

Краснодарский университет МВД России

В. И. Майоров
В. В. Денисенко

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Учебное пособие

Краснодар
2023

УДК 342.9+351.811
ББК 67.401
М120

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

С. И. Иванова, кандидат юридических наук, доцент (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России);

В. Ю. Савин (Управление МВД России по г. Краснодару).

Майоров В. И.

М120 Административная ответственность за нарушение Правил дорожного движения [Электронный ресурс] : учебное пособие / В. И. Майоров, В. В. Денисенко. – Электрон. дан. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 1 электрон. опт. диск.

ISBN 978-5-9266-1925-3

Рассматриваются вопросы нормативного правового регулирования в области безопасности дорожного движения и реализации норм института административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения.

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

УДК 342.9+351.811
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1925-3

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

Оглавление

Глоссарий.....	5
Введение.....	6
Тема 1. Административная ответственность и административное правонарушение.....	9
1.1. Содержание, понятие и признаки административной ответственности.....	9
1.2. Административные правонарушения: понятие, признаки, состав.....	14
Тема 2. Правила дорожного движения Российской Федерации как ключевой регулятор отношений в области дорожного движения.....	22
2.1. Роль Правил дорожного движения Российской Федерации в системе мер по обеспечению безопасности дорожного движения.....	22
2.2. Виды нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации участниками дорожного движения...	31
Тема 3. Административные правонарушения в области дорожного движения и административные наказания за их совершение.....	43
3.1. Административные правонарушения в области дорожного движения: понятие, признаки, состав.....	43
3.2. Административные правонарушения в области дорожного движения и нарушение Правил дорожного движения: соотношение понятий.....	51
3.3. Административные наказания за правонарушения в области дорожного движения.....	58
Тема 4. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	72
4.1. Производство по делам об административных правонарушениях как часть административного процесса...	72
4.2. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	76

4.3. Стадии производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	79
4.4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	89
Заключение.....	103

Глоссарий

БДД – безопасность дорожного движения.

ГИБДД – Государственная инспекция безопасности дорожного движения.

ДПС – Дорожно-патрульная служба.

ДТП – дорожно-транспортное происшествие.

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

ОСАГО – обязательное страхование автогражданской ответственности.

ПДД – Правила дорожного движения.

Проект КоАП РФ – проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России 30.01.2020)¹.

Проект ПКоАП РФ – проект Процессуального кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (подготовлен Минюстом России 30.01.2020).

СИМ – средство индивидуальной мобильности.

Средства ФВФ – работающие в автоматическом режиме специальные технические средства, имеющие функции фото- и киносъемки или видеозаписи.

ТС – транспортное средство.

¹ URL: <https://regulation.gov.ru>

Введение

В России на уровне государственной политики постоянно идет поиск эффективных механизмов правового, организационного и материального обеспечения безопасности дорожного движения. Одним из способов обеспечения должного уровня безопасности дорожного движения служит воздействие административной ответственности на участников движения, направленное на предотвращение и профилактику дорожно-транспортных происшествий за счет формирования установки на правомерное поведение, соблюдение требований Правил дорожного движения.

Основным субъектом правоприменительной деятельности по привлечению к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения является Государственная инспекция безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГИБДД).

Государственная инспекция безопасности дорожного движения осуществляет выявление административных правонарушений в области дорожного движения в ходе надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, а также федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.

Целью настоящего пособия является анализ современного правового регулирования и законодательных новелл в области установления и реализации административной ответственности за ПДД для совершенствования правоприменительной деятельности сотрудников ГИБДД.

На достижение данной цели направлено решение следующих задач:

- сформулировать основные теоретико-правовые положения, касающиеся понятия, содержания, признаков административного правонарушения и административной ответственности;
- раскрыть сущность обеспечения безопасности дорожного движения как особой государственной деятельности;

- проанализировать основные нарушения ПДД, совершаемые различными категориями участников дорожного движения;
- раскрыть состав административных правонарушений в области дорожного движения в совокупности его признаков;
- рассмотреть административные наказания, назначаемые за административные правонарушения в области дорожного движения;
- выявить особенности производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, в том числе зафиксированных с применением специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме и имеющих функцию фото- и киносъемки, видеозаписи;
- охарактеризовать меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Структура пособия включает четыре основные темы, изучение которых позволит сформировать представление о нормативной правовой регламентации, существующих в административно-правовой науке точках зрения и практике реализации административной ответственности за нарушения ПДД.

Тема 1 «Административная ответственность и административное правонарушение» включает рассмотрение сложившихся в науке представлений относительно понятия, содержания, признаков административной ответственности и ее фактического основания – административного правонарушения, раскрытие основных элементов состава административного правонарушения.

В теме 2 «Правила дорожного движения Российской Федерации как ключевой регулятор отношений в области дорожного движения» проведен анализ системы мер по обеспечению безопасности дорожного движения, которое является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации, выявлена специфика основных нарушений ПДД, совершаемых участниками дорожного движения.

В теме 3 «Административные правонарушения в области дорожного движения и административные наказания за их совершение» анализируются состав и признаки административных правонарушений в области дорожного движения, проводится компаративный анализ соотношения норм ПДД и КоАП РФ,

а также дается характеристика административных наказаний, назначаемых за рассматриваемые нарушения.

В рамках темы 4 «Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения» дается обоснование роли производства по делам об административных правонарушениях как элемента административного процесса, раскрыты основные субъекты и стадии рассмотрения дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, выявлена специфика применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

В учебном пособии уделяется внимание общественным отношениям, возникающим в сфере установления и реализации административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

В пособии рассматриваются научные труды ученых-административистов по вопросам административной ответственности, научные разработки соавторов.

Актуальность пособия обусловлена использованием новейшей статистической информации по дорожно-транспортной аварийности и правоприменительной деятельности ГИБДД, материалов практики Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ по проблемам административной ответственности в области дорожного движения, анализом последних изменений законодательства в изучаемой сфере, а также положений проекта нового КоАП РФ.

Тема 1. Административная ответственность и административное правонарушение

1.1. Содержание, понятие и признаки административной ответственности

В системе российского права выделяются следующие виды юридической ответственности: гражданско-правовая, административная, уголовная, дисциплинарная. Особое место в этом ряду занимает административная ответственность – один из ключевых институтов административного права, объединяющий совокупность норм административно-правового регулирования, связанных с совершением административного проступка. Как правовое явление административная ответственность представляет собой вид юридической ответственности, выражающийся в применении мер государственного принуждения к субъекту за совершенное административное правонарушение.

В отечественной юридической науке административная ответственность понимается как способность виновного лица в связи с совершенным им административным правонарушением «претерпеть неблагоприятные последствия личного или имущественного характера, предусмотренные административно-правовой нормой и выраженные в виде административного наказания»¹.

Административная ответственность реализуется в особых установленных процессуальных формах, т. е. меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим производство по делам об административных правонарушениях.

В теории административного права имеются сложности в определении сущности и содержания административной ответственности, которые обусловлены наличием следующих проблемных вопросов.

Во-первых, в действующем законодательстве об административных правонарушениях (административной ответственности),

¹ Кузьмичева Г.А., Попов Л.Л. Административное право: учеб. М.: Норма, 2009.

основу которого составляет Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) отсутствует определение понятия административной ответственности.

Во-вторых, закрепленная нормами КоАП РФ система административно-деликтного права объединяет в себе как материально-правовые, так и процессуальные нормы административной ответственности. Структурно КоАП РФ состоит из пяти разделов: «Общие положения», «Особенная часть», «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях», «Производство по делам об административных правонарушениях» и «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях». Объединение в Кодексе норм материального и процессуального права нередко становилось предметом критики со стороны научного сообщества, поскольку предмет и метод правового регулирования данных норм имеют существенные различия.

В-третьих, в сферу действия административной ответственности входит круг разнообразных общественных отношений, регулируемых и охраняемых нормами административного права. В соответствии с КоАП РФ к ним относятся: охрана прав и свобод человека и гражданина; защита установленного порядка и общественной безопасности; защита собственности и законных экономических интересов физических и юридических лиц от административных правонарушений и т. д.

В-четвертых, это неопределенность, расплывчатость границ, дифференцирующих административную ответственность от других видов юридической ответственности, прежде всего уголовной. Периодически возникают ситуации, в которых невозможно провести четкую грань между административной и уголовной ответственностью исходя из строгости правовой санкции. Зачастую отличие административного правонарушения от преступления заключается лишь в степени общественной опасности. В то же время в характеристике административного правонарушения, данной в ст. 2.1 КоАП РФ, такой признак, как общественная опасность, отсутствует.

В-пятых, согласно ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации

и ее субъектов, что ставит проблему разграничения полномочий. Практика формирования и применения регионального законодательства об административной ответственности не является единообразной и устойчивой в силу несовершенства действующих федеральных норм, разграничивающих компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере административной ответственности¹.

Сложившаяся ситуация способствует появлению проблемы нестабильности и «избыточности» законодательства об административной ответственности. Законодатель на федеральном и региональном уровнях, часто без должных на то оснований, стремится к умножению законодательства. Так, с момента вступления в силу КоАП РФ Государственной думой РФ было принято более 600 законов о внесении поправок в его текст, а Конституционный суд РФ вынес 812 определений и 24 постановления по жалобам на его нормы².

Указанные причины объясняют тот факт, что среди российских ученых-административистов отсутствует единый подход к трактовке содержательной основы административной ответственности, хотя данная проблематика достаточно полно разработана и исследована в литературе по административному праву³.

Анализ специальной литературы, посвященной проблемам понятия и содержания административной ответственности как вида юридической ответственности, позволяет констатировать, что она выступает в качестве одного из основных способов правовой защиты общественных отношений, а ее гносеология обусловлена потребностью их развития, необходимостью адекватной реакции государства на их нарушения.

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

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

³ С.Ф. Мазурин К.Г. Прокофьев. Административное право: учеб. пособие / под общей ред. В.П. Сальникова. Санкт-Петербург, 2019. С. 312; Административное право: учеб. для вузов / А.В. Зубач [и др.]; под общей редакцией А.В. Зубача. М.: Юрайт, 2019. С. 261; Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2010.

Часть ученых определяют суть административной ответственности через реализацию мер государственного принуждения за совершенное административное правонарушение. Так, по мнению П.П. Серкова, административная ответственность – это механизм реагирования государства на проявление административной противоправности, содержащий материально-правовые основания и процессуальный порядок производства по делам об административных правонарушениях¹. Схожей позиции придерживается Д.Н. Бахрах, считающий, что административная ответственность состоит в применении правовых санкций, сопровождается государственным и общественным осуждением правонарушителя и совершенного им деяния, реализуется в соответствующих процессуальных формах².

С точки зрения К.С. Бельского, административную ответственность можно трактовать как «реагирование государства на административное правонарушение, выражающееся в реализации компетентным органом (должностным лицом) права предъявлять обвинение лицу, подвергнуть противоправное деяние официальной оценке»³. Для сторонников такого подхода содержание административной ответственности в первую очередь связано с предпринимаемыми компетентными органами власти мерами государственного осуждения, выражающиеся в применении к нарушителям установленных государством административных санкций (так называемая концепция санкционной административной ответственности⁴).

По мнению других авторов, административную ответственность можно определить как правовую обязанность правонарушителя претерпевать лишения как личного, так и имущественного характера. А.П. Алехин определяет ее как вид юридической ответственности, выражающийся в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного взыскания

¹ Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 17.

² Бахрах Д.Н., Ренов Э.В. и др. Административная ответственность (часть общая): учеб. пособие. Екатеринбург, 2004.

³ Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. 1999. № 12. С. 12–17.

⁴ Бахрах Д.Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 3.

к лицу, совершившему правонарушение. И.А. Галаган трактует административную ответственность как совокупность материальных и процессуальных норм, регулирующих общественные отношения и связанных с применением к виновному лицу конкретного взыскания, а также отношения, связанные с процедурой возбуждения и рассмотрения дела, вынесением, обжалованием и исполнением решений о взыскании¹.

По мнению Б.В. Россинского, административная ответственность – это вид юридической ответственности, который выражается в назначении органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение. Административная ответственность наступает за деяния, менее опасные для общества, чем преступления².

Таким образом, среди ученых-административистов не сложилось единого подхода к определению содержания административной ответственности по причине сложности и многоплановости данного понятия, в сферу действия которого попадает широкий круг общественных отношений и которое до сих пор не имеет четкой нормативной дефиниции. Однако рассмотренные подходы концептуально не противоречат друг другу и во многом носят взаимодополняющий характер.

Специфические признаки административной ответственности как вида юридической ответственности состоят в том, что:

- административная ответственность урегулирована нормами административного права, содержащимися в КоАП РФ и законах субъектов РФ;
- административное правонарушение является основанием применения административной ответственности (при этом его фактические и юридические основания различаются);
- административная ответственность заключается в применении к виновным административных наказаний;

¹ Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1971.

² См.: Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 603.

– субъектами административной ответственности являются физические лица (граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели и др.), а также юридические лица;

– административная ответственность применяется уполномоченными органами (должностными лицами), а также судьями;

– порядок привлечения к административной ответственности урегулирован административно-процессуальными нормами.

Следует отметить, что административная ответственность на сегодняшний день рассматривается не только как особый правовой институт и вид юридической ответственности, но и как специальная учебная дисциплина, изучение которой осуществляется на юридических специальностях в учебных заведениях среднего профессионального и высшего образования. Учебная дисциплина «Административная ответственность» включает комплекс знаний, умений и навыков, необходимых будущим специалистам для ведения профессиональной деятельности во всех отраслях и сферах, так или иначе связанных с обеспечением законности и правопорядка в области административно-правового регулирования общественных отношений.

