отсутствии сведений о получении этих повесток И. не означает, что человек был надлежащим образом извещен о времени и месте рассмотрения дела, т. е. имело место нарушение ч. 1 ст. 247 КоАП РСФСР, в связи с чем постановление о наложении административного штрафа под-

¹⁶¹ Там же. С. 102.

лежит отмене. На основании того, что срок в два месяца, установленный для наложения наказания, истек, дело об административном правонарушении не могло быть направлено на новое рассмотрение, т. е. производство по делу было прекращено¹⁶². Эта позиция до сих пор остается неизменной и в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации¹⁶³. Исходя из анализа правоприменительной практики, отметим, что в законе необходимо предусмотреть только письменную форму извещения о месте и времени рассмотрения дела, направляемого каждому его участнику¹⁶⁴.

Порядок извещения участников производства по делам данной категории нормами КоАП РФ не закреплен, что влечет определенные сложности для правоприменителей. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно выражал свою позицию в постановлениях по конкретным делам о возможности восполнения пробелов в правовом регулировании на основе процессуальной аналогии¹⁶⁵.

Этап подготовки к рассмотрению дела может отсутствовать в случае ускоренного производства, когда протокол об административном правонарушении составляется, а постановление принимается одним и тем же должностным лицом на месте совершения административного правонарушения. Если делинквент заявляет ходатайство об отложении рассмотрения дела в связи с необходимостью воспользоваться помощью адвоката, защитника, представить дополнительные доказательства, вынесение постановления должно быть отложено. В этом случае рассмотрение дела нуждается в подготовке¹⁶⁶.

Этап подготовки дела к рассмотрению заканчивается принятием решения о назначении времени и места рассмотрения дела, которое выносится в виде определения. Изучение дел об административных право-

¹⁶² *Определение* судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 1995 г. URL: http://www.vsrfr.ru/vscount_detale.php?id=3977 (дата обращения: 15.01.2017).

¹⁶³ *О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях* : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 // Рос. газета. 2005. 19 апр.

¹⁶⁴ *Комарова Н. В.* Указ. соч. С. 127.

¹⁶⁵ *По делу о проверке конституционности части второй статьи 266 и пункта 3 части первой статьи 267 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан* : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 мая 1999 г. № 9-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 23, ст. 2890.

¹⁶⁶ *Бахрах Д. Н.* Принуждение и ответственность по административному праву. С. 168.

нарушениях показывает, что уполномоченные на то органы, за исключением судей, не оформляют отдельным документом такое решение. Лицу, в отношении которого ведется производство, сообщается об этом устно, о чем может быть сделана отметка в протоколе или вручено соответствующее извещение/повестка. Аналогичным образом извещаются и иные участники производства. Согласно ст. 29.6 КоАП РФ судья, уполномоченный на то орган, должностное лицо обязаны соблюдать установленные сроки рассмотрения дела.

Слушание дела — второй этап рассмотрения дела об административном правонарушении, состоит из ряда последовательных процессуальных действий, направленных на всестороннее и полное изучение всех обстоятельств совершения противоправного деяния, оглашение имеющихся в деле доказательств, изучение вновь истребованных доказательств, их оценку и принятие мотивированного решения по делу. Порядок проведения заседания в общем виде регулируется ст. 29.7 КоАП РФ¹⁶⁷. Процедура рассмотрения дела может быть разделена на открытие заседания и рассмотрение дела по существу.

Открытие заседания направлено на определение готовности дела, создание условий для всестороннего, полного и объективного его рассмотрения:

— должностное лицо объявляет о том, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

— устанавливается факт явки делинквента (его законного представителя) или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. Проверяются полномочия защитника и законных представителей. Выясняются причины неявки участников процесса. Принимается решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

— разъясняются права и обязанности участникам производства, рассматриваются заявленные отводы и ходатайства — отводы суду, должностному лицу, рассматривающему дело, иным участникам производства, ходатайство об отложении рассмотрения дела, об истребовании дополнительных доказательств, о направлении материалов дела для рассмотрения по месту учета транспортного средства или по месту жительства и т. п.;

— принимается решение о продолжении или переносе рассмотрения дела при:

¹⁶⁷ Там же.

а) самоотводе или поступлении заявления об отводе судьи, должностного лица, рассматривающего дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

б) самоотводе специалиста, эксперта, переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу;

в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребовании дополнительных материалов по делу или назначении экспертизы.

Во всех указанных случаях, наряду с определением об отложении рассмотрения дела, судья, уполномоченное на то должностное лицо по своему убеждению при наличии основания могут вынести определения об отводе, приводе, назначении экспертизы, об истребовании дополнительных материалов, а также передаче дела на рассмотрение по подведомственности в соответствии с главой 23 и ст. 29.5 КоАП РФ.

При отложении дела принимается решение о назначении новой даты рассмотрения (с учетом необходимого времени для его подготовки). Об этом присутствующие лица уведомляются под расписку, а вновь вызываемые участники — в установленном порядке.

Решение о продолжении рассмотрения дела принимается, если не установлены обстоятельства, препятствующие его разрешению по существу. Такой вывод не оформляется официальным документом и позволяет перейти, в соответствии с ч. 2 ст. 29.7 КоАП РФ, ко второму этапу — рассмотрению дела об административном правонарушении. При этом оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела (письменные объяснения правонарушителя, свидетелей, потерпевших, рапорты сотрудников полиции, заключение экспертов и т. д.).

Заслушиваются объяснения физического лица, его законного представителя или защитника, законного представителя или защитника юридического лица, привлекаемых к административной ответственности, если они присутствуют при рассмотрении дела, а в их отсутствие оглашаются данные ими письменные показания. Анализируются показания потерпевшего, объяснения его представителя, свидетелей, пояснения специалиста, эксперта, исследуются иные доказательства. Перед опросом свидетель в обязательном порядке (в соответствии с ч. 5 ст. 25.6 КоАП РФ) предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. Об административной ответственности за заведомо ложное пояснение, заключение, перевод предупреждаются участвующие в деле специалист, эксперт, переводчик. Часть 4 ст. 25.1 КоАП РФ регламентирует: при участии в производстве по делу несовершеннолетнего лица подросток (или ребенок) может

быть удален на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать на него отрицательное влияние.