1.2. Административные правонарушения: понятие, признаки, состав

Понятие «административное правонарушение» впервые появилось в советском законодательстве в 1980 году. В статье 10 «Основ законодательства СССР об административных правонарушениях» отмечалось, что «административным правонарушением признается посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие либо бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность»¹.

¹ Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты ВС СССР 23.10.1980 N 3145-X // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

При всем многообразии видов административных правонарушений существуют специальные признаки, содержащие характеристику противоправного деяния, наступивших последствий и личности правонарушителя. Совокупность данных признаков образует состав административного правонарушения¹.

Состав административного правонарушения представляет собой источник материально-правовых отношений по поводу оценки конкретных действий (бездействия) на предмет их противоправности². Состав административного правонарушения включает в себя как объективные (объект, объективная сторона), так и субъективные (субъект, субъективная сторона) элементы³. Только по их совокупности инкриминируемое деяние может быть квалифицировано как административное правонарушение.

Объектом административного правонарушения являются охраняемые законом общественные отношения, на которые направлены противоправные действия (бездействие), образующие состав административного правонарушения.

Общественные отношения, представляющие собой объект административного правонарушения, регулируются не только нормами административного права, но в ряде случаев и нормами конституционного, экологического, трудового, земельного, финансового и других отраслей права. Однако охраняются они только нормами КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

¹ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право. М.: Юристъ, 2005. С. 271.

² Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2010. С. 19.

³ Кирин А.В. Теория административно-деликтного права: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2012. С. 115.

Выделяются следующие виды объектов административного правонарушения:

общий – совокупность всех общественных отношений, урегулированных нормами административного права;

родовой – группа однородных, близких по содержанию или сфере возникновения общественных отношений;

видовой – относительно самостоятельная группа тождественных отношений в рамках родового объекта;

непосредственный – конкретные общественные отношения, на которые посягает административный деликт.

Объективная сторона административного правонарушения – это совокупность предусмотренных законодательно объективных признаков, которые характеризуют особенности внешнего проявления данного правонарушения.

Существует большое количество признаков объективной стороны административного правонарушения, которые классифицируются на основные, определяющие форму и содержание совершенного противоправного деяния, и факультативные – место и время, способ, средства (орудия), предметы, обстоятельства, последствия и некоторые иные признаки акта противоправного поведения.

Субъектом административного правонарушения является лицо, в деянии которого имеется регламентированное законодательными нормами правонарушение. В качестве субъектов административного правонарушения могут выступать как физические, так и юридические лица. Физические лица для привлечения к административной ответственности должны достигнуть возраста 16 лет и находиться во вменяемом состоянии

Вместе с тем, помимо общих, КоАП РФ также выделяет специальных субъектов административных правонарушений, которые обладают дополнительными признаками, учитывающими особенности труда или служебного положения, прошлое противоправное поведение, иные особенности их правового статуса (например, собственники транспортных средств).

К специальным субъектам административных правонарушений относятся должностные лица, категории которых указаны в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Основанием для привлечения таких лиц к административной ответственности является совер-

шение ими административных правонарушений в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Также в роли специальных субъектов выступают некоторые юридические лица – различные коммерческие и некоммерческие организации, особенные признаки статуса или профиля деятельности которых обозначены многими статьями Особенной части КоАП РФ в качестве специальных признаков соответствующих составов правонарушений: избирательные объединения, средства массовой информации, торговые организации, осуществляющие реализацию товаров, выполняющие работы или оказывающие услуги населению, биржи, банки и т. д.

Субъективная сторона административного правонарушения – это психическое отношение субъекта к противоправному действию (бездействию) и его последствиям.

Обязательным признаком субъективной стороны является вина. Вина физического лица рассматривается как субъективное отношение лица, совершившего противоправное деяние, к факту его совершения. В этой связи КоАП РФ определяет признаки административного правонарушения, совершенного как умышленно, так и по неосторожности, в ст. 2.2 КоАП РФ.

Административное правонарушение признается совершенным с прямым умыслом, если правонарушитель сознавал противоправный характер деяния, предвидел его вредные последствия и желал их наступления, с косвенным умыслом – если лицо, совершившее административный деликт, сознательно допускало или безразлично относилось к вредным последствиям деяния, зная его противоправный характер.

Правонарушение, совершенное по неосторожности, характеризуется тем, что правонарушитель предвидел возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на их предотвращение, либо не предвидел возможности наступления таких последствий, хотя должен был и мог их предвидеть.

Перечисленные элементы, образующие состав административного правонарушения, выступают в качестве необходимого и достаточного основания административной ответственности. Необходимое основание заключается в том, что деяние не может

быть квалифицировано как административное правонарушение, если отсутствует любой из элементов его состава. Достаточное основание – это наличие полного состава административного правонарушения.

К характеристикам состава административного правонарушения относятся ограниченность и полнота. Ограниченность означает ситуацию, при которой отсутствие одного элемента в составе административного правонарушения ведет к отсутствию состава в целом. Статья 24.5 КоАП РФ гласит: «Производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство – подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения»¹. Полнота предполагает закрытость состава административного правонарушения и невозможность включения в него не закрепленных в законе признаков.

Для привлечения виновного лица к административной ответственности необходимо наличие как ключевых признаков, так и состава административного правонарушения. Незаконным является привлечение лица к административной ответственности, когда при наличии всех признаков правонарушения отсутствует его состав. Например, если административное правонарушение совершено физическим лицом, не достигшим шестнадцати лет, данный субъект не подлежит административной ответственности, так как в его действиях отсутствует такой элемент состава административного правонарушения, как достижение правонарушителем шестнадцатилетнего возраста.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

Тема 2. Правила дорожного движения Российской Федерации как ключевой регулятор отношений в области дорожного движения

2.1. Роль Правил дорожного движения Российской Федерации в системе мер по обеспечению безопасности дорожного движения

В последние десятилетия в мире все более интенсивное развитие получают процессы расширения сети дорог, совершенствования конструктивных особенностей транспортных средств, сопровождаемые ростом их количества, увеличиваются скорость и интенсивность движения, объемы грузовых и пассажирских перевозок. В этих условиях проблема обеспечения безопасности и эффективности дорожного движения становится одной из наиболее острых и актуальных проблем не только в России, но и в зарубежных странах.

С ростом автомобилизации увеличивается количество дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), приводящих к травматизму и гибели людей. На дорогах мира от ДТП и их последствий погибает около 1,35 млн человек в год, до 50 млн человек получают травмы. Издержки от аварийности на уровне стран составляют в среднем 3% от ВВП.

Важность решения проблем в области дорожного движения предопределяет повышенное внимание к данной области исследований со стороны ученых. В СССР проблематика безопасности и организации дорожного движения получила активную разработку в период 1960-1970 гг. Изначально исследователи рассматривали дорожное движение с точки зрения «механического подхода», определяя его как «движение наземных механических транспортных средств по автомагистралям»¹. Позже был сформирован правовой подход, в рамках которого приоритет был отдан правовому регулированию дорожного движения. Так, В.В. Лукьянов под дорожным движением понимал «процесс движения транспортных средств по дорогам, в котором действия его участ-

¹ Жулев В.И. Указ. соч.

ников – водителей, пешеходов и пассажиров – определяются специальными правилами»¹. В работах Л.Н. Игнатова и И.К. Шахриманьяна, дорожное движение определялось как «регламентированное специальными правовыми нормами перемещение по дорогам людей и грузов механическими транспортными средствами, а также людей вне этих транспортных средств»².

После распада СССР в российской административно-правовой науке получил распространение социальный, а затем и комплексный подход, рассматривающий дорожное движение как социотехническую систему³.

Законодательно дорожное движение определено как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью автотранспортных средств или без таковых в пределах дорог⁴. Данная дефиниция справедливо критикуется за ее излишнюю обобщенность. Кроме того, в нормативных определениях понятий организации дорожного движения и безопасности дорожного движения дорожное движение предстает как процесс передвижения пешеходов и транспортных средств в пределах улично-дорожной сети, а не как совокупность общественных отношений. Поэтому с функциональной точки зрения дорожное движение следует рассматривать как деятельность, в результате которой осуществляется удовлетворение потребности в пространственном перемещении чего-либо (кого-либо) из точки «А» в точку «В». Она может осуществляться не только с помощью транспортных средств, но и в пешем порядке, и не только в пределах дорог.

Движение механических транспортных средств несет в себе потенциальную опасность независимо от скорости и условий движения, поэтому участие в дорожном движении является

¹ Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. М., 1983. С. 12.

² Игнатов Л.Н., Шахриманьян И.К. Дорожное движение как социальная система: лекция. М.: Акад. МВД СССР, 1982. С. 145.

³ Майоров В.И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения: дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1997. 326 с.; Бахаев А.А. Административно-правовое регулирование дорожного движения: вопросы безопасности и ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. 190 с.; Якупов А.М. Опасность и безопасность дорожного движения // Современные проблемы транспортного комплекса России. 2015. № 1(6). С. 56–61.

⁴ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

деятельностью в условиях наличия постоянного риска для жизни и здоровья граждан.

Для снижения данного риска государство разрабатывает меры по обеспечению безопасности дорожного движения. Согласно ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» безопасность дорожного движения – это состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от ДТП и их последствий. Более полно данное понятие может быть определено как «состояние упорядоченных в результате нормотворческого и правореализационного процессов общественных отношений, обеспечивающих степень и качество охраны и защиты участников дорожного движения от ДТП и их последствий при осуществлении общественно необходимого перемещения людей, предметов их труда»¹.

Под ДТП понимается событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб.

ДТП представляют основную угрозу безопасности участников дорожного движения, в связи с чем обеспечение безопасности дорожного движения законодательно определено как деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения ДТП, снижение тяжести их последствий².

Основные направления деятельности государственных органов по обеспечению безопасности дорожного движения указаны в ст. 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и включают:

установление полномочий и ответственности Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

¹ Майоров В.И. Государственно-правовое обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы. Челябинск: ГОУ ВПО ЧЮИ МВД России, 2008. 223 с.

² О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собрании законодательства Российской Федерации. 1995. № 50. Ст. 4873.

координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий;

регулирование деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве;

разработку и утверждение в установленном порядке законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения: технических регламентов, правил, документов по стандартизации, принимаемых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации, технических норм и других нормативных документов;

осуществление деятельности по организации дорожного движения;

материальное и финансовое обеспечение мероприятий по безопасности дорожного движения;

организацию подготовки водителей транспортных средств и обучение граждан правилам и требованиям безопасности движения;

проведение комплекса мероприятий по медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения;

осуществление обязательной сертификации или декларирования соответствия транспортных средств, а также составных частей конструкций, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей транспортных средств;

лицензирование отдельных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте, в соответствии с законодательством РФ;

проведение социально ориентированной политики в области страхования на транспорте;

осуществления контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения.

В решение проблем безопасности дорожного движения большой вклад вносит мировое сообщество. В соответствии с призывом участников Первой всемирной министерской конфе-

рениции по безопасности дорожного движения, состоявшейся в 2009 году в Москве, период 2011–2020 гг. был объявлен ООН Десятилетием действий по обеспечению безопасности дорожного движения.

В начале 2020 года в Стокгольме состоялось важнейшее международное мероприятие – Третья всемирная министерская конференция по безопасности дорожного движения. В своем выступлении на конференции министр внутренних дел РФ В. Колокольцев подчеркнул, что Россия рассматривает повышение безопасности дорожного движения в качестве одного из приоритетов государственной политики, важного фактора устойчивого социально-экономического и демографического развития. Страны-участники конференции взяли на себя обязательство сделать все, чтобы к 2030 году смертность в ДТП снизилась на 50% за счет перехода к более безопасным, чистым и энергосберегающим видам транспорта, а также за счет пропаганды альтернативных способов передвижения.

На протяжении последнего десятилетия в России проводилась масштабная работа по повышению безопасности дорожного движения, в результате которой удалось добиться существенного снижения смертности в ДТП. С 2013 г. была начата реализация Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», первоначальная цель которой была сформулирована как сокращение смертности от ДТП к 2020 году на 8 тыс. человек (28,82 %) по сравнению с 2012 годом. Тем не менее в результате значительного снижения уровня смертности в ДТП за последние шесть лет указанная цель была скорректирована на «сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 году на 42,8% (почти 12 тыс. человек) по сравнению с 2012 годом»¹.

С 2012 года в Российской Федерации продолжается тенденция снижения основных показателей дорожно-транспортной аварийности. В 2020 г. на территории страны также отмечено снижение всех трех основных показателей аварийности – количество ДТП, погибших и раненых в них людей. Всего на улицах и доро-

¹ О внесении изменений в федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 16.05.2020 № 703. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

гах страны в указанном году было зарегистрировано 145073 ДТП с погибшими и ранеными, число погибших составило 16152 чел., раненых – 183040 чел.

Динамика снижения аварийности привела к постановке цели в виде снижения социального риска в ДТП до 4 человек на 100 тысяч населения к 2024 году и стремление к нулевой смертности к 2030 году в принятой в 2018 г. Стратегии безопасности дорожного движения¹. В этом же году была начата реализация Национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». В рамках проекта намечено достижение таких целевых показателей, как снижение количества мест концентрации ДТП(аварийно-опасных участков) на дорожной сети в два раза по сравнению с 2017 годом; снижение смертности в результате ДТП в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего четырех человек на 100 тыс. населения².

Одним из важных направлений обеспечения безопасности дорожного движения является разработка и совершенствование нормативного правового регулирования. В настоящее время правоотношения в области БДД регламентированы на основе комплекса нормативных правовых актов как национальных, так и международных.