При рассмотрении дел судами, а также некоторыми коллегиальными органами, при условии участия в заседании должностного лица, возбужденного дела, и лица, привлекаемого к административной ответственности, возможны прения сторон, а также обмен репликами, которые наиболее характерно подчеркивают принцип состязательности сторон, способствующую обеспечению принципа разделения функций разрешения спора и поддержания обвинения. Для большинства административных производств, в которых дела рассматриваются теми же должностными лицами, которые и возбудили дело (или их руководителями), соблюдение этих принципов проблематично¹⁶⁸, что еще раз подтверждает необходимость создания специализированных административных судов. Уместно напомнить, что рассмотрение дел данной категории в судах общей юрисдикции, помимо процессуальных норм главы 29 КоАП РФ, требует применения аналогии с гражданским процессуальным законодательством.

Заметно упрощается дело при его рассмотрении без привлекаемого к административной ответственности, если тот не явился без уважительной причины, а его явка не была признана обязательной. В таких случаях, как правило, отсутствуют свидетели, потерпевшие и т. п., не требуется оглашения протокола об административном правонарушении, заслушивания объяснений и т. д. Дело сводится к изучению доказательств, их оценке и принятию в соответствии с действующим законодательством окончательного решения¹⁶⁹.

Оперативность и законность рассмотрения дел об административных правонарушениях во многом обусловлены тем, насколько полно и качественно были проведены сбор и анализ материалов дела в ходе его подготовки к разрешению по существу¹⁷⁰. Важную роль в оценке доказательств играют и процессуально оформленные меры обеспечения. Проведенный нами анализ более 300 дел об административных правонарушениях в области дорожного движения показывает, что судебный порядок рассмотрения дела не всегда отвечает всем требованиям КоАП РФ. Иногда судьи не выполняют требований ст. 26.11 КоАП РФ об оценке всех имеющихся по делу доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем,

¹⁶⁸ Там же. С. 171.

¹⁶⁹ Там же. С. 172.

¹⁷⁰ *Додин Е. В.* Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1973. С. 40.

полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Нередко судьи ограничиваются ссылками на объяснения лица, привлекаемого к ответственности, показаниями свидетелей, опрошенных по ходатайству этого лица, не принимают мер к их проверке, оставляя без внимания и иные оценки, имеющиеся в материалах дела доказательства¹⁷¹.

В соответствии со ст. 29.8 КоАП РФ протокол о рассмотрении дела составляется при заседании коллегиального органа. Изучение дел об административных правонарушениях позволяет сделать вывод, что нередко и судьи районных судов, а чаще мировые судьи ведут протоколы заседания при рассмотрении дел указанной категории, хотя в законодательном порядке эта процессуальная деятельность не предусмотрена. Ведение протокола судебного заседания закреплено в ст. 155 АПК РФ. В связи с этим целесообразно вести протокол при рассмотрении дела об административном правонарушении в области дорожного движения и других сферах.

Протокол судебного заседания необходим не только для содержания сведений, предусмотренных ст. 29.8 КоАП РФ, он выполняет важную роль соблюдения всеми субъектами административной юрисдикции прав и законных интересов лиц, привлекаемых к административной ответственности. При отсутствии указанного документа невозможно проверить, соблюдался ли установленный порядок административно-юрисдикционного процесса: были ли разъяснены правонарушителям, потерпевшим и другим участникам производства их права и обязанности, закрепленные в главе 25 КоАП РФ; были ли отводы и ходатайства¹⁷². В одном только постановлении невозможно полноценно выразить позиции всех участников судебного разбирательства. Судьи, как правило, рассматривают дела об административных правонарушениях, за совершение которых законодатель устанавливает наиболее суровые виды наказаний, поэтому отсутствие протокола не способствует в полной мере выполнению задач и реализации принципов законодательства об административных правонарушениях, противоречит общим требованиям судопроизводства¹⁷³.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении компетентный субъект в обязательном порядке должен принять решение, что является третьим этапом анализируемой стадии.

¹⁷¹ *Сергеев Ю. А., Бекетов О. И., Футо С. Р.* Указ. соч. С. 39 ; *Россинский Б. В.* О целесообразности рассмотрения дел об административных правонарушениях административными судами. С. 184 ; *Иванова О. А.* Указ. соч. С. 146.

¹⁷² *Головко В. В., Иванова О. А., Терехов О. В.* Указ. соч. С. 44.

¹⁷³ *Масленников М.* Полномочия судьи районного суда при рассмотрении дел об административных правонарушениях. С. 35 ; *Головко В. В., Иванова О. А., Терехов О. В.* Указ. соч. С. 57.

В научной литературе вопросы вынесения постановления по делу данной категории изучались многими авторами¹⁷⁴. Постановление о назначении наказания занимает особое место среди актов, издаваемых в процессе указанного вида производства. Этому постановлению свойственны все признаки и характерные черты правоприменения, именно с его принятием связываются такие важные правовые последствия, как признание виновным или невиновным лица в совершении правонарушения, применение административного наказания, состояние административной наказанности, исчисление сроков обжалования и т. д.¹⁷⁵

Согласно ст. 29.9 КоАП РФ возможно принятие итогового, окончательного или промежуточного процессуальных решений, которые могут быть в двух видах:

- 1) постановление по делу об административном правонарушении;
- 2) определение по делу об административном правонарушении.

Постановление выносится не только в случае применения к нарушителю мер наказания. Его вынесение обязательно и тогда, когда лицо признается невиновным. Следовательно, постановление по делу об административном правонарушении может быть двух видов:

- 1) о назначении административного наказания;
- 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Последнее принимается при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, что предусмотрено ст. 24.5 КоАП РФ, или в случае признания правонарушения малозначительным в соответствии со ст. 2.9 КоАП РФ. Передача дела осуществляется уполномоченному на то органу, если противоправное деяние содержит признаки преступления.

Постановление по делу об административном правонарушении — важный процессуальный документ, влекущий определенные юридические последствия. В связи с этим оно должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлены факт административного правонарушения и лицо, его совершившее. Кроме того, оно должно содержать описание деяния, признанного доказанным; доказательства, на которых основаны выводы; мотивы, по которым отвергаются другие доказательства; мотивы решения вопросов, относящихся к назначению административного наказания.

¹⁷⁴ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 174 ; Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 76 ; Попов Л. Л. Указ. соч. С. 430 ; Салищева Н. Г. Указ. соч. С. 106–108.

¹⁷⁵ Иванова О. А. Указ. соч. С. 153.

С учетом положений ч. 2 ст. 1.5, п. 6 ч. 1 ст. 29.10, ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ резолютивная часть постановления о привлечении к административной ответственности не может ограничиваться только решением вопроса о назначении административного наказания, она должна содержать вывод о признании лица виновным в совершении установленного административного правонарушения¹⁷⁶.