Международные договоры РФ наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются составной частью ее правовой системы в соответствии с Конституцией Российской Федерации. К таким документам в области дорожного движения относятся две международные конвенции – Конвенция о дорожном движении и Конвенция о дорожных знаках и сигналах³ – заключенные в Вене в 1968 г., направлены на стандартизацию правил дорожного движения в странах, их ратифицировавших.

¹ Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 1-р // Российская газета. Федеральный выпуск № 15(7478). 25 января 2018 г.

² Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Конвенция о дорожном движении (Вена, 8 ноября 1968 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, М., 1979. вып. XXXIII, С. 385; Конвенция о дорожных знаках и сигналах (Вена, 8 ноября 1968 г.) // Текст Конвенции официально опубликован не был.

Кроме того, на международном уровне в области дорожного движения приняты различные правовые акты, устанавливающие общие требования к транспортным средствам, дорогам, перевозкам грузов, положения которых конкретизируются в национальном законодательстве и документах по стандартизации.

В российском законодательстве нормы Конституции РФ выступают основой для формирования государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения и всей правовой системы в исследуемой области. Правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения берут свое начало исходя из содержания главы 2 Основного Закона, закрепляющей в статье 27 право на свободное передвижение, и выбора места пребывания, в том числе право выезжать за пределы нашего государства и без каких-либо препятствий возвращаться обратно¹.

Основные требования в области безопасности дорожного движения в РФ урегулированы федеральными законами:

- «О безопасности дорожного движения»²;
- «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³;
- «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴;
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ и др.

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

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собрании законодательства Российской Федерации 1995. № 50. Ст. 4873.

³ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 08 ноября 2007 г. № 257-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5553; 2020. № 30. Ст. 4765.

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

Также правовую основу обеспечения безопасности дорожного движения составляют указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты и документы министерств и ведомств (МВД России, Минтранса России и др.), нормативные акты субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим единый порядок дорожного движения на территории РФ и закрепляющим права и обязанности его участников, являются Правила дорожного движения (далее – ПДД), утвержденные Постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090¹.

Правила состоят из 24 разделов и двух приложений к ним (в которых речь идет о дорожных знаках и о дорожной разметке). Роль и место ПДД в системе нормативного правового регулирования в области безопасности дорожного движения определяется тем, что все нормативные акты, имеющие отношение к данной сфере, должны основываться на требованиях ПДД и не противоречить им.

Следует также учесть, что ПДД играют важную роль не только для обеспечения безопасности дорожного движения, но и, прежде всего, – для его организации. Организация дорожного движения представляет собой «деятельность по упорядочению движения транспортных средств и (или) пешеходов на дорогах, направленную на снижение потерь времени (задержек) при движении транспортных средств и (или) пешеходов, при условии обеспечения безопасности дорожного движения»².

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установление единого порядка дорожного движения на территории РФ (который закреплен в ПДД) относится к полномочиям органов государственной власти РФ в области организации дорожного движения.

¹ Постановление Совета Министров–Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1993 г. № 47, ст. 4531.

² Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В системе нормативного правового регулирования в области обеспечения безопасности и организации дорожного движения в Российской Федерации ПДД:

- регламентируют правовой статус участников дорожного движения,
- определяют требования по расположению, движению и маневрированию транспортных средств на проезжей части, в том числе регламентируют скорость движения в населенных пунктах и вне населенных пунктов, условия обгона и встречного разъезда, остановки и стоянки транспортных средств,
- устанавливают особенности движения по определенным участкам улично-дорожной сети, таким как перекрестки, пешеходные переходы, места остановок маршрутных транспортных средств, железнодорожные пути, автомагистрали, жилые зоны и др.;
- закрепляют условия пользования внешними световыми приборами и звуковыми сигналами;
- определяют базовые требования по перевозке людей и грузов;
- устанавливают дополнительные требования к движению велосипедов, мопедов, гужевых повозок, а также прогону животных;
- регулируют иные вопросы в рассматриваемой области.

Все участники дорожного движения обязаны знать и соблюдать относящиеся к ним требования ПДД, сигналов светофоров, знаков и разметки, а также выполнять распоряжения регулировщиков, действующих в пределах предоставленных им прав и регулирующих дорожное движение установленными сигналами. Также участники дорожного движения должны действовать таким образом, чтобы не создавать опасности для движения и не причинять вреда (п. 1.5 ПДД).

Важность соблюдения ПДД определяется тем, что нарушения данных Правил являются основной причиной ДТП. Так, в 2020 году девять из десяти (88,6%) ДТП произошли из-за нарушения ПДД водителями транспортных средств. Всего совершено 128528 таких ДТП, в которых погибли 13542 и ранены 168250 человек. При этом почти каждое десятое (10,5%) ДТП связано с нарушением ПДД пешеходами¹.

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

2.2. Виды нарушений Правил дорожного движения Российской Федерации участниками дорожного движения

В соответствии с п. 1.6 ПДД лица, нарушившие Правила, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством. В зависимости от вида и характера нарушения ПДД, степени и формы вины, наличия и характера вредных последствий может наступить дисциплинарная, административная, уголовная и гражданская ответственность. К ответственности может быть привлечено любое лицо, нарушившее ПДД, независимо от того, является ли оно непосредственным участником дорожного движения или же допустило нарушения при осуществлении хозяйственной деятельности (юридические лица), исполнении должностных обязанностей (должностные лица).

К участникам дорожного движения относятся лица, принимающие непосредственное участие в процессе движения в качестве водителя, пешехода, пассажира транспортного средства¹. ПДД являются ключевым нормативным правовым актом, закрепляющим основы правового статуса участников дорожного движения, в том числе установленные для них права, обязанности и запреты.

Основным участником дорожного движения, правовой статус которого наиболее полно регламентирован, безусловно, является *водитель*. Для водителей устанавливаются как общие обязанности и запреты, возникающие при участии в дорожном движении, так и обусловленные спецификой конкретных дорожных ситуаций.

Под водителем, согласно п. 1.2 ПДД, понимается лицо, управляющее каким-либо транспортным средством, погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо. К водителю приравнивается обучающий вождению.

Однако не все исследователи согласны с данным в ПДД определением понятия «водитель». Как подчеркивает В.А. Городкин, по причине минимального влияния погонщика на характер передвижения стада более обоснованным является его отне-

¹ О правилах дорожного движения: постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 // Собр. актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 47, ст. 4531.

сение не к категории «водитель», а к самостоятельной категории участников дорожного движения¹.

Определяя статус водителя, Верховный Суд РФ указал, что «водителем признается не только лицо, имеющее водительские права, но и иное лицо, управляющее транспортным средством, в том числе не имеющее права управления ТС либо лишенное такого права»². При этом к водителю приравнивается лицо, обучающее вождению при осуществлении учебной езды, а также находящееся за рулем буксируемого транспортного средства.

Водители совершают наибольшее количество регистрируемых нарушений ПДД. Следует отметить, что выявление данных нарушений обладает определенной спецификой, так как наибольшая их доля фиксируется с помощью работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фотовидеофиксации нарушений ПДД (далее – средства ФВФ). В соответствии с ч. 1 ст. 26.8 КоАП РФ специальными техническими средствами являются измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку.

Разъяснение по поводу автоматического режима работы данных технических средств было дано в постановлении Верховного Суда РФ: «под автоматическим режимом следует понимать работу соответствующего технического средства без какого-либо непосредственного воздействия на него человека, когда такое средство размещено в установленном порядке в стационарном положении либо на движущемся по утвержденному маршруту транспортном средстве, осуществляет фиксацию в зоне своего обзора всех административных правонарушений, для выявления

¹ Городкин В.А. Участники дорожного движения и их классификация в правилах дорожного движения Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Украины // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2013. № 2. Т. 13. С. 78.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 КоАП РФ» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

которых оно предназначено, независимо от усмотрения того или иного лица»¹.

Правила размещения, установки и эксплуатации средств ФВФ регламентированы ГОСТ Р 57145-2016 «Специальные технические средства, работающие в автоматическом режиме и имеющие функции фото– и киносъемки, видеозаписи, для обеспечения контроля за дорожным движением. Правила применения».

Средства ФВФ в зависимости от особенностей их размещения подразделяются на стационарные, передвижные и мобильные. Количество стационарных комплексов ФВФ в России ежегодно растет: если в 2016 г. их было 7,2 тыс., то в 2020 г. – 17,2 тыс.

Основными видами нарушений, выявляемых с помощью средств ФВФ, являются:

- 1) превышение установленной скорости движения транспортного средства;
- 2) несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой;
- 3) проезд на запрещающий сигнал светофора или невыполнение требования ПДД об остановке перед стоп-линией;
- 4) нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части, в том числе нарушение правил обгона;
- 5) движение по полосе для маршрутных транспортных средств и др.

В случае фиксации нарушения ПДД с помощью специальных технических средств субъектом ответственности считается не водитель, а собственник транспортного средства. Однако в рамках классификации участников дорожного движения нарушение все же совершается водителем – лицом, управляющим транспортным средством.

По данным ГИБДД, в 2020 г. собственники транспортных средств составили 87,6% (145,6 млн) от общего числа субъектов, привлеченных к административной ответственности за совершение нарушений в области дорожного движения. При выявлении

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 КоАП РФ» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

нарушений сотрудниками полиции в 9 из 10 случаев привлечения к ответственности субъектами привлечения к административной ответственности являлись водители транспортных средств (18,6 млн)¹. Таким образом, на долю водителей приходится основная масса нарушений ПДД вне зависимости от способа их фиксации.

Нарушения ПДД, совершаемые водителями транспортных средств, могут быть классифицированы на следующие группы:

- нарушение требований ПДД при управлении транспортным средством, касающихся: скоростного режима (п. 10. Скорость движения); правил движения по специальным полосам (п. 9. Расположение транспортных средств на проезжей части); правил обгона и объезда (п. 11. Обгон, опережение, встречный разъезд); сигналов светофора (п. 6. Сигналы светофора и регулятора) и др. В большинстве своем такие нарушения фиксируются с помощью средств ФВФ;

- неисполнение обязанностей, связанных с наличием у водителя соответствующих документов на право управления транспортным средством, а равно документов на само транспортное средство. В п. 2.1.1 ПДД установлен перечень документов, которые водитель обязан иметь при себе;

- неисполнение обязанностей в связи с ДТП. В соответствии с п. 2.5 ПДД при ДТП водитель, причастный к нему, обязан: немедленно остановить (не трогать с места) транспортное средство, включить аварийную световую сигнализацию и выставить знак аварийной остановки в соответствии с требованиями п. 7.2 ПДД;

- неисполнение законных требований уполномоченных должностных лиц. Пункт 2.3.3. ПДД обязывает водителей предоставлять транспортное средство: сотрудникам полиции, федеральных органов государственной охраны и органов федеральной службы безопасности в случаях, предусмотренных действующим законодательством; медицинским и фармацевтическим работникам, для перевозки граждан в ближайшие лечебные учреждения (при наличии угрозы жизни);

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

– нарушение запретов, установленных для водителей в п. 2.7 ПДД: запрет управлять транспортным средством в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание, в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность движения; запрет употреблять алкогольные напитки, наркотические, психотропные или иные одурманивающие вещества после ДТП и т. д.

Наиболее часто совершаемым нарушением ПДД водителями транспортных средств является превышение установленной скорости движения: так, в 2020 г. по факту совершения таких нарушений было возбуждено более 120 млн дел об административных правонарушениях, а в сравнении с показателем 2019 г. рост их количества составил 22%¹.

Следующим непосредственным участником дорожного движения является *пешеход* – лицо, находящееся вне транспортного средства на дороге либо на пешеходной или велопешеходной дорожке и не производящее на них работу. Кроме того, к пешеходам приравнены лица, передвигающиеся в инвалидных колясках без двигателя, ведущие велосипед, мопед, мотоцикл, везущие санки, тележку, детскую или инвалидную коляску, а также использующие для передвижения роликовые коньки, самокаты и иные аналогичные средства передвижения.

Понятие пешехода содержит ряд признаков, позволяющих отграничить его от других категорий участников дорожного движения. Во-первых, это участок улично-дорожной сети, на котором находится лицо – дорога, пешеходная или велопешеходная дорожка. Определения данных участков раскрыты в ПДД:

Дорога – обустроенная или приспособленная и используемая для движения транспортных средств полоса земли либо поверхность искусственного сооружения. Дорога включает в себя одну или несколько проезжих частей, а также трамвайные пути, тротуары, обочины и разделительные полосы при их наличии.

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

Пешеходная дорожка – обустроенная или приспособленная для движения пешеходов полоса земли либо поверхность искусственного сооружения, обозначенная знаком 4.5.1.

Пешеходная и велосипедная дорожка (велопешеходная дорожка) – конструктивно отделенный от проезжей части элемент дороги (либо отдельная дорога), предназначенный для раздельного или совместного с пешеходами движения велосипедистов и обозначенный знаками 4.5.2–4.5.7.

Вторым признаком, позволяющим отнести лицо к категории пешехода, является нахождение его вне транспортного средства.

Третий критерий – это отсутствие принадлежности к лицам, выполняющим на дороге работы (строительные, ремонтные и пр.). Работники дорожно-эксплуатационных служб пешеходами не являются, однако неопределенность их статуса приводит к появлению различных предложений со стороны ученых и исследователей. В частности, ввести такую категорию участников дорожного движения, как «иные лица» и причислить к ней лиц, осуществляющих дорожные работы¹.

Ряд авторов указывают на наличие проблем, связанных с определением статуса пешехода как участника дорожного движения². Как справедливо отмечают Молчанов П.В., Островский А.В. при определении статуса пешехода «нуждается в уточнении понятийный аппарат»³. В соответствии с п. 1.2 ПДД, лицо, ведущее мотоцикл, приравнивается к пешеходу; при этом человек, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо, определяется как водитель.