Уполномоченные должностные лица органов внутренних дел могут назначать два вида административного наказания — предупреждение или штраф. В случаях, предусмотренных законом, они имеют право передать дело в суд для применения более строгого наказания. Например, превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 60 км/ч влечет штраф или лишение права управления автомобилем на срок от четырех до шести месяцев (применение последнего вида наказания относится только к компетенции суда).

Судья, рассматривающий дело, при отсутствии спора одновременно с назначением наказания вправе решить вопрос о возмещении имущественного ущерба. Реализация последнего иными уполномоченными на то органами (должностными лицами) разрешается в исковом порядке¹⁷⁷.

В постановлении по делу, помимо определения административного наказания, должны быть решены вопросы о вещественных доказательствах, изъятых предметах, документах и ценностях. Предметы, явившиеся орудием совершения административного деликта или непосредственно его объектом, принадлежащие физическому или юридическому лицу, конфискуются либо передаются в соответствующие учреждения или уничтожаются. В остальных случаях они возвращаются по принадлежности.

Постановление объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического, юридического лица, а также потерпевшему по его просьбе или высылается указанным лицам в течение трех дней. В зависимости от того, кем принимается постановление (судом или административным органом/должностным лицом), это будет акт правосудия или акт государственной администрации. Следует поддержать точку зрения Д. Н. Бахраха относительно того, что у них различный правовой режим принятия, мотивированности, действия, порядка признания недействительным. Судебное постановление не может быть пересмотрено в рамках административного производ-

¹⁷⁶ Головкин В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Указ. соч. С. 47.

¹⁷⁷ Попов Л. Л. Указ. соч. С. 430.

ства, в то время как административный акт может быть отменен в судебном порядке¹⁷⁸.

По результатам рассмотрения дела при установлении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, судья, уполномоченный на то орган (должностное лицо), вынесшие постановление, вносят представление о принятии мер по их устранению в соответствующие организации.

При назначении наказания должны учитываться характер совершенного деяния, личность виновного, его имущественное положение, смягчающие и отягчающие обстоятельства (ч. 2 ст. 4.1 КоАП РФ). Если ответственность индивидуализирована, то тем самым она персонифицирована, гуманна, справедлива. Принцип индивидуализации ответственности не существует в отрыве от принципов законности и неотвратимости юридической ответственности. Индивидуализация является своеобразным стержнем, обеспечивающим принятие справедливого решения в отношении лица¹⁷⁹.

Заключительным (четвертым) этапом стадии рассмотрения дела выступают объявление решения по делу, вручение копии и доведение его до сведения заинтересованных лиц. В соответствии со ст. 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу или законному представителю физического или юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе. Причем по сложным делам законом разрешается в окончательном виде составлять документ в течение трех дней и высылать названным лицам со дня оглашения резолютивной части постановления. Кроме того, в указанный срок экземпляр постановления направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении. Такой порядок не распространяется на постановление судьи о назначении наказания в виде административного ареста, которое исполняется органами внутренних дел немедленно после его вынесения, несмотря на то что оно еще не вступило в законную силу. Вступление постановления в законную силу связывается с истечением срока обжалования, который исчисляется со дня вручения или получения лицом копии постановления.

Многие авторы отмечают, что закон не предусматривает, каким образом и куда высылается копия постановления. Она, возможно, не будет

¹⁷⁸ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 174.

¹⁷⁹ Иванов А. А. Цели юридической ответственности, ее функции и принципы // Гос-во и право. 2003. № 6. С. 69.

вручена, если, например, неправильно указан адрес. Все это ведет к откладыванию начала течения срока для обжалования постановления, следовательно, вступления постановления в законную силу¹⁸⁰. В связи с этим уполномоченным органам приходится принимать все возможные меры для вручения или обеспечения получения лицом копий постановлений по делам об административных правонарушениях, что влечет дополнительные трудности. Полагаем, в данной ситуации должны действовать те же положения, что и при извещении участников о рассмотрении дела¹⁸¹.

Порядок доведения до сведения определений, выносимых как в процессе подготовки дела к рассмотрению, так и в ходе слушания дела, законом не регламентируется.

Рассмотрение дела об административном правонарушении — это особо важный блок процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции по выполнению задач производства по делам об административных правонарушениях в целях достижения определенного правового результата — установления объективной истины по материалам дела и принятия соответствующего акта.

Стадия рассмотрения административного дела — это повторное административное расследование, в рамках которого орган управления изучает все собранные по делу материалы, а при их недостаточности истребует дополнительные, проводит необходимые проверки, решает вопросы, связанные с участием в процессе свидетелей, и т. п.

По делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, стадия рассмотрения имеет свои особенности. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 11.21, 11.22, 11.24, ч. 4 ст. 12.2, чч. 1 и 2 ст. 12.4, чч. 3–6 ст. 12.5, ч. 2 ст. 12.7, ст. 12.8, ч. 3 ст. 12.10, ч. 4 ст. 12.15, ст. 12.26, чч. 2 и 3 ст. 12.27, ст. 12.35, рассматриваются судьями, а ч. 2 ст. 12.2, ч. 4 ст. 12.9, ч. 1 ст. 12.10, ч. 2 ст. 12.17, чч. 1 и 2 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ — должностным лицом. Если же назначение штрафа признано последним недостаточным, то дело должно быть передано судье.

Усиление роли судей в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел стало, на наш взгляд, результатом кропотливой работы законодателя, научных исследований, в которых обосновывалась необходимость поэтапного освобождения полиции от чуждой ей судебной функции.

¹⁸⁰ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 181 ; Головки В. В., Иванова О. А., Терехов О. В. Указ. соч. С. 74.

¹⁸¹ Иванова О. А. Указ. соч. С. 155 ; Комарова Н. В. Указ. соч. С. 143.

§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Рассмотрение жалоб и протестов на постановления по делам об административных нарушениях Правил дорожного движения — факультативная (необязательная) стадия юрисдикционного процесса. В научной литературе ее именуют стадией пересмотра постановлений, подразумеваемая проверку законности и обоснованности дела уполномоченным на то субъектом¹⁸².

В основе данной стадии лежит конфликт, представляющий собой проявление объективных и субъективных противоречий. Административно-правовой спор — одна из форм административно-правового конфликта¹⁸³.

Нельзя полностью согласиться с авторами, понимающими под пересмотром рассмотрение дел органами, на которые возложен контроль за законностью постановлений по делам об административных правонарушениях, либо повторное рассмотрение дел иным органом, принявшим постановление, либо рассмотрение дела по подведомственности иным органом, если оно было рассмотрено некомпетентным субъектом административной юрисдикции¹⁸⁴.

С нашей точки зрения, пересмотр дела не следует путать с повторным рассмотрением, производимым в случаях, когда принятое ранее постановление отменено и дело направлено на новое рассмотрение. Более верна, на наш взгляд, позиция Д. Н. Бахраха: пересмотр — это новое разбирательство дела субъектом, наделенным правом отменить, изменить или оставить ранее принятое постановление без изменений¹⁸⁵. Однако позднее он сконструировал более широкое определение, согласно которому пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях представляет собой урегулированную законом часть административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой уполномоченными (лидирующими) административно-юрисдикционными органами (судьями, должностными лицами) в пределах стадии производства по делам об административных правонарушениях, возбуждаемой

¹⁸² Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Производство по делам об административных правонарушениях. С. 18.

¹⁸³ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 181.

¹⁸⁴ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Указ. соч. С. 86.

¹⁸⁵ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989. С. 172.

при наличии правовых, фактических, процессуальных оснований в целях проверки законности и обоснованности постановлений (решений), нацеленной на разрешение возникшего административно-правового спора¹⁸⁶. Указанная стадия имеет место в юрисдикционном процессе лишь тогда, когда в его ходе возникают необходимые процессуальные основания пересмотра: жалоба лица, в отношении которого вынесено постановление, жалоба потерпевших, их защитников и представителей, протест прокурора, жалоба должностного лица, уполномоченного составлять протокол об административном правонарушении (в отношении постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного судьей).

Часть 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации устанавливает, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. В соответствии с ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ существует и второй путь обжалования — обращение в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу).

Порядок подачи жалобы в рамках производства по делам исслеуемой категории, который должен разъясняться при вынесении постановления по делу лицу, привлекаемому к административной ответственности, закреплен ст. ст. 30.1, 30.2 КоАП РФ. Жалоба на постановление подается судьбе, уполномоченному органу, должностному лицу, вынесшим постановление по делу. Они обязаны в течение трех суток со дня получения жалобы направить ее со всеми материалами в соответствующий суд, вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу.

Правом на обжалование постановления по делу об административном правонарушении обладают:

— лицо, в отношении которого ведется производство по делу данной категории;

— потерпевший;

— законные представители физического лица;

— законные представители юридического лица;

— защитник и представитель;

— должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении (в отношении постановления по делу об административном правонарушении, вынесенному судьей).

Процессуальным основанием для пересмотра постановления, кроме жалобы, может быть протест прокурора.

¹⁸⁶ Бахрах Д. Н., Ренов Э. Н. Административная ответственность по российскому законодательству. С. 183.

В исследуемой стадии большинство ученых выделяют четыре этапа:

- 1) обжалование (опротестование);
- 2) подготовка к рассмотрению жалобы;
- 3) непосредственное рассмотрение жалобы и вынесение по ней решения;
- 4) доведение до сведения (реализация решения).

На первом этапе жалоба на постановление по делу об административном правонарушении Правил дорожного движения может быть подана в течение 10 дней со дня вынесения постановления. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам данный срок по заявлению лица, в отношении которого вынесено постановление, может быть восстановлен органом (должностным лицом), правомочным рассматривать жалобу.

В соответствии со ст. 30.4 КоАП РФ на этапе подготовки к рассмотрению жалобы судья, должностное лицо органа внутренних дел должны выяснить, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данным должностным лицом (например, родственные связи с лицом, привлекаемым к административной ответственности, или с потерпевшим). Выясняются обстоятельства, наличие которых исключает производство по делу. Кроме того, разрешаются ходатайства, при необходимости назначается проведение экспертизы. Если выясняется, что жалоба не относится к компетенции органа, получившего документы, она направляется по подведомственности.

Непосредственное рассмотрение жалобы на третьем этапе стадии практически не отличается от установленной процедуры рассмотрения дела об административном правонарушении. В ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном нарушении Правил дорожного движения должны проверяться достоверность самого факта нарушения, виновность лица, его совершившего, подлежит ли человек административной ответственности, противозаконность совершенного лицом действия (бездействия), наличие имущественного ущерба и его размер, наличие смягчающих или отягчающих ответственность обстоятельств (учтены ли они при определении меры ответственности), а также проверяются другие обстоятельства, имеющие значение для дела. Жалоба рассматривается единолично должностным лицом органа внутренних дел. По результатам рассмотрения жалобы выносится решение. Должностное лицо, рассматривающее жалобу, проверив все обстоятельства совершения нарушения, приходит к заключению, что постановление вынесено обоснованно и в точном соответствии с законом, в этом случае он оставляет его без изме-

нения, а жалобу без удовлетворения. Если постановление по делу об административном нарушении Правил дорожного движения вынесено без достаточных оснований, оно отменяется, а дело направляется на новое рассмотрение.

Основания для отмены постановления: неполнота проведенной проверки по делу, несоответствие выводов постановления фактическим обстоятельствам дела, неправильное применение законодательства об административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения. Если при разрешении жалобы просматривается несоответствие назначенного по постановлению наказания тяжести правонарушения и личности нарушителя, должностное лицо, рассматривающее жалобу, вправе изменить меру наказания в пределах, обозначенных санкцией нормы об ответственности за данное нарушение, чтобы наказание не было усилено. Если установлен факт вынесения неправомерного постановления, то оно подлежит отмене. Отмена постановления с прекращением дела влечет возвращение водителю изъятых у него водительского удостоверения и (или) суммы необоснованно взысканного штрафа. На последнем этапе исследуемой стадии реализуется решение по жалобе, оно подлежит немедленному оглашению после его вынесения. Копия решения в течение трех суток вручается лично или высылается с уведомлением заинтересованным лицам: подавшему жалобу, законному представителю, потерпевшему, прокурору (по его просьбе) и др. Кроме того, копия вынесенного судьей решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении, рассмотренному судьей, в срок до трех суток после его вынесения направляется должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении.

§ 5. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях является завершающим этапом правоприменительной деятельности в сфере реализации законодательства об административной ответственности.

От успешного исполнения постановлений об административных наказаниях зависит эффективность всего производства по делам об административных правонарушениях. Неисполнение таких постановлений препятствует реализации общеправового принципа неотвратимости ответственности, способствует перерастанию административных правона-

рушений в преступные деяния, укрепляет позиции правового нигилизма, дискредитирует цели назначения административного наказания, снижая эффективность правоохранительной деятельности в целом и органов внутренних дел (полиции) в частности, негативно отражается на доходах бюджета¹⁸⁷.