¹ Городкин В.А. Участники дорожного движения и их классификация в правилах дорожного движения Российской Федерации, Республики Беларусь, Республики Казахстан и Украины // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2013, т. 13, № 2. С. 73.

² Амеличкин А.В. Особенности и проблемы административно-правового статуса пешеходов на современном этапе развития дорожного движения // Административное право и практика администрирования, 2018. № 3. С. 16-20; Антонов С.Н., Молчанов П.В. Актуальные вопросы административно-правового статуса пешехода как участника дорожного движения // Инновации в науке и практике административного права: сборник научных трудов, посвященный памяти Ю.М. Козлова (VI Козловские чтения). М.: ИЦ Ун-та им. О.Е. Кутафина, 2013. С. 118-128; Боронина В.С. Административно-правовой статус пешехода как участника дорожного движения на современном этапе // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: состояние, проблемы, пути совершенствования. 2020. №: 1(3). С. 81-86.

³ Молчанов П.В., Островский А.В. Административно-правовой статус пешехода: вопросы совершенствования // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 3 (15). С. 73-82.

Кроме того, ПДД не проводят различия между правовым статусом обычного пешехода, передвигающегося пешком, и пешехода, использующего для передвижения электросамокат, гироскутер, сегвей и иные аналогичные средства. Проблема определения статуса лиц, управляющих электрическими средствами передвижения, приобрела особую актуальность в последние годы: если в 2018 г. в Российской Федерации реализовано более 50 тысяч единиц данной техники, то в первом полугодии 2019 г. объем продаж вырос более чем в четыре раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Данная тенденция была продолжена и в 2020–2021 гг., при этом обострение проблемы было связано с широким распространением сервисов аренды электросамокатов в крупных городах России, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге.

Поправки в ПДД, определяющие статус лиц, управляющих рассматриваемыми средствами передвижения, разрабатывались Минтрансом России с 2019 г. и прошли большое количество доработок и согласований, однако до сих пор не были приняты. В соответствии с данными поправками предлагается закрепить в ПДД понятие средства индивидуальной мобильности (далее – СИМ) – устройства, предназначенного для передвижения человека посредством использования электродвигателя (электродвигателей) и (или) мускульной энергии человека (роликовые коньки, самокаты, электросамокаты, скейтборды, электроскейтборды, гироскутеры, сигвеи, моноколеса и иные аналогичные средства), за исключением велосипедов и инвалидных колясок.

Анализ приведенного определения позволяет сделать вывод, что указанные средства передвижения не рассматриваются как транспортные средства, следовательно, на использующих их лиц не будут распространены требования, касающиеся водителей транспортных средств. Лиц, использующих СИМ, предполагается выделить в отдельную категорию участников дорожного движения, закрепив к их передвижению блок особых требований по аналогии с требованиями к движению велосипедистов.

Самым распространенным нарушением ПДД пешеходами является переход проезжей части в неустановленных местах, который нередко осуществляется в зоне видимости пешеходного перехода либо его наличия в непосредственной близости, что

свидетельствует о невысокой дисциплине пешеходов как участников дорожного движения. К нему можно добавить: переход на запрещающий сигнал светофора, выход на проезжую часть дороги перед близко идущим транспортным средством.

В КоАП РФ имеется несколько статей (12.29, 12.30), позволяющих привлечь к ответственности за нарушение ПДД пешехода или иного участника дорожного движения (помимо водителя). Вместе с тем статистика выявляемых нарушений ПДД показывает, что большинство из них совершается водителями – но не из-за законопослушности других категорий участников дорожного движения, а по причине высокой латентности совершаемых ими правонарушений. В настоящее время отсутствуют эффективные механизмы привлечения к ответственности пешеходов, нарушающих ПДД, если их действия не приводят к ДТП. На эту проблему обращалось внимание и в научной литературе¹.

Размер штрафа за нарушение ПДД пешеходом составляет 500 руб. (ч. 1 ст. 12.29 КоАП РФ), но при наличии определенных обстоятельств этот штраф может быть увеличен:

- если нарушитель пребывает в состоянии опьянения – от 1 тыс. до 1,5 тыс. руб. (ч. 3 ст. 12.29 КоАП РФ);
- если нарушение привело к созданию помех в движении ТС – 1 тыс. руб. (ч. 1 ст. 12.30 КоАП РФ);
- если нарушение повлекло по неосторожности причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего – от 1 тыс. до 1,5 тыс. руб. (ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ)².

Столь малые размеры санкций не учитывают роль пешеходов как в процессе дорожного движения, так и в формировании статистики аварийности и смертности на дорогах. Нарушения ПДД, совершаемые пешеходами, представляют опасность прежде всего для самих нарушителей, поэтому применяемые к ним ад-

¹ См., например: Антонов С.Н., Молчанов П.В. Актуальные вопросы административно-правового статуса пешехода как участника дорожного движения // Инновации в науке и практике административного права: сб. науч. тр., посвященный памяти Ю.М. Козлова (VI Козловские чтения). М., 2013. С. 118-128; Майоров В.И., Бекетов О.И. Административная ответственность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: современные тенденции и перспективы // Сибирское юридическое обозрение. 2019. № 4. С. 563-567.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).

министративно-правовые санкции должны соответствовать этой опасности и оказывать превентивное воздействие на участников дорожного движения.

Иным непосредственным участником дорожного движения является *пассажир* – лицо, кроме водителя, находящееся в транспортном средстве (на нем), а также лицо, которое входит в транспортное средство (садится на него) или выходит из транспортного средства (сходит с него).

Обязанности и запреты, относящиеся к пассажирам транспортных средств, установлены в разделе 5 ПДД РФ. Так, согласно п. 5.1 пассажиры обязаны: 1) при поездке на транспортном средстве, оборудованном ремнями безопасности, быть пристегнутыми ими, а при поездке на мотоцикле быть в застегнутом мотошлеме; 2) посадку и высадку производить со стороны тротуара или обочины и только после полной остановки транспортного средства; 3) если посадка и высадка невозможна со стороны тротуара или обочины, осуществлять ее со стороны проезжей части при условии, что это будет безопасно и не создаст помех другим участникам движения.

Согласно п. 5.2 ПДД, пассажирам запрещается: отвлекать водителя от управления транспортным средством во время его движения; при поездке на грузовом автомобиле с бортовой платформой стоять, сидеть на бортах или на грузе выше бортов; открывать двери транспортного средства во время его движения.

На долю пассажиров по статистике приходится наименьшее число нарушений ПДД среди всех участников дорожного движения: за 2020 г. пассажирами было совершено 222 тыс. нарушений, что составило 1 % в общей массе нарушений ПДД.

В соответствии с частью 1 статьи 12.29 КоАП нарушение пешеходом или пассажиром транспортного средства ПДД влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере 500 руб. Материалы правоприменительной практики свидетельствуют, что чаще всего пассажиры транспортных средств привлекаются к административной ответственности за невыполнение обязанностей по фиксации ремнем безопасности во время поездки.

Нарушения ПДД пассажирами на практике не оказывают прямого влияния на процесс дорожного движения и, соответственно, не приводят к ДТП, однако, согласно статистике ГИБДД

за последние несколько лет, среди общего числа погибших в результате дорожных аварий в России доля пассажиров составляет 20–25%. Из этого следует, что пассажиры являются одной из наиболее незащищенных категорий участников дорожного движения, а их безопасность полностью зависит от водителя, управляющего транспортным средством. В силу этого на регулирование деятельности по пассажирским перевозкам и обеспечению ее безопасности направлен целый ряд нормативных правовых актов, определяющих специальные требования как к организациям-перевозчикам, так и к водителям общественного транспорта (автобусов, троллейбусов, трамваев) и других, осуществляющих перевозку большого количества людей транспортных средств.

Также к участникам дорожного движения относятся *велосипедисты*. В соответствии с п. 1.2 ПДД велосипед – это транспортное средство, кроме инвалидных колясок, которое имеет по крайней мере два колеса и приводится в движение, как правило, мускульной энергией лиц, находящихся на этом транспортном средстве, в частности при помощи педалей или рукояток, и может также иметь электродвигатель номинальной максимальной мощностью в режиме длительной нагрузки, не превышающей 0,25 кВт, автоматически отключающийся на скорости более 25 км/ч.

Определение велосипеда как транспортного средства, позволяет все пункты ПДД, относящиеся к водителям и к транспортным средствам, применять и к велосипедистам. В то же время положения Правил, относящиеся к пешеходам, имеют отношение к лицам, ведущим велосипед. Пункт 24.6 ПДД гласит, что при движении по тротуарам, пешеходным дорожкам, обочинам и пешеходным зонам велосипедист не должен создавать помехи движению иных лиц. В случае необходимости велосипедист должен слезть с велосипеда и продолжить движение в качестве пешехода.

Таким образом, большая часть Правил дорожного движения распространяется на велосипедистов, включая и специальный раздел 24. Пункт 2.3.1. ПДД запрещают движение велосипеда, у которого есть неисправности рабочей тормозной системы или рулевого управления. Пункт 2.7 ПДД запрещает управлять велосипедом лицам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, а также передавать управление лицам, находящимся в состоянии опьянения.

В России самым распространенным нарушением ПДД среди велосипедистов является неправильный проезд через пешеходный переход. Согласно п. 24.8 ПДД велосипедистам запрещается пересекать дорогу по пешеходным переходам; для прохода по пешеходному переходу велосипедисту необходимо слезть с велосипеда и вести его рядом с собой.

Что касается санкций за нарушения ПДД, то велосипедисты не могут быть привлечены к административной ответственности в качестве водителей. КоАП РФ, в отличие от ПДД, понимает под транспортными средствами только автотранспортные с двигателем значительно большей мощности, нежели 0,25 кВт. Поэтому, в соответствии с нормами данного Кодекса, велосипед транспортным средством не является.

Для велосипедистов как особой категории участников дорожного движения административное наказание предусмотрено по двум частям ст. 12.29 КоАП РФ: ч. 2 ст. 12.29 предусматривает штраф в размере 800 руб. за любое нарушение ПДД велосипедистом; ч. 3 ст. 12.29 – штраф от 1000 руб. до 1500 руб. за любое нарушение ПДД велосипедистом, совершенное в состоянии опьянения.

Наряду с непосредственными участниками дорожного движения некоторые нарушения ПДД могут быть совершены и иными субъектами: должностными лицами, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Специфика этих нарушений заключается в том, что они не предполагают прямого участия данных субъектов в дорожном движении, а связаны с организационно-техническими вопросами, например, принятие решений: о выпуске на линию транспортного средства; о допуске водителя к его управлению; об обеспечении безопасности грузовых или пассажирских перевозок. Как отмечает А.Б. Панов, «с учетом того обстоятельства, что дорожное движение связано в определенной степени с деятельностью юридических лиц (грузовые и пассажирские перевозки, дорожное строительство), логично предположить, что они могут выступать субъектами соответствующих административных правонарушений»¹.

¹ Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Монография. М.: Норма, 2013. С. 11.

Таким образом, *под нарушениями ПДД следует понимать невыполнение участниками дорожного движения, должностными и юридическими лицами возложенных на них Правилами дорожного движения обязанностей и нарушение установленных для них запретов.* Следует учитывать, что ПДД, детально регламентируя требования к поведению участников дорожного движения, тем не менее в отношении обязанностей должностных и юридических лиц содержат преимущественно бланкетные положения, которые более подробно раскрываются в иных нормативных правовых актах, принятых в развитие федеральных законов и ПДД.

Тема 3. Административные правонарушения в области дорожного движения и административные наказания за их совершение

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

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

Административные правонарушения в области дорожного движения обладают всеми признаками, присущими административным правонарушениям – противоправность, виновность, наказуемость, а также общественная опасность.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Административные правонарушения в области дорожного движения имеют следующие видовые объекты:

- 1) порядок регистрации транспортных средств;
- 2) порядок эксплуатации транспортных средств;
- 3) порядок дорожного движения;
- 4) порядок проведения дорожных работ;
- 5) порядок допуска к управлению транспортными средствами¹.

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

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

Совершение противоправного действия характерно для таких нарушений, как проезд на запрещающий сигнал светофора (ст. 12.12 КоАП РФ), управление транспортным средством в

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

состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), нарушения правил пользования телефоном водителем транспортного средства (ст. 12.36.1 КоАП РФ) и т. д. Бездействие проявляется в невыполнении обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием (ст. 12.27 КоАП РФ), невыполнении требования об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП РФ) и др.

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

Некоторые виды административных деликтов в области дорожного движения имеют формальные составы, поэтому считаются оконченными в момент совершения предусмотренного в законе действия (бездействия) безотносительно к наступившим вредным последствиям (ст. 12.1 КоАП РФ «Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра», 12.4 КоАП РФ «Нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб», 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения»). Другие же в качестве обязательного признака объективной стороны содержат указание на наступление вредных последствий (ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»).

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

Способ совершения административного правонарушения играет важную роль для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных пере-

ездов или других дорожных сооружений либо технических средств регулирования дорожного движения, а равно умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загромождения дорожного покрытия).

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

Место как квалифицирующий признак составов нарушений, совершаемых в области дорожного движения, указывает на места движения транспортных средств: тротуар (ч. 3 ст. 12.19), тоннель (ч. 4 ст. 12.19), место совершения ДТП (ч. 2 ст. 12.27), жилые зоны (ст. 12.28), железнодорожный переезд (ст. 12.10); велосипедные и пешеходные дорожки, обочины и тротуары (ч. 1 ст. 12.15); проезжая часть дороги, предназначенная для встречного движения (ч. 2 ст. 12.15); места, отведенные для остановки и стоянки транспортных средств инвалидов (ч. 2 ст. 12.19), или места, в которых запрещены маневры движения задним ходом (ч. 2 ст. 12.14); автомагистрали вне специальных площадок для стоянки (ч. 1 ст. 12.11).