Органам внутренних дел принадлежит ведущая роль в исполнении постановлений об административных наказаниях, поскольку они приводят в исполнение не только постановления о наказаниях, вынесенные компетентными должностными лицами Министерства внутренних дел Российской Федерации, но и судебные постановления об отдельных видах наказаний (конфискация оружия и боевых припасов, лишение специального права или административный арест). В соответствии с п. 5 ст. 2 Закона о полиции¹⁸⁸ исполнение административных наказаний является одним из основных направлений деятельности полиции.

Сущность исполнения — практическая реализация административного наказания, назначенного лицу, совершившему административное правонарушение. «Она производится посредством действий, которые причиняют наказанному соответствующие лишения и правоограничения в установленных постановлением пределах»¹⁸⁹. Таким образом, исполнение наказания фактически представляет собой временное ограничение прав человека в связи с совершенным им правонарушением.

¹⁸⁷ Об актуальности проблемы взыскания административных штрафов свидетельствуют следующие статистические данные. По делам об административных правонарушениях, рассмотренным федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями Российской Федерации в 2016 г., административному наказанию в виде штрафа подвергнуто 3 740 303 лица (в 2015 г. — 3 983 655, в 2014 г. — 3 955 888, в 2013 г. — 3 048 792, в 2012 г. — 2 579 597).

В 2016 г. суммы административных штрафов по вынесенным судами общей юрисдикции постановлениям, вступившим в законную силу, составили 85 117 109 685 руб. (в 2015 г. — 74 032 245 690 руб., в 2014 г. — 72 648 122 488 руб., в 2013 г. — 93 920 302 141 руб., в 2012 г. — 42 778 040 312 руб.), из них суммы штрафов, взысканные принудительно и уплаченные добровольно, составили 10 431 519 591 руб. (в 2015 г. — 9 054 968 142 руб., в 2014 г. — 9 267 295 043 руб., в 2013 г. — 3 829 993 124 руб., в 2012 г. — 2 389 383 744 руб.), т. е. это всего 12,2% от общей суммы наложенных штрафов (в 2015 г. — 12,3%, в 2014 г. — 12,7%, в 2013 г. — 4,0%, в 2012 г. — 5,6%) (*Отчеты о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 годы* (форма № 1-АП). URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 01.06.2017)).

¹⁸⁸ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

¹⁸⁹ *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник для вузов. М., 1996. С. 339.

Под исполнением постановления по делу об административном правонарушении следует понимать действия уполномоченных на то государственных органов, учреждений (их должностных лиц) по обращению вступившего в законную силу постановления к исполнению, разрешению вопросов, связанных с исполнением, окончанию производства по исполнению постановления, а также действия правонарушителя, совершаемые в соответствии с предписаниями постановления органа на заключительной стадии административно-юрисдикционного производства.

Для исполнения постановлений о назначении административных наказаний важно соблюдение ряда *принципов*. Под ними понимается совокупность нормативно закрепленных основных положений, определяющих сущность и содержание процессуальных отношений, возникающих на стадии исполнения постановлений. Назовем *общеправовые* принципы: законности (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ), равноправия, целесообразности, справедливости, а также *специальные* принципы: неотвратимости административного наказания, самостоятельного исполнения административных наказаний в случае назначения одному лицу нескольких административных наказаний (ч. 2 ст. 31.4 КоАП РФ), индивидуализации исполнения назначенного административного наказания, обязательности постановления (ст. 31.2 КоАП РФ). Данные принципы следуют из правовой природы осуществления производства по делам об административных правонарушениях, хотя только часть из них получила текстуальное нормативное закрепление.

Рассмотрим исполнение постановлений об административных наказаниях как стадию производства по делам об административных правонарушениях.

Исполнение постановлений об административных наказаниях традиционно признается *обязательной* стадией производства по делам об административных правонарушениях, в отличие, например, от стадии пересмотра постановлений и решений по делу об административном правонарушении.

Структура стадии исполнения постановлений представляет собой взаимосвязь нескольких этапов:

1) возбуждение исполнительного производства по делу об административном правонарушении, доведение постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности;

2) обращение постановления о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении к исполнению;

3) реальное исполнение и завершение дела об административном правонарушении.

Остановимся на указанных этапах более подробно.

1. Возбуждение исполнительного производства и доведение постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности.

Данный этап состоит из двух элементов:

- 1) возбуждение исполнительного производства;
- 2) доведение постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности.

Содержание этапа характеризуется практически полным отсутствием динамики. Возникновение у участников правоотношений специфического комплекса прав и обязанностей обусловлено не совершением ими каких-либо действий в рамках рассматриваемого этапа, а возникновением юридических фактов. Этими юридическими фактами являются вынесение постановления об административном правонарушении и вступление его в законную силу. Причем структурно оба относятся к стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.

Рассмотрим механизм возбуждения исполнительного производства на примере отдельных административных наказаний.

В момент вынесения постановления о назначении административного наказания в виде *предупреждения* у лица возникает обязанность претерпеть наказание, пусть даже и заключающееся в отрицательной государственной оценке совершенного деяния. У должностного лица органа внутренних дел, вынесшего постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения, возникает обязанность по его исполнению путем вручения или направления копии постановления.

Вынесение постановления о назначении административного наказания в виде *штрафа* характеризуется тем, что по таким делам возбуждение исполнительного производства приходится на момент вступления постановления в законную силу. При этом не имеет значения, было ли вынесено постановление в общем порядке или с использованием упрощенной процедуры, т. е. без составления протокола об административном правонарушении. В соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ в момент истечения срока на обжалование и вступления постановления в законную силу у лица, привлеченного к административной ответственности, возникает обязанность по внесению суммы штрафа

на указанный в постановлении расчетный счет. У государства в лице его органов возникает право требовать своевременного исполнения наказания, в том числе с применением механизмов государственного принуждения. Согласно ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ, в случае неисполнения постановления о назначении штрафа соответствующие государственные органы, вынесшие постановление, направляют материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹⁹⁰.

Моментом начала исполнительного производства по делу об административном правонарушении, завершившемся вынесением *постановления о лишении права*, следует считать вступление постановления в законную силу.

Однако это нельзя сказать в отношении *постановления о назначении административного ареста*. Исполнительное производство по таким делам начинается (в соответствии с требованиями ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ) немедленно после вынесения постановления по делу об административном правонарушении, поскольку именно с данного момента постановление подлежит исполнению.

К элементу возбуждения исполнительного производства тесно примыкает элемент *доведения постановления о назначении административного наказания до сведения лица, привлеченного к административной ответственности*.

Согласно ст. 29.11 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении объявляется немедленно по окончании рассмотрения дела. Копия постановления вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, или его законному представителю либо высылается указанным лицам в течение трех дней со дня вынесения постановления.

2. Обращение постановления о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении к исполнению.

Согласно положениям ст. ст. 31.2 и 31.3 КоАП РФ вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении обращается к исполнению судьей, органом, должностным лицом, вынесшими это постановление.

Обращение к исполнению представляет собой, во-первых, момент начала непосредственного исполнения постановления, во-вторых, действия по направлению постановления субъекту приведения его в испол-

¹⁹⁰ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2007. № 41, ст. 4849.

нение. Но только ли направление постановления в соответствующие органы составляет содержание обращения постановления к исполнению? Анализ норм КоАП РФ позволяет нам сделать вывод, что на данном этапе разрешению подлежат и иные важные вопросы:

1) об отсрочке исполнения постановления на срок до одного месяца (ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ);

2) о рассрочке уплаты административного штрафа на срок до трех месяцев (ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ);

3) о приостановлении исполнения постановления в случае принесения протеста (ст. 31.6 КоАП РФ);

4) о взыскании штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или лиц, их заменяющих (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ);

5) о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания (ст. 31.7 КоАП РФ)¹⁹¹;

6) о пересмотре постановления в части вида и размера наказания, если новая норма смягчила административную ответственность, а ранее назначенное более суровое наказание не исполнено или исполнено не полностью (ч. 2 ст. 1.7 КоАП РФ).

Обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению — самостоятельный этап стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, во время которого разрешаются вопросы, связанные с отсрочкой, рассрочкой, прекращением исполнения постановления, о пересмотре постановления в части вида и размера наказания, о взыскании штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или лиц, их заменяющих, а также совершаются действия по направлению постановления субъекту приведения его в исполнение.

3. Реальное исполнение и завершение дела об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента вступления его в законную силу. Отметим, что постановление судьи об административном аресте исполняется немедленно после вынесения такого постановления. Данная позиция нашла закрепление в п. 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5: «...постановле-

¹⁹¹ Об утверждении Обзора практики Конституционного Суда Российской Федерации за третий и четвертый кварталы 2015 года : решение Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ние по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его вступления в законную силу (ст. 31.1 КоАП РФ), за исключением постановления об административном аресте, которое подлежит немедленному исполнению (ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ)»¹⁹². Аналогичный особый порядок немедленного исполнения постановлений предусмотрен КоАП РФ в отношении следующих видов наказаний: дисквалификации (ч. 1 ст. 32.11), административного приостановления деятельности (ч. 1 ст. 32.12). Однако такое законодательное предписание не исключает возможности обжалования указанных постановлений в порядке, предусмотренном нормами главы 30 КоАП РФ («Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях»).

Рассмотрим особенности исполнения постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний, наиболее часто встречающихся в деятельности органов внутренних дел.

Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения. Предупреждение является распространенным видом административного наказания кратковременного воздействия, близко примыкает к средствам воспитательного, морального влияния. Назначая предупреждение, органы внутренних дел дают отрицательную государственную оценку совершенному деянию. По сравнению с другими наказаниями предупреждение — самая легкая мера административной ответственности. Она рассчитана на воспитательный эффект и не затрагивает имущественных и иных прав нарушителя.

Этот вид наказания, наряду с конфискацией и административным выдворением, является абсолютно определенным, т. е. не предусматривает возможности градации, установления больших или меньших размеров санкции. Так, невозможно назначить большое или маленькое предупреждение, строгое или мягкое.

Исполнение постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения происходит одномоментно. Все этапы исполнительного производства, начиная от его возбуждения и заканчивая завершением, объединены и представляют собой цельное законченное действие.

Исполнение постановления о назначении административного штрафа.

Административный штраф — денежное наказание, назначаемое нарушителям административно-правовых норм юрисдикционными

¹⁹² Рос. газета. 2005. 19 апр.

органами или их полномочными представителями в пределах, предусмотренных законодательством. Он выражается в получении с нарушителя в доход государства определенной суммы денежных средств¹⁹³. Карательная сущность штрафа заключается в ограничении имущественных интересов лица, признанного виновным в совершении административного правонарушения. Административный штраф — самое распространенное административное наказание из всех мер административной ответственности, предусмотренных действующим КоАП РФ. В качестве основного наказания он фигурирует в санкции практически каждой статьи КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность.

Административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к ответственности, не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о рассматриваемом наказании в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки (ст. 32.2 КоАП РФ).

С 1 января 2016 г. вступило в силу правовое предписание, в соответствии с которым при уплате административного штрафа лицом, привлеченным к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 1.1 ст. 12.1, ст. 12.8, чч. 6 и 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.12, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. ст. 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27, не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа административный штраф может быть уплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа. Данная норма призвана увеличить количество взысканных административных штрафов посредством создания финансовых стимулов их своевременной уплаты. Убеждены, что подобные меры непрямого воздействия на правонарушителей обоснованны и целесообразны. Побочным эффектом от их применения может стать снижение денежных сумм, взысканных в качестве административных штрафов (на фоне общего увеличения количества взысканных административных штрафов). Учитывая незначительное время, прошедшее с момента вступления в силу рассматриваемых правовых предписаний, считаем преждевременным давать оценку их финансовой эффективности.

Согласно ч. 5 ст. 32.2 КоАП РФ по истечении 60 дней со дня вступления постановления об указанном наказании в законную силу, а также

¹⁹³ *Административное право* : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М., 2005. 703 с.

со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, должностное лицо органа внутренних дел, вынесшее постановление, направляет соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю для взыскания суммы административного штрафа в порядке, определенном федеральным законодательством.

Кроме того, должностное лицо органа внутренних дел, рассмотревшего дело об административном правонарушении, составляет протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ («Уклонение от исполнения административного наказания»). Санкция за неуплату административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, административный арест на срок до пятнадцати суток либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов.

Исполнение административного наказания в виде лишения специального права.

Временное прекращение действия специального права является частным случаем ограничения правосубъектности. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

Таким образом, данное административное наказание:

- 1) представляет собой временное приостановление правомочий нарушителя;
- 2) может быть применено только в отношении физического лица;
- 3) может быть применено только в отношении права, которым лицо на момент вынесения постановления реально обладает.

Лишить специального права можно не любое лицо, а лишь то, которому оно ранее было предоставлено. Например, лишить права управления транспортным средством можно не любого водителя, а лишь того, которому оно было предоставлено (по смыслу действующего Кодекса водителем считается любое лицо, управляющее транспортным средством, вне зависимости от наличия или отсутствия права управления транспортным средством).