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

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

Следует отметить, что ПДД допускают к участию в дорожном движении в качестве велосипедиста (имеющего право движения по полосе для велосипедистов), погонщика, возчика лиц в возрасте от 14 лет, однако до достижения шестнадцатилетнего

возраста данные лица не могут быть привлечены к административной ответственности за нарушения ПДД.

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

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

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

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

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

Должностные лица как субъекты административных правонарушений в области дорожного движения могут быть ответственны за следующие аспекты деятельности:

- техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств;
- перевозку;
- состояние дороги, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений и др.

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

Особым субъектом административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения являются иностранные граждане. Несмотря на то что они подлежат административной ответственности на общих основаниях, в случае фиксации нарушений ПДД, совершенных водителями транспортных средств, зарегистрированных в иных государствах, с помощью средств ФВФ возникает проблема идентификации собственника транспортного средства, так как в распоряжении ГИБДД отсутствуют данные об иностранных транспортных средствах и их владельцах.

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

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

Субъективная сторона административного правонарушения в области дорожного движения определяется психическим отношением субъекта правонарушения – участника дорожного

движения, должностного или юридического лица – к совершенному противоправному деянию.

Ключевым признаком, характеризующим субъективную сторону правонарушения, является вина субъекта, которая может быть выражена в форме умысла или неосторожности. Умысел, применительно к составам правонарушений в области дорожного движения, как правило, находит выражение в осознании правонарушителем противоправного характера своих действий, при безразличном отношении к самим действиям и их возможным последствиям. Поскольку в большинстве этих составов последствий правонарушения не предусмотрено, то понятие вины, по сути, выражается в наличии прямого или косвенного умысла.

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

Совершение административного правонарушения в области дорожного движения является основанием для привлечения нарушителя к ответственности, которая выражается в применении к виновным лицам установленных законом административных наказаний судом (судьей), а также уполномоченными на то должностными лицами органов государственного управления. Процессуальный порядок привлечения к ответственности, а также вопросы назначения и классификации административных наказаний за административные правонарушения в области дорожного движения будут рассмотрены далее в рамках настоящего пособия.

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

3.2. Административные правонарушения в области дорожного движения и нарушение Правил дорожного движения: соотношение понятий

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

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

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

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

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

– дополнение гл. 12 КоАП РФ статьей «Прочие нарушения ПДД» с установлением в качестве санкции административного штрафа в значительном размере¹;

– введение ответственности за отдельные нарушения ПДД: создание аварийной обстановки², групповое передвижение, создающее помехи, причинение ущерба в результате ДТП³;

– введение ответственности за систематические нарушения ПДД (так называемой балльной системы)⁴.

Важность установления ответственности за создание аварийной обстановки определяется тем фактом, что вред, причиняемый в результате ДТП жизни и здоровью людей, обществу, имуществу, природе, как правило, является следствием аварийной ситуации (обстановки). Создание аварийной обстановки предшествует совершению ДТП и является признаком объективной стороны правонарушения, определяющим его общественную опасность и раскрывающим связь между нарушением требований, установленных ПДД и другими нормативными правовыми актами в области безопасности дорожного движения, и причинением вреда⁵.

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

¹ Кошелкин С.Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // Юридический мир. 2008. № 2. С. 29-32.

² Королев М.А. Административно-правовое регулирование и ответственность за нарушение Правил дорожного движения // Закон и право. 2009. № 12. С. 68.

³ Головкин В.В. Учебник инспектора ГИБДД. М., 2007. С. 170.

⁴ Майоров В.И., Горюнов С.В. Введение административной ответственности за систематическое нарушение правил дорожного движения: проблемы и перспективы // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 6. С. 292-296.

⁵ Майоров В.И. Создание аварийной ситуации – угроза безопасности участников дорожного движения / В.И. Майоров // Сборник научно-практических трудов Московской академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 1. С. 130–138.

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

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

Исходя из этого, опасное вождение можно рассматривать как одну из причин создания аварийных ситуаций. В пояснительной записке к проекту закона «Об установлении административной ответственности за опасное вождение» отмечалось, что именно совершение водителем совокупности указанных действий в течение относительно короткого периода времени вызывает повышенную опасность для движения. «В ряде случаев это лишает других участников дорожного движения возможности спрогнозировать дальнейшее поведение такого водителя и адекватно среагировать на него во избежание создания аварийной ситуации»¹.

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

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

- отсутствие соответствия между нормами ПДД и КоАП РФ;

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

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

Далее рассмотрим содержание каждого из выделенных типов взаимодействия более подробно.

Отсутствие соответствия между нормами ПДД и КоАП РФ.

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

2. Неправильный выбор дистанции. Согласно пункту 9.10 ПДД водитель должен соблюдать такую дистанцию до движущегося впереди транспортного средства, которая позволила бы избежать столкновения. Однако данная норма не содержит в себе конкретных требований к величине безопасной дистанции, определение которой остается на усмотрение водителей. Соответственно, привлечение к ответственности за несоблюдение безопасной дистанции до движущегося впереди транспортного средства возможно лишь в случае совершения ДТП (по ч. 1 ст. 12.15 КоАП РФ).

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

4. В соответствии с п. 14.2 ПДД водитель обязан при подъезде к переходу снизить скорость или остановиться. Однако, согласно КоАП РФ, наказание предусмотрено, только если водитель не уступил дорогу пешеходу. Если водитель не снизил скорость перед пешеходным переходом, несмотря на то, что другие автотранспортные средства остановились или снизили свою скорость, за это нарушение ПДД водителя нельзя привлечь к ответственности.

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

6. При совершении ДТП административная ответственность за перечисленные выше нарушения ПДД наступает только в том случае, если в результате ДТП был причинен легкий вред здоровью либо вред здоровью средней тяжести в соответствии с санкциями ст. 12.24 и ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ. Однако в случае, если здоровью потерпевшего не было причинено вреда, то нарушения этих пунктов ПДД не повлекут за собой наступления административной ответственности, что влечет за собой возникновение проблемы признания потерпевшим лица, которому в результате ДТП был причинен материальный ущерб. Согласно нормам ч. 1 ст. 25.2 КоАП РФ, потерпевшим признается лицо, которому причинен физический, имущественный или моральный вред в результате административного правонарушения. Однако, если деяние, связанное с причинением вреда, формально правонарушением не считается, то и признать потерпевшим лицо, которому причинен вред, достаточно проблематично. В результате отсутствие в КоАП РФ ответственности за ДТП с материальным ущербом создает проблему для признания лица потерпевшим в результате этого ДТП¹.

Фрагментарная связь между нормами ПДД и КоАП РФ.

1. Выезд на полосу встречного движения в местах, где это разрешено, подпадает под действие п. 11.1 ПДД, который предусматривает, что прежде, чем начать обгон, водитель обязан убе-

¹ Молчанов П.В. Вопросы статуса некоторых участников стадии возбуждения дела об административном правонарушении в области дорожного движения // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России: мат-лы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 70-летию заслуженного юриста РФ, д.ю.н., проф. И.И. Веремеенко / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. А.С. Дугенец, д.ю.н., проф. В.И. Майоров. М., 2008. С. 304.

даться в том, что полоса движения, на которую он собирается выехать, свободна на достаточном для обгона расстоянии и в процессе обгона он не создаст опасности для движения и помех другим участникам дорожного движения. Таким образом, ПДД отдают на откуп субъективного усмотрения водителей возможность совершить безопасный маневр. Однако самые тяжкие ДТП происходят при выезде на полосу встречного движения, когда водитель неверно рассчитал интервал и скорость транспортных средств, что приводит к встречному столкновению. Согласно статистическим данным, в период 2015-2019 гг. наибольшее число погибших наблюдалось в ДТП, сопровождающихся выездом транспортного средства на встречную полосу движения: 2015 г. – 4 600 чел.; 2016 г. – 4 847 чел.; 2017 г. – 4 329 чел.; 2018 г. – 3 813 чел.; 2019 г. – 3 478 чел. При этом в настоящее время отсутствует норма, предусматривающая ответственность за создание помех и опасности для других участников движения при выезде на полосу встречного движения в местах, где это разрешено. Административная ответственность устанавливается лишь за выезд в нарушение ПДД на полосу, предназначенную для встречного движения, либо на трамвайные пути встречного направления (ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ).

2. В ПДД установлены универсальные ограничения скорости движения транспортных для населенных пунктов – не более 60 км/ч, жилых и велосипедных зон, дворовых территорий – не более 20 км/ч. По решению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации может разрешаться повышение скорости (с установкой соответствующих знаков) на участках дорог или полосах движения для отдельных видов транспортных средств, если дорожные условия обеспечивают безопасное движение с большей скоростью. В этом случае величина разрешенной скорости не должна превышать значения, установленные для соответствующих видов транспортных средств на автомагистралях¹. На автомагистралях допустимая скорость движения зависит от типа и функционального назначения транспортного средства.

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

Для легковых автомобилей установлено ограничение в 110 км/ч, которое может быть повышено до 130 км/ч в случае наличия дорожных условий, обеспечивающих безопасное движение с большей скоростью.

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

Соответствие регулятивных норм ПДД охранительным нормам КоАП РФ.

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

Вместе с тем исторический опыт показывает, что во времена СССР все нарушения ПДД обладали свойством наказуемости. До присоединения к Международной конвенции о дорожном движении правила дорожного движения в СССР имели республиканское деление, и непосредственно в их тексте устанавливалась ответственность за нарушение установленных норм в виде единого размера штрафа для каждой из категорий участников дорожного движения. Дифференциация ответственности за различные нарушения ПДД была введена Указом Президиума ВС СССР от 15 марта 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения». В российском законодательстве этот процесс был продолжен, однако развитие техники и общественных отношений в сфере дорожного движения обуславливают появление все новых требований в рассматриваемой области. В этой связи подкрепление всех норм ПДД соответ-

ствующими нормами КоАП РФ путем механического увеличения количества составов правонарушений не является эффективным способом установления административной ответственности в области дорожного движения, что подтверждается положениями Концепции нового КоАП, в которой рекомендовано отказаться от произвольного увеличения числа новых и дробления первоначальных составов административных правонарушений¹.

3.3. Административные наказания за правонарушения в области дорожного движения

Правовой запрет является самым жестким способом правового регулирования в отличие от дозволительного и разрешительного². Основное средство реализации административной ответственности – наказание за нарушение правового запрета.

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

Соразмерность не без оснований рассматривается как общеправовая категория всего деликтного законодательства, в том

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

² Подробнее о запретительном (охранительном) методе правового регулирования см.: Методы правового регулирования: монография / Под общ. ред. д-ра юрид. наук., проф. Р.Л. Хачатурова. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2018. С. 70-88.

числе и административно-деликтного¹. Причем данный принцип должен учитываться, во-первых, при установлении обоснованных видов и размеров наказаний и, во-вторых, при их назначении правоприменителем. Эти положения применимы и к административным наказаниям за правонарушения в области дорожного движения.

Административное наказание выступает в качестве меры ответственности за совершение административного правонарушения. Оно представляет адекватный ответ, реакцию государства на возможность и фактическое совершение данного вида правонарушения, т. е. деяния, содержащего признаки административного правонарушения, предусмотренные статьей 2.1 КоАП РФ.

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

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

Законодательное закрепление наказания как меры ответственности за совершение административного правонарушения отражает идеи социальной справедливости и является одной из важных правовых гарантий законности и индивидуализации в

¹ См., например: Максимов И.В. Административные наказания: понятие, правовое содержание и их система / под общ. ред. Н.М. Кониной. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2003. С. 51.

административно-юрисдикционной деятельности. Этому способствуют относительно-определенные и альтернативные конструкции санкций статей Особенной части КоАП РФ, позволяющие осуществлять выбор конкретного вида и размера административного наказания с учетом требований статьи 4.1 КоАП РФ. Вместе с тем нормотворческая практика последних лет свидетельствует о расширении абсолютно-определенных санкций за административные правонарушения. В них закреплена одна возможность – назначить административное наказание только в размере, определенном в санкции нарушенной нормы. Такая нормативная модель установления санкций получила в последние годы широкое распространение, в том числе при определении мер ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

В настоящее время гл. 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» содержит составы административных правонарушений, за совершение которых предусмотрены различные по своему содержанию, направленности, порядку применения виды административных наказаний: предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; обязательные работы¹.

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

Предупреждение представляет собой меру административного наказания, выраженную в официальном порицании физиче-

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

ского или юридического лица, которая выносится в письменной форме (ч. 1 ст. 3.4 КоАП РФ),

Нарушения ПДД, санкцией за которые является предупреждения, характеризуются незначительностью, например:

- управление транспортным средством с нечитаемыми, нестандартными или установленным с нарушением государственного стандарта государственными регистрационными знаками;
- управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления;
- нарушение правил пользования внешними световыми приборами, звуковыми сигналами, аварийной сигнализацией или знаком аварийной остановки.

Также предупреждение может выступать как альтернативная по отношению к назначению административного штрафа санкция в соответствии с ч.1 ст. 12.2, частями 1 и 2 ст. 12.3, ч. 1 ст. 12.5 КоАП РФ.

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

Предупреждение является наиболее легкой формой воздействия при административном наказании. При этом наступают такие же юридические последствия, как и при других мерах административного воздействия при совершении правонарушений в области дорожного движения. Субъект предупреждения в течение года является лицом, привлечшимся к ответственности. Данное положение означает, что при совершении повторного правонарушения может быть оказано влияние на размер наказания, его вид, а главное служит отягощающим обстоятельством.

Постановление о назначении предупреждения как административного наказания исполняется, прежде всего, органом или должностным лицом, который вынес постановление, или же судьей.