Анализ статей Особенной части КоАП РФ позволяет сделать вывод о том, что лишение специального права не слишком распространенный вид наказания. Так, только двадцать пять статей содержат возможность применения данного вида ответственности. Из них в шестнадцати статьях предусмотрена ответственность за правонарушения в области дорожного движения. Можно говорить о том, что лишение специального права в большинстве случаев связано с лишением права управления транспортным средством (64%), в связи с чем является специфичным наказанием за правонарушения в области дорожного движения.

Лишение специального права назначается судьей. В соответствии со ст. 32.5 КоАП РФ постановление судьи о лишении права управления транспортным средством (за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники) исполняется должностными лицами органов внутренних дел. Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права водительского удостоверения.

Согласно п. 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹⁹⁴ лишение лица за совершение им административного правонарушения права управления транспортным средством определенного вида означает, что это лицо одновременно лишается права управления и другими транспортными средствами.

Течение срока лишения специального права начинается со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права.

В течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления о лишении права управления транспортным средством лицо, лишенное специального права, должно сдать водительское удостоверение в орган внутренних дел, исполняющий этот вид административного наказания, а в случае утраты названных документов заявить об этом в указанный орган в тот же срок.

Если по истечении трех рабочих дней после вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде

¹⁹⁴ Рос. газета. 2006. 8 нояб.

лишения права управления транспортными средствами водительское удостоверение или заявление о его утрате не поступили в подразделение Госавтоинспекции, исполняющее данное административное наказание, лицо, лишенное права управления транспортными средствами, считается уклоняющимся от сдачи водительского удостоверения. С этого момента срок лишения права управления транспортными средствами прерывается. Управление транспортным средством лицом в период, когда у него прерван срок лишения права управления транспортными средствами, следует квалифицировать по ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ («Управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортными средствами»).

Заявление лица о выдаче водительского удостоверения взамен утраченного (похищенного) может быть удовлетворено по окончании срока лишения его права управления транспортными средствами. Найденные после утраты (хищения) водительские удостоверения, взамен которых выданы новые, считаются недействительными и подлежат сдаче в Госавтоинспекцию. Недействительными также считаются водительские удостоверения лиц, изменивших фамилию и получивших новые водительские удостоверения. При этом водительские удостоверения, в которых указана старая фамилия, подлежат сдаче в Госавтоинспекцию. Изменение лицом фамилии не освобождает его от назначенного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами¹⁹⁵.

По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату.

По истечении срока лишения специального права за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.3 «Нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования» и главой 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», водительское удостоверение, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, возвращается после проверки знания им Правил дорожного движения. За совершение административных правонарушений, предусмотренных чч. 1 и 4 ст. 12.8 «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, переда-

¹⁹⁵ *Порядок* исполнения постановления о лишении права управления транспортными средствами : указание ГИБДД России от 13 июля 2010 г. № 13/9-529. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ча управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения», ч. 1 ст. 12.26 «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения» и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ «Невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием», водительское удостоверение возвращается после медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством. Порядок возврата водительского удостоверения определен Правилами возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами¹⁹⁶.

Помимо этого, эффективным способом обеспечения взыскания ранее наложенных административных штрафов является правоустановление, согласно которому водительское удостоверение может быть возвращено после уплаты лицом всех наложенных на него административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения (п. 4.1 ст. 32.6 КоАП РФ).

Завершение дела об административном правонарушении.

Последним этапом стадии исполнения постановления о привлечении к административной ответственности считается этап завершения дела об административном правонарушении, которым оканчивается исполнительное производство и производство по делу в целом.

Получив от органа-исполнителя копию постановления об административном наказании с отметкой о его исполнении или иную информацию, подтверждающую исполнение наказания, юрисдикционный орган (должностное лицо) приобщает их к делу об административном правонарушении (при необходимости делает в нем соответствующие отметки), что и означает окончание исполнительного производства и свидетельствует о прекращении основного исполнительного процессуально-деликтного правоотношения между юрисдикционным органом, органом-исполнителем и нарушителем¹⁹⁷.

Статья 31.10 КоАП РФ закрепляет два возможных варианта окончания производства по исполнению постановления о назначении административного наказания:

¹⁹⁶ Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами : постановление Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 1191. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹⁷ Головкин В. В., Парыгин Н. П. Исполнение административных наказаний : учеб. пособие. М., 2006. С. 123.

- 1) когда исполнение произведено в полном размере;
- 2) когда исполнение не производилось или произведено не полностью в связи с наличием обстоятельств, названных в Кодексе.

Если постановление исполнено в полном объеме (штраф взыскан, конфискованные вещи изъяты и т. д.), орган, должностное лицо, осуществлявшие исполнение, обязаны произвести следующие формальные (технические) действия:

- 1) сделать в постановлении отметку о виде, размере, дате произведенного исполнения наказания;
- 2) направить исполненное постановление органу, должностному лицу, судье, которые его вынесли.

Таким образом, этап завершения дела об административном правонарушении является конечным на стадии исполнения постановлений об административных наказаниях и производства по делу в целом. Его завершение свидетельствует об окончании исполнительного процессуально-деликтного правоотношения и о реализации административной ответственности за совершенное правонарушение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В предпринятом в настоящей работе исследовании мы рассмотрели правовое положение Госавтоинспекции, ее задачи, обязанности, права, организационное построение, полномочия должностных лиц ГИБДД, взаимодействие ГИБДД с государственными органами, негосударственными организациями в области обеспечения безопасности дорожного движения, основные направления деятельности ГИБДД. Особое внимание было уделено анализу практики административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД, а также вопросам надзора за дорожным движением, контроля за безопасным содержанием автомобильных дорог, улиц и дорожных сооружений, а также аспектам экзаменационно-регистрационной работы. Исследованы отдельные проблемы квалификации административных правонарушений и применения административной ответственности в области дорожного движения.

Результаты проведенного исследования позволяют сформулировать следующие основные теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации.

1. В области дорожного движения регулирование общественных отношений обладает определенной спецификой, количество органов, их должностных лиц с соответствующими полномочиями по применению мер административного принуждения регламентировано законом, иными правовыми нормативными актами, имеющими бланкетный характер. Существенная роль в реализации законодательства в области дорожного движения принадлежит Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России.

Органы ГИБДД, являясь одним из субъектов административно-юрисдикционной деятельности, активно применяют законодательство об административных правонарушениях в области дорожного движения.