Постановление о предупреждении вручается физическому лицу, в отношении которого было вынесено. Если постановление вынесено в отношении юридического лица, то направляется законному представителю.

На практике предупреждение является достаточно распространенным видом административного наказания в рассматриваемой области: в 2020 г. в ходе правоприменительной деятельности сотрудников ГИБДД предупреждение за нарушения ПДД было назначено 650286 раз. Более половины предупреждений (57,41% или 373328) было вынесено в отношении пешеходов; более третьей части (35,36% или 229907) занимают предупреждения водителям¹.

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

Административный штраф за нарушение ПДД – мера административного наказания, которая в ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ определена как денежное взыскание. Оно заключается в том, что компетентные органы (должностные лица) возлагают на виновного обязанность уплатить определенную сумму денег. Как отмечал профессор А.П. Коренев, «штраф – материальное воздействие на нарушителя, которое выражается в денежном взыскании за неправомерный поступок»².

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

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

² Коренев А. П. Убеждение и принуждение в деятельности советской милиции // Труды Высшей школы МООП РСФСР. 1965. Вып. 11. С. 33.

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

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

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

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

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

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

Вместе с тем, учитывая ежегодную инфляцию, и без того низкие размеры штрафов за некоторые нарушения ПДД, практически полностью утрачивают свой профилактический потенциал.

Поэтому более прогрессивным представляется опыт зарубежных стран в этой области, в котором наибольший интерес представляют два подхода:

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

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

Несоразмерность штрафа общественной опасности нарушения выражается и в излишне высоких размерах санкций, налагаемых за правонарушения в области дорожного движения. Так, по статье 12.21.1 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, в случае фиксации нарушения средствами ФВФ на собственника транспортного средства налагается административный штраф в размере от 150 тыс. руб. (ч. 1 ст. 12.21.1) до 500 тыс. руб. (ч. 6 ст. 12.21.1). Частичное несоответствие частей 1, 2, 3 и 6 рассматриваемой статьи Конституции РФ было признано в Постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 2019 г. № 5-П, которым определено следующее:

1) за совершение правонарушений по данным составам, выявленных с помощью средств ФВФ, на собственников транспортных средств налагается штраф, который «должен быть

наименьшим в пределах размера штрафа для юридического лица, установленного соответствующей частью той же статьи»;

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

Административный штраф устанавливается в санкциях большинства статей гл. 12 КоАП РФ как основной, а в ряде случаев – и как единственно возможный вид наказания. Однако универсальность административного штрафа приводит к определенным проблемам в правоприменительной практике. Из сферы действия данного вида наказания выпадает определенный круг лиц, совершивших административное правонарушение в области дорожного движения: водители-инвалиды, а также лица, не имеющие права управления транспортным средством или утративших его по основаниям, указанным в части 1 ст. 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения». Также этот вид наказания не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций в соответствии со ст. 3.5 КоАП РФ. Таким образом, даже при наличии установленного факта правонарушения, данные категории лиц невозможно привлечь к административной ответственности.

Фиксированный размер большинства штрафов не позволяет обеспечить индивидуализацию наказания с учетом обстоятельств его совершения и материального положения лица, привлекаемого к ответственности, что, в конечном счете, может привести к утрате понятия справедливости и соразмерности данного вида нака-

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

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

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

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

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

специальных световых или звуковых сигналов, установленных без соответствующего разрешения.

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

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

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

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

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

В главе 12 КоАП РФ определен перечень правонарушений в области дорожного движения, за которые предусмотрен данный вид наказания. К ним относятся: управление ТС водителем, находящимся в состоянии опьянения; пересечение железнодорожного пути вне переезда; движение во встречном направлении по дороге с односторонним движением; оставление водителем в нарушение ПДД места ДТП, участником которого он является. Срок административного наказания в виде лишения специального права составляет не менее одного месяца и не более трех лет с момента вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания. На данный период времени документы у физического лица изымаются и возвращаются только после окончания срока действия административного наказания.

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

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

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

В 2020 г. более чем в трех четвертях случаев (81%) наказание в виде лишения права управления транспортным средством применялось за совершение административных правонарушений, связанных с управлением ТС водителем, имеющим признаки опьянения. В 4% случаев лишение права управления транспортным средством назначалось за выезд в нарушение ПДД на полосу встречного движения (трамвайные пути встречного направления), т. е. совершение административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частями 4 и 5 ст. 12.15 КоАП РФ¹. При этом отдельные виды правонарушений, за которые предусмотрено лишение права управления ТС, выявляются в автоматическом режиме комплексами ФВФ, когда возможно назначение наказания исключительно в виде административного штрафа.

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

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

- исключение нарушителя из процесса дорожного движения, которое не дает ему возможности совершать новые правонарушения;
- более высокую эффективность наказания по сравнению со штрафом – для обеспеченных водителей уплата штрафа не является проблемой;
- применение при особо грубых нарушениях ПДД в качестве крайней меры, что обеспечивает соблюдение требований режима дорожного движения.

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

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

1) во-первых, лишившись водительских прав, нарушитель постепенно теряет квалификацию и навыки вождения, что может негативно сказаться на безопасности дорожного движения при возвращении ему прав. Поэтому для водителей, лишенных прав управления транспортными средствами на срок более одного года, предусмотрена проверка знаний ПДД и навыков вождения. Если же они не управляли транспортными средствами более двух лет, то обязаны пройти медицинское переосвидетельствование;

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

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

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

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

Административный арест в 2020 году назначался в качестве административного наказания за совершение административных правонарушений в области дорожного движения 155,9 тыс. раз. Следует отметить, что при сохраняющейся на протяжении нескольких лет тенденции к снижению количества назначенных административных арестов в 2020 году произошло увеличение данного показателя на 7,6%¹.

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

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

Таким образом, административные наказания являются как мерой реагирования, так и мерой предупреждения правонарушений в области дорожного движения. Их можно охарактеризовать как средства побуждения участников дорожного движения к соблюдению установленных правил. Размеры административно-правовых санкций должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом, необходимым для защиты посредством реализации административного законодательства соответствующих общественных отношений. В противном случае применение административной ответственности не будет отвечать предназначению государственного принуждения, которое должно заключаться главным образом в превентивном использовании соответствующих юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина (статьи 1, 2, 17, 18, 55 Конституции Российской Федерации).

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

Тема 4. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

4.1. Производство по делам об административных правонарушениях как часть административного процесса

Дискуссия по поводу структуры и содержания административного процесса в отечественной науке длится достаточно долгое время. Ее результатом стало формирование нескольких концепций административного процесса, которые в общем виде могут быть представлены как управленческая, юрисдикционная и юстиционная.

Административный процесс в рамках управленческой концепции включает деятельность органов государственного управления по осуществлению их компетенции, порядок разрешения всех дел, возникающих в процессе управления, а также применение норм материального административного права (В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин, Г.И. Петров, В.М. Манохин, Д.Н. Бахрах и др.).

Сторонники юрисдикционной концепции сформировали свое представление об административном процессе на базе традиционных процессов (гражданского и уголовного) и определили рассматриваемый процесс как деятельность государственных органов по рассмотрению споров, возникающих при разрешении индивидуально-конкретных дел, а также по применению мер принуждения (Н.Г. Салищева, А.В. Самойленко).

Юстиционная концепция рассматривает административный процесс в качестве процедуры трехстороннего разрешения споров в суде, полностью исключая из сферы административного процесса материально-правовую деятельность государственных органов по реализации своей компетенции. В рамках этой концепции административный процесс фактически отождествляется с административным судопроизводством (Ю.Н. Старилов, А.А. Демин).

Вместе с тем в юридической литературе имеются и комплексные подходы к административному процессу, например, по мнению профессора Л.Л. Попова, административный процесс включает:

- 1) управленческий процедурный административный процесс;
- 2) юрисдикционный правоохранительный административный процесс;
- 3) административное судопроизводство¹.

Комплексная, или же интегративная, теория административного процесса приобретает в научном сообществе все большую популярность. Ее сторонники выступают за широкое толкование административного процесса, охватывающее как деятельность административно-публичных органов по разрешению подведомственных им административных дел, так и деятельность судов по рассмотрению в рамках административного судопроизводства судебных дел, возникающих из этих административных дел².

Тем не менее административное судопроизводство далеко не всеми признается как часть административного процесса: так, П.П. Серков считает, что «такой подход явно не согласуется со ст. 10 Конституции Российской Федерации, устанавливающей организационное разделение государственной власти. На основании ч. 2 ст. 118 Основного закона однозначно напрашивается вывод, что административное судопроизводство не входит в компетенцию органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и по своей природе не может регулироваться процессом, предназначенным для указанных органов»³.

На наш взгляд, необходимость включения в административный процесс разрешения как административных, так и связанных с ними судебных дел является достаточно обоснованной – развернутая документация в пользу данного суждения приводится А.Б. Зеленцовым, П.И. Кононовым и А.И. Стаховым⁴. Сложность и многоплановость общественных отношений, характерная для

¹ Попов Л.Л. Административные процедуры: проблемы теории, законодательства и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2016. № 5(21). С. 94.

² Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс и административно-процессуальное право России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 3–15.

³ Серков П.П. Административное право, административное судопроизводство и механизм правоотношения // Журнал административного судопроизводства. 2016. № 1. С. 22.

⁴ Зеленцов А.Б., Кононов П.И., Стахов А.И. Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2018. № 4. С. 501–521.

российского административного права, обуславливает многомерность структуры административного процесса, отражающей различные аспекты деятельности органов исполнительной власти. Судебную и внесудебную формы реализации административного процесса не следует противопоставлять или же искусственно отделять друг от друга во избежание утраты целостности самого предмета регулирования системы административного права.

Структура административного процесса также является предметом научной полемики; в нее, как правило, включают совокупность определенных процессов или же определенных производств. Административное производство как часть административного процесса представляет собой особый вид административной деятельности по разрешению дел определенной категории на основе норм административно-процессуального права¹. Существует большое количество административных производств, наиболее известным из которых является производство по делам об административных правонарушениях. Также выделяются разрешительное, лицензионное, исполнительное, дисциплинарное производства и др.

Производство по делам об административных правонарушениях включает систему норм, регламентирующих порядок рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях.

В традиционном понимании – это институт административного права, состоящий из норм, регулирующих деятельность уполномоченных органов и лиц по применению административных наказаний за административные правонарушения в установленной административно-процессуальной форме².

Производство по делам об административных правонарушениях урегулировано нормами КоАП РФ; в этом проявляется его специфика по отношению к гражданскому и уголовному производству, реализующимся на основе отдельных процессуальных кодексов.

¹ Курс лекций по административно-процессуальному праву: учеб. пособие / Я.Л. Ванюшин, О.В. Гречкина, Э.Л. Лещина, А.Д. Магденко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. И. Майорова. Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2009. С. 14.

² Теплухин В.В., Черенков Е.А. Производство по делам об административных правонарушениях: учеб. пособие. Н. Новгород, 2005. С. 8.

Административно-правовые нормы, непосредственно регулирующие производство, содержатся в разделе IV (гл. 24-30). К производству следует отнести также и нормы, структурно расположенные в разделе III КоАП РФ, содержащем юридическую характеристику субъектов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. В силу того, что полноценное осуществление производства невозможно без его исполнения (например, исполнения постановления о наложении административного штрафа), то и раздел V КоАП РФ «Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях» также представляет собой блок норм, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях.

Целью производства по делам об административных правонарушениях является полная, качественная и своевременная реализация материальных норм об административной ответственности.

Основными задачами производства являются:

- своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела;
- разрешение его в точном соответствии с законом;
- обеспечение исполнения вынесенного постановления;
- выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений.

Объединение материальных и процессуальных норм нередко становилось предметом критики действующего КоАП РФ, вследствие чего при разработке проекта нового КоАП было решено разделить данные группы норм, придав каждой из них соответствующее законодательное оформление. В 2020 г. на обсуждение были представлены проекты КоАП и Процессуального КоАП. Проект Процессуального кодекса включает в себя 5 разделов: «Общие положения»; «Порядок производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемых органами, их должностными лицами»; «Рассмотрение (пересмотр) дел об административных правонарушениях в суде»; «Исполнение административных наказаний»; «Правовая помощь по делам об административных правонарушениях». При этом блок норм, определяющих полномочия субъектов возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях (обозначенных как «субъекты административной юрисдикции»), остался в рамках проекта КоАП.

4.2. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Рассматривать дела об административных правонарушениях в области дорожного движения вправе:

– судьи – об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 12.2, ч. 1 и 2 ст. 12.4, ч. 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, частями 2 и 3 ст. 12.27, ст. 12.35 КоАП РФ, а если орган или должностное лицо, к которому поступило дело об административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье, то и ч. 2 ст. 12.2, ч. 4 ст. 12.9, ч. 1 ст. 12.10, ч. 2 ст. 12.17, частями 1 и 2 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ. К подсудности судей КоАП РФ относит дела об административных правонарушениях, влекущих за собой, как правило, такие административные наказания, которые правомочен назначать только судья (например, конфискацию орудия или предмета правонарушения или административный арест);

– органы внутренних дел (полиции) – об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.1, ч. 1–3 ст. 12.2, ч. 1, 2, 3 ст. 12.3, ч. 3 ст. 12.4, ч. 1, 1.1, 2 и 3 ст. 12.5, ст. 12.6, ч. 1 и 3 ст. 12.7, ч. 2–6 и 7 (в случае фиксации ФНФ) ст. 12.9, ч. 1 и 2 ст. 12.10, ст. 12.11–12.14, ч. 1–4 и 5 (в случае фиксации ФНФ) ст. 12.15, ст. 12.16–12.21.2, 12.22, 12.23, ч. 1 и 2 ст. 12.25, ч. 1 ст. 12.27, ст. 12.28–12.31, 12.31.1 (за исключением легковых такси), 12.32, 12.33, 12.36.1, 12.37 КоАП РФ;

– органы транспортного надзора – об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.21.1, ст. 12.21.2–12.21.4, ч. 4 и 6 ст. 12.23, ч. 2 ст. 12.25, ст. 12.31.1;

– военные автомобильные инспекции – об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.1, ч. 1–3 ст. 12.2, ч. 1–3 ст. 12.3, ч. 3 ст. 12.4 (за исключением случаев незаконного нанесения цветографической схемы легкового такси), ч. 1, 1.1 и 2 ст. 12.5, ст. 12.6, ч. 1 и 3 ст. 12.7, ст. 12.12 (за исключением случаев проезда на запрещающий сигнал светофора или невыполнения требования Правил дорожного движения об остановке перед стоп-линией, обозначенной дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, при запрещающем сигнале светофора),

ст. 12.21, ст. 12.21.1, ст. 12.21.2, ч. 1 и 2 ст. 12.23, ч. 3 ст. 12.25, ст. ст. 12.31, 12.32, 12.37 КоАП РФ, в отношении должностного лица воинской части, ответственного за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, и водителя транспортного средства Вооруженных Сил РФ, войск национальной гвардии РФ, спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны;

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники (по ст. 12.37 КоАП РФ в части техники, поднадзорной указанным органам);

– органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси (по ст. 12.31.1 КоАП РФ в части легковых такси).

Органы внутренних дел осуществляют административную юрисдикционную деятельность в сфере дорожного движения. Понятие административной юрисдикции ОВД было сформулировано многими учеными. А.П. Коренев определяет ее как часть административной деятельности ОВД по рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях, а также по разрешению жалоб граждан¹. Согласно мнению А.Ю. Якимова, административная юрисдикция включает рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по указанным делам в установленном порядке и формах². Следовательно, административная юрисдикционная деятельность носит процессуальный характер и направлена на реализацию законодательства об административных правонарушениях.

В структуре МВД России ключевым субъектом административной юрисдикции в сфере дорожного движения является ГИБДД. Правовой статус ГИБДД урегулирован комплексом нормативных правовых актов, среди которых основополагающую роль играет Положение о ГИБДД, утвержденное Указом Прези-

¹ Коренев А.П. Административное право России: Учебник. 1998. С. 222.

² Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Монография. М., 1999. С. 7.

дента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»¹. ГИБДД реализует федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения², надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения, а также специальные разрешительные функции. Основная задача ГИБДД состоит в обеспечении соблюдения юридическими лицами независимо от форм собственности, должностными лицами и гражданами законодательства, иных нормативно-правовых актов в сфере дорожного движения.

Подпункт «п» пункта 12 Положения о ГИБДД закрепляет право сотрудников инспекции 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 КоАП РФ.

¹ Указ Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации) // СЗ РФ. № 25. 22.06.1998. Ст. 2897.

² См. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

4.3. Стадии производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Под стадиями административного производства понимается комплекс следующих в строгой последовательности друг за другом взаимосвязанных административно-исполнительных действий, необходимых и достаточных для принятия по делу определенного юридически значимого акта (решения).

В юридической литературе производство по делам об административных правонарушениях принято разделять на четыре стадии: возбуждение дела об административном правонарушении; рассмотрение и разрешение дела по существу (административная юрисдикция в первой инстанции); пересмотр вынесенного постановления и (или) решения (административная юрисдикция во второй инстанции); исполнение постановления по делу об административном правонарушении¹. Основу содержательной характеристики каждой из этих стадий составляют три главных элемента: основания и условия выполнения каждой стадии; субъекты и участники проведения данной стадии; конкретное содержание, указывающее, что конкретно должно быть выполнено на каждой стадии, из каких решений и действий она складывается.

При этом процессуальное оформление нарушений в области дорожного движения преимущественно осуществляется на стадии возбуждения дела (в том числе при вынесении постановления по делу об административном правонарушении на месте его совершения в порядке ч. 1 ст. 28.6 КоАП РФ) и при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном деликте – первоначальная стадия административного производства – имеет важнейшее значение для полного, всестороннего и объективного рассмотрения дела. Это обусловлено тем, что именно на этой стадии,

¹ См. напр.: Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист. 2002. С. 423; Головки В.В. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, его стадии и участники // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию А.П. Шергина. М.: ВНИИ МВД России, 2005. С. 199.

в основном, проводится процессуальное оформление материалов, осуществляется предварительная квалификация административного правонарушения, определяются основные участники административного процесса, формируется доказательственная база и др.¹

Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения является прежде всего процессуальным действием – решением должностного лица, влекущим предусмотренные законом правовые последствия, зачастую носящие негативный характер по отношению к нарушителям ПДД (служит основанием для возникновения статуса участников производства по делу об административном правонарушении, необходимым условием для развития производства на последующих стадиях и др.). Как отмечал С.И. Котюргин, «возбуждение административного дела состоит в том, что уполномоченные на то должностные лица милиции или общественных организаций принимают решение начать административное преследование конкретного лица в связи с совершением им правонарушения, ответственность за которое наступает в административном порядке»².

Основными поводами к возбуждению дела об административном правонарушении в области дорожного движения являются:

1) непосредственное обнаружение сотрудниками ГИБДД и иными должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

2) фиксация административного правонарушения в области дорожного движения, совершенного с использованием транспортного средства, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото– и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото– и киносъемки, видеозаписи;

¹ См. напр.: Перепелкина Ю.Г, Помогалова Ю.В. Стадии производства по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: правовое регулирование и проблемы реализации. Сборник статей молодых ученых / под ред. Л.И. Покатаева. Саратов: СЮИ МВД России, 2005. С. 76–81.

² Котюргин С.И. Возбуждение дела как стадия административного процесса // Труды Высшей школы МООП СССР. Вып. 20. М.: НИиРИО ВШ МООП СССР. 1968. С. 75.

3) подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

В случае непосредственного обнаружения сотрудниками ГИБДД факта нарушения ПДД ими составляется протокол по делу об административном правонарушении, требования к содержанию которого регламентированы ст. 28.2 КоАП РФ.

При этом в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.24 или ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ, также необходимо составление такого процессуального документа, как протокол осмотра места совершения административного правонарушения (ст. 28.1.1 КоАП РФ).

Выявления нарушения, повлекшего за собой ДТП, в результате которого был причинен вред жизни и здоровью людей, также требует составления: протокола осмотра места ДТП, схемы места ДТП, протокола осмотра транспортного средства, справки по ДТП. В дальнейшем при необходимости проводится административное расследование.

Основанием для вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования является выявление административного правонарушения в области дорожного движения, в ходе производства по делу о котором осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. Решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования принимается сотрудником ГИБДД в виде определения немедленно после выявления факта совершения административного правонарушения и оформляется в соответствии с требованиями статьи 28.7 КоАП РФ.

Следует отметить, что производство по делу об административном правонарушении в области дорожного движения может быть реализовано в упрощенном порядке, без составления протокола, если в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, не оспаривает наличие события административного правонарушения и назначенное ему административное наказание в

виде предупреждения или штрафа. В такой ситуации сотрудником ГИБДД постановление по делу об административном правонарушении выносится на месте его совершения.

Фиксация нарушения ПДД комплексами ФВФ как повод возбуждения дела об административном правонарушении обладает своей спецификой, которая проявляется в следующем:

1) протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении (в «заочной» форме), и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ;

2) постановление по делу об административном правонарушении с приложением материалов, полученных с применением комплексов ФВФ, оформляется в форме электронного документа (юридическая сила этого документа должна подтверждаться усиленной квалифицированной электронной подписью в соответствии с ч. 6 ст. 29.10 КоАП РФ). Копия постановления на бумажном носителе направляется лицу, в отношении которого возбуждено дело, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления;

3) в качестве административного наказания назначается только административный штраф. Если в санкции статьи КоАП РФ установлено административное наказание в виде лишения права управления транспортным средством или административный арест, то административный штраф назначается в максимальном размере, предусмотренном ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ, который составляет 5 тыс. рублей;

4) исключительным субъектом правонарушения является собственник (владелец) транспортного средства, которым может быть как физическое, так и юридическое лицо, что закреплено в ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ.

В случае несогласия собственника транспортного средства с вынесенным постановлением за нарушение ПДД оно может быть обжаловано. Данное действие приводит к третьему поводу возбуждения дела об административном правонарушении в области дорожного движения – подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного

средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица. В отношении указанного лица производство по делу также осуществляется в особом порядке, изложенном выше.

Стадия рассмотрения и разрешения дела по существу является центральной стадией, в рамках которой проявляются важнейшие черты, свойственные юрисдикционной административно-процессуальной деятельности. Рассмотрение дела об административном правонарушении регламентируется гл. 29 КоАП РФ.

Эта стадия состоит из четырех этапов: 1) подготовка к рассмотрению дела; 2) анализ обстоятельств дела; 3) вынесение постановления или определения по делу; 4) доведение принятого решения до сведения заинтересованных лиц.

Прежде всего, в соответствии со ст. 29.1 КоАП РФ, осуществляется подготовка к рассмотрению дела. Она включает в себя разрешение следующих вопросов:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлен протокол и другие материалы;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

При определении компетенции, прежде всего, в соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ, должна быть определена родовая подведомственность, затем видовая. Лишь после этого на основе ст. 29.5 КоАП РФ определяется территориальная подведомственность, а затем должностная.

В соответствии со ст. 29.5 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения, а по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Дела, влекущие лишение права управления ТС, могут быть рассмотрены по месту учета транспортного средства.

Для административных правонарушений в области дорожного движения, учитывая их общественную опасность и нередко – участие нарушителя в ДТП – большое значение имеет институт доказывания. Данные нарушения осуществляются в условиях конфликтного процесса дорожного движения и определить истинного виновника ДТП зачастую достаточно сложно, поэтому по многим нарушениям имеется противоречивая судебная практика. Однако выявление нарушителя представляет важность не только в рамках производства по делу административном правонарушении, но и для последующего определения размера компенсации по ОСАГО, а также вынесения решения гражданским судом о возмещении ущерба.

При рассмотрении дела об административном правонарушении выяснению подлежат:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключаящие производство по делу об административном правонарушении;
- 7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Доказывание факта нарушения ПДД осуществляется на основе протокола об административном правонарушении, иных протоколов, предусмотренных КоАП РФ, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаний потерпевшего, свидетелей, заключений эксперта, иных документов, а также показаний специальных технических средств, вещественных доказательств. При этом наиболее объективным и доступным источником необходимых данных нередко являются показания специальных технических средств, в том числе видеорегистраторов, которыми оборудовано большинство автомобилей. Материалы фото– и киносъемки, звуко– и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации КоАП РФ относит к категории документов. Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении.

В соответствии со ст. 26.11 КоАП РФ субъекты, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.

Разрешение дела об административном правонарушении выражается в вынесении органом (должностным лицом) постановления или определения по делу. Постановление выносится, если разбирательство закончено, то есть принято решение о привлечении виновного к ответственности.

Виды постановлений и определений по делу об административном правонарушении закреплены в ст. 29.9 КоАП РФ. Постановление может быть либо о прекращении дела, либо о наложении административного взыскания. В последнем случае постановление должно содержать все данные, свидетельствующие о том, что в ходе рассмотрения дела установлены факт административного правонарушения и лицо, его совершившее.

Для нарушений в области дорожного движения, как мы определили выше, стадия рассмотрения дела отсутствует при фиксации нарушения ПДД комплексами ФВФ, а также при

упрощенном порядке производства в соответствии со ст. 28.6 КоАП РФ.

Пересмотр вынесенного постановления (решения) по делу – это самостоятельная стадия производства, имеющая факультативный (необязательный) характер.

Суть этой стадии состоит в процедуре подачи жалобы лицом, привлеченным к административной ответственности, либо потерпевшим или в опротестовании прокурором вынесенного постановления по делу об административном правонарушении, а также процедуре рассмотрения жалобы или протеста и принятия по ним решения.

Стадия обжалования и опротестования постановлений и решений по делам об административных правонарушениях, по сути, есть не что иное, как производство по делам об административных правонарушениях во второй и, соответственно, в третьей инстанции. Во второй инстанции производства по делам об административных правонарушениях осуществляется обжалование постановления по делу об административном правонарушении. В третьей (надзорной) инстанции производства по делам об административных правонарушениях осуществляется пересмотр вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов¹.

Пересмотр вынесенного постановления по делу об административном правонарушении в области дорожного движения имеет особую актуальность при фиксации нарушения комплексами ФВФ, так как в производстве по таким нарушениям отсутствует стадия рассмотрения и разрешения дела по существу. В этой связи обжалование вынесенного постановления является фактически единственным способом для собственников транспортных средств добиться объективного, полного и всестороннего рассмотрения обстоятельств административного правонарушения.

Наличие данной проблемы привело к включению в проект нового КоАП возможности обжалования постановлений по делу

¹ Денисенко В.В., Зорин Л.В. Категории «полномочия», «компетенция», «подведомственность» и «подсудность» в производстве по делам об административных правонарушениях // Юрист-Правоведь. 2005. № 2(13). С. 19–23.

об административном правонарушении в области дорожного движения при помощи официального портала государственных и муниципальных услуг (<https://www.gosuslugi.ru>). С помощью указанного сайта предполагается направлять заявления, ходатайства, жалобы в суд, ГИБДД или любой другой орган, который ведет производство по делу об административном правонарушении. Кроме того, извещения и уведомления участникам производства также будут доступны в электронном виде. Затягивание сроков рассмотрения проекта КоАП привело к тому, что законодатель ввел возможность обжалования постановлений через портал госуслуг, не дожидаясь его принятия – с 1 сентября 2021 г.