При этом производство по делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, выступает как совокупность процессуальных норм, а также как деятельность органов, должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство (сотрудники ГИБДД и судьи), урегулированная этими нормами, по всесторонне-

му, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств каждого дела, разрешению его в соответствии с законом, обеспечению исполнения вынесенного постановления, а также по выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений. Среди основных элементов производства по делам рассматриваемой категории можно выделить задачи производства, его стадии, процессуальные сроки, а также участников производства (тех, кто вступает в правоотношения), их права и обязанности (процессуальные роли), виды и условия использования доказательств, процессуальные результаты производства.

2. Возбуждение дела можно рассматривать как комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств правонарушения, их фиксирование и квалификацию, одно из процессуальных решений компетентных органов. Оно выступает как первая стадия производства, как самостоятельный институт административно-деликтного процессуального права, как процессуальное решение, с которого начинается производство по делу, как правоприменительный акт и юридический факт, вызывающий начало процессуальных отношений, тесно переплетающийся с другим юридическим фактом — противоправным деянием, предполагающим начало материальных правоотношений.

3. Рассмотрение дела об административном правонарушении — это важный блок процессуальных действий, осуществляемых органами административной юрисдикции по выполнению задач производства по делам об административных правонарушениях в целях достижения определенного правового результата — установления объективной истины по материалам дела и принятия соответствующего акта. Стадия рассмотрения административного дела — это повторное административное расследование, в рамках которого орган управления изучает все собранные по делу материалы, а при их недостаточности истребует дополнительные, проводит необходимые проверки, решает вопросы, связанные с участием в процессе свидетелей, и т. п.

По делам об административных правонарушениях, совершенных участниками дорожного движения, стадия рассмотрения имеет ряд особенностей. В одних случаях дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями, в других — должностным лицом органа внутренних дел. Если назначение штрафа признано недостаточным, то дело должно быть передано судье. Усиление роли судей в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел стало, на наш взгляд, результатом кропотливой работы законодателя, научных исследо-

ваний, в которых обосновывалась необходимость поэтапного освобождения полиции от несвойственной ей судебной функции.

4. Анализ правоприменительной деятельности ГИБДД позволяет выделить следующие факторы, существенно влияющие на ее эффективность. Прежде всего, изучение правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушения Правил дорожного движения, показывает, что в большинстве случаев размеры штрафов не соответствуют уровню общественной опасности (вредности) проступков. Отметим, что за рубежом за те же правонарушения предусмотрены более строгие наказания (тюремное заключение или большая сумма штрафа).

Другая сторона эффективности правоприменительной деятельности связана с недостаточной разработкой механизма наложения и исполнения штрафов, в результате чего часть налагаемых штрафов оказывается невзысканной.

Следующим фактором, определяющим эффективность действующего законодательства, является необходимость обеспечения равной ответственности всех участников дорожного движения перед законом (вне зависимости от места работы и занимаемой должности).

Кроме того, неправомерно связывать эффективность законодательства об административной ответственности только с мерой наказания за те или иные виды нарушений Правил дорожного движения. Другой (не менее важной) составляющей выступает обеспечение высокой степени выявляемости случаев нарушений, т. е. обеспечение принципа неотвратимости наказания.

5. Практика сокращения количества стационарных постов ДПС ГИБДД должна иметь точечный и строго выверенный характер, поскольку в кризисных ситуациях, например, при возникновении чрезвычайных обстоятельств различного вида, стационарные посты ДПС могут приобретать статус контрольно-пропускных пунктов, а в этом качестве становиться действенным инструментом обеспечения функционирования особого режима въезда на определенную территорию и выезда с нее.

6. Сохраняется актуальность проблемы «теневого» оборота государственных регистрационных знаков с определенным буквенно-цифровым сочетанием. В целях предотвращения возможных коррупционных схем считаем обоснованным предложение о введении процедуры по продаже таких номерных знаков с аукционов, что позволит дополнительно обеспечить наполнение бюджетов различных уровней.

7. Необходимо расширение практики оформления дорожно-транспортных происшествий без участия сотрудников Госавтоинспекции и пол-

ного перехода на европротокол, что поможет высвободить сотрудников ГИБДД, повысить эффективность деятельности службы и оптимизировать усилия государства по созданию безопасной дорожной среды.

8. Многоплановость дорожно-транспортных отношений, разнообразие субъектов этих отношений требуют создания единой системы законодательства, фундаментальной основой которого мог бы стать федеральный закон о правилах дорожного движения. Принятие такого закона, публично регулирующего общественные отношения в сфере дорожного движения, — необходимая мера, призванная обеспечить дальнейшее развитие России как правового государства.

Рассчитываем, что содержащиеся в работе положения, выводы и практические рекомендации будут использованы в ходе дальнейшей научной разработки проблем правового регулирования деятельности ГИБДД и в образовательной среде.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
ГЛАВА I. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	
§ 1. История становления, задачи, обязанности и права Государственной инспекции безопасности дорожного движения	5
§ 2. Организационное построение Государственной инспекции безопасности дорожного движения	18
§ 3. Полномочия должностных лиц ГИБДД по применению мер административного принуждения	22
§ 4. Взаимодействие ГИБДД с государственными органами, негосударственными организациями в обеспечении безопасности дорожного движения	47
ГЛАВА II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	
§ 1. Надзор за дорожным движением	51
§ 2. Надзор за безопасным содержанием автомобильных дорог, улиц и дорожных сооружений	63
§ 3. Регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним	69
§ 4. Прием квалификационных экзаменов на получение права управления автототранспортными средствами и выдача водительских удостоверений	72
§ 5. Пропаганда безопасности дорожного движения	78
ГЛАВА III. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	
§ 1. Дорожно-транспортные правонарушения: понятие, вопросы классификации	82
§ 2. Меры административного воздействия за нарушения Правил дорожного движения	91
§ 3. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД в области дорожного движения	103

ГЛАВА IV. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях	114
§ 2. Возбуждение и расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения	132
§ 3. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в области дорожного движения.	149
§ 4. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.	169
§ 5. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения	172
Заключение.	185

Научное издание

Головко Владимир Владимирович
Слышалов Игорь Викторович

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Монография

Редактор Ю. А. Прудникова

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор А. В. Евдокимов

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 04.12.2017. Формат 60x84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 11,2.
Уч.-изд. л. 11,1. Тираж 90 экз. Заказ № 226.

Редакционно-издательский отдел
Отделение полиграфической и оперативной печати
644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7