Исполнение постановления по делу об административном правонарушении является завершающей стадией производства по делу, осуществление которой регулируется разделом V КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление (ст. 31.1 КоАП РФ).

Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ

Исполнение административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения осуществляется следующим образом:

– предупреждение: путем вручения или направления копии постановления о назначении административного наказания в виде предупреждения нарушителю;

– административный штраф: сумма административного штрафа вносится или переводится лицом, привлеченным к адми-

нистративной ответственности, в кредитную организацию не позднее шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу (исключение составляют случаи предусмотренные ч. 1.1, 1.3, 1.3-1 и 1.4 ст. 32.2 КоАП РФ), либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, предусмотренных ст. 31.5 КоАП РФ. Лицо, производящее оплату штрафа за правонарушение в области дорожного движения в течение 20 дней со дня вынесения постановления о наложении штрафа, может оплатить его в половинном размере (за исключением штрафов за нарушения, перечисленные в ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ);

– лишение права на управление транспортным средством: постановление судьи о лишении права управления транспортным средством, за исключением трактора, самоходной машины и других видов техники, исполняется должностными лицами органов внутренних дел путем изъятия и хранения водительского удостоверения нарушителя в течение срока лишения указанного права. Возвращение водительского удостоверения осуществляется после проверки знания ПДД лицом, подвергнутым рассматриваемому административному наказанию, уплаты им штрафов за совершенные нарушения ПДД, а также, в случае совершения нарушений по ч. 1 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ – медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством;

– административный арест: постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления. Порядок отбывания административного ареста урегулирован нормами Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»;

– обязательные работы: постановление судьи о назначении обязательных работ исполняется судебным приставом-исполнителем, который направляет нарушителя в организацию, включенную в перечень организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, и осуществляет контроль за выполнением данных работ. Общий порядок исполнения данного

административного наказания регулируется ст. 32.13 КоАП РФ, ст. 109.2 Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

4.4. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Особое место среди мер административного пресечения занимают меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Несмотря на фактическое существование данной группы мер в правоприменительной деятельности, вопрос об их самостоятельности до настоящего времени в правовой литературе остается спорным.

Известно, что в советский период господствовала двухзвенная классификация мер административно-правового принуждения, которая не признавала автономию ни мер административного пресечения, ни, тем более, мер процессуального обеспечения¹. Более поздняя, трехзвенная классификация включала в себя меры административного пресечения, однако не выделяла среди них меры процессуального обеспечения². Основным аргументом против выделения мер процессуального обеспечения в качестве самостоятельной группы мер административного принуждения сторонники трехзвенной классификации считали то, что данные меры «самостоятельного юридического значения не имеют, так как поглощаются названными видами мер административного принуждения»³.

¹ См.: Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. М., 1950. С. 173–191; Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 175–181.

² Еропкин М.И. Правовые основы организации и административной деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1956. С. 173–199; Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1971; Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры по советскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1973. С. 15.

³ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С. 264.

Аналогичную позицию занимает и Б.В. Россинский, утверждающий, что «...эти меры искусственно выделены из большого числа административно-пресекательных мер, ибо любые действия, осуществляемые после совершения правонарушения, не могут не способствовать обеспечению производства, если они облечены в процессуальную форму»¹.

В.М. Манохин все меры административного пресечения правонарушений разделяет на две подгруппы: 1) меры пресечения общего характера (доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр 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; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод) и 2) особые меры пресечения (применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, боевой и специальной техники)².

Д.Н. Бахрах среди мер пресечения выделяет общие (превентивное задержание, принудительное лечение, административный надзор за лицами, прибывшими из мест лишения свободы, предписание, запрещение эксплуатации, приостановление работ и др.), специальные (средства простого физического воздействия, воздействие с помощью технических средств, использование огнестрельного оружия и боевой техники) и процессуальные (доставление, задержание, привод, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, арест имущества и др.)³.

С нашей точки зрения, приведенные суждения в определенной степени препятствуют уяснению сущности различных по правовой природе мер административно-правового принуждения.

¹ Россинский Б.В. Некоторые проблемы совершенствования производства по делам об административных правонарушениях // Государство и право. 1999. № 10. С. 24.

² Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. С. 10.

³ Бахрах Д.Н. Административное право. М.: НОРМА, 2002. С. 204, 205.

Детально исследуя меры административно-правового принуждения, многие ученые подчеркивают их внутреннюю неоднородность и приходят к выводу о необходимости выделения среди них такой группы, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹. Отграничивая меры обеспечения от мер пресечения, исследователи обращают внимание на момент применения названных мер – в процессе производства по делам об административных правонарушениях. И здесь мнения расходятся. Так, Б.В. Россинский, полагая, что меры обеспечения являются разновидностью мер административного пресечения, указывает на то, что они осуществляются либо в процессе, либо после совершения правонарушения².

Оппоненты в свою очередь отмечают, что меры обеспечения применяются не в процессе совершения лицом административного правонарушения, а уже после его выявления и окончания, в том числе после принудительного прекращения противоправного поведения. Иными словами, меры административного обеспечения применяются после того, как лицо, совершившее административное правонарушение, было подвергнуто мерам административного пресечения³. Следует также подчеркнуть, что некоторые из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеют внешнюю схожесть и, на первый взгляд, кажутся близкими по названию к другим мерам административно-правового принуждения, например, к административно-предупредительным.

С момента составления протокола о применении меры обеспечения дело об административном правонарушении считается возбужденным. В этой связи, характеризуя порядок применения мер обеспечения, следует отметить, что данные меры реализуются

¹ См., напр.: Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 71; Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение: Дис... канд. юрид. наук. М., 1983; Коренев А.П. Административное право России. М., 1996. Ч. 1. С. 192; Дворяк А.И. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 8; Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс. Саратов, 1998. С. 121.

² Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. М.: НОРМА, 2004. С. 183.

³ Машаров И.М., Кононов П.И. К вопросу о методах административного принуждения // Полицейское право. 2005. № 1. С. 26.

в рамках производства по делу об административном правонарушении и процессуально четко регламентированы. В то же время меры пресечения могут применяться до возбуждения дела об административном правонарушении и подчас не требуют процессуального оформления.

Отграничение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от административно-предупредительных мер можно также провести по целям их применения. Если меры пресечения всегда являются реакцией органа исполнительной власти на сложившуюся ситуацию и характеризуются прямым вмешательством в деятельность субъекта противоправного деяния, то меры обеспечения производства, в отличие от них, применяются в целях создания необходимых условий для правильного разрешения дела об административном правонарушении. Такими целями являются, например, установление личности правонарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнение принятого по делу постановления.

Нельзя не отметить и то, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении предусмотрены и процессуально регламентированы законодательством об административных правонарушениях. Их исчерпывающий перечень закреплен в главе 27 КоАП РФ, которая содержит как материальные, так и процессуальные нормы, устанавливающие порядок их применения и процессуального оформления, а также перечень субъектов административной юрисдикции, уполномоченных применять данные меры.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения характеризуются определенной спецификой, связанной с особенностями правоотношений, возникающих в сфере дорожного движения, и включают такие меры как: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным

средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства и др.

Полный перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях указан в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения можно условно подразделить на три группы:

1) применяемые в отношении транспортных средств (задержание, осмотр транспортного средства);

2) применяемые в отношении участников дорожного движения – преимущественно водителей транспортных средств (отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения);

3) применяемые в отношении юридических лиц (осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов).

Следует отметить, что большинство обеспечительных мер требуется осуществлять в присутствии двух понятых, однако с 2014 г. в качестве альтернативы присутствию понятых в КоАП РФ была введена видеозапись проводимых действий, результаты которой в дальнейшем прилагаются к протоколу. Фиксация процессуальных действий с помощью видеозаписи, а не в присутствии понятых позволяет дать более объективную оценку соблюдения должностными лицами всего порядка привлечения лица к административной ответственности. Наличие в материалах дела видеозаписи позволяет в судебном порядке доказать невиновность (или же виновность) привлекаемого лица.

Как указал Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 20 января 2017 года № 36-АД16-8¹, применение видеозаписи при составлении административного материала является одной из гарантий обеспечения прав лица, привлекаемого к административной ответственности, с целью исключения любых сомнений относительно полноты и правильности фиксиро-

¹ АИПС «Консультант Плюс».

вания в соответствующем протоколе или акте содержания и результатов проводимого процессуального действия.

Рассмотрим основные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые сотрудниками ГИБДД.

Доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица и имеет целью составление протокола об административном правонарушении (ст. 27.2 КоАП РФ).

Основаниями для реализации доставления как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении являются:

а) невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным;

б) решение об административном задержании лица, совершившего административное правонарушение, влекущее в качестве одной из мер административного наказания административный арест;

в) решение вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте).

При выявлении нарушений ПДД доставление имеют право осуществлять сотрудники ГИБДД, а также участковые уполномоченные полиции (по отдельным статьям гл. 12 КоАП РФ). Доставка участников дорожного движения осуществляется в служебное помещение ОВД или же в помещение органа местного самоуправления сельского поселения. Доставка обязательно должно осуществляться в максимально короткий срок. По факту доставления должен быть составлен протокол или сделана соответствующая запись в протоколе о правонарушении или протоколе об административном задержании.

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица. Применение данной меры осуществляется:

– для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении;

– для исполнения постановления по делу об административном правонарушении (ст. 27.3 КоАП РФ).

Указанная целевая направленность административного задержания носит излишне обобщенный характер и оставляет возможность применения данной меры на усмотрение соответствующих должностных лиц. В этой связи Постановлением Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П было установлено, что меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях, поскольку они связаны с ограничением права на свободу и личную неприкосновенность, не могут применяться в противоречии с положениями ст. 22 и 55 (ч. 3) Конституции РФ, пунктом 1 статьи 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые регулируют характер и пределы допустимых ограничений права на свободу и личную неприкосновенность граждан, в случае применения к ним принудительных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Соответственно, административное задержание «может считаться законным лишь в том случае, если оно осуществляется в целях, определяемых предписаниями Конституции Российской Федерации и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо для их достижения и является соразмерным»¹.

Таким образом, для применения административного задержания за нарушение ПДД нужны веские основания. По данным нарушениям срок задержания не может превышать трех часов. Для осуществления административного задержания лицо доставляется в дежурную часть территориального органа МВД России, на стационарный пост, при которых имеется специально отведенное помещение для содержания задержанных лиц. Задержанному лицу должны быть подробно разъяснены его права и обязанности, по его просьбе сотрудники ГИБДД обязаны в кратчайший срок уведомить родственников лица о его местонахождении. Применение рассматриваемой обеспечительной меры требует со-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «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» // Система «ГАРАНТ».

ставления протокола об административном задержании в соответствии со ст. 27.4 КоАП РФ.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице – это обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Целью досмотра является обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

В соответствии с ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляется уполномоченными должностными лицами ГИБДД в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. К протоколу прилагаются материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото– и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности помещений, территорий и находящихся там вещей и документов производится сотрудниками ГИБДД, в том числе в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области безопасности дорожного движения. Однако в этом случае осмотр и досмотр будут являться контрольно-надзорными действиями, которые проводятся в рамках выездной проверки, рейдового осмотра, постоянного рейда и

некоторых других контрольно-надзорных мероприятий¹. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и контрольно-надзорные действия имеют различные правовые основания и порядок проведения, хотя и обладают схожестью в реализации при проведении осмотра (досмотра) юридического лица.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. В ходе проведения осмотра при необходимости применяются фото– и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств; по итогам осмотра составляется протокол.

Досмотр транспортного средства представляет собой обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, и осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

О досмотре транспортного средства составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

Изъятие вещей и документов осуществляется в отношении вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении (далее – вещи и документы).

Сотрудники ГИБДД выполняют изъятие вещей и документов при обнаружении их на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства. Изъятые вещи и документы приобщаются

¹ См. Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

к делу об административном правонарушении, составляется протокол их изъятия.

При совершении административных правонарушений в области дорожного движения могут быть изъяты:

- световые приборы с огнями красного цвета или световозвращающие приспособления красного цвета; световые приборы, цвет огней и режим работы которых не соответствуют требованиям Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения; устройства для подачи специальных световых или звуковых сигналов (при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 12.4, частями 3, 4, 5 ст. 12.5 КоАП РФ);

- подложные государственные регистрационные знаки (при выявлении административных правонарушений, предусмотренных частями 3 и 4 ст. 12.2 КоАП РФ);

- водительское удостоверение (в случае исполнения вступившего в законную силу приговора суда или постановления по делу об административном правонарушении о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида);

- иные вещи и документы.

Отстранение от управления транспортным средством осуществляется при наличии следующих оснований:

- а) выявление административных правонарушений, указанных в ч. 1 ст. 27.12 КоАП РФ;

- б) наличие достаточных оснований полагать, что лицо, которое управляет транспортным средством, находится в состоянии опьянения (наличие у лица одного или нескольких признаков: запах алкоголя изо рта, неустойчивость позы, нарушение речи, резкое изменение окраски кожных покровов лица, поведение, не соответствующее обстановке).

Отстранение лица от управления ТС осуществляется сотрудником ГИБДД путем запрещения управления этим транспортным средством данным водителем до устранения причины отстранения. Отстранение от управления ТС соответствующего вида осуществляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи, о реализации данной обеспечительной меры составляется протокол.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения производится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475¹.

Основанием для освидетельствования на состояние алкогольного опьянения является:

а) наличие у водителя ТС одного или нескольких следующих признаков: запах алкоголя изо рта; неустойчивость позы; нарушение речи; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке;

б) вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения осуществляется сотрудником ГИБДД после отстранения лица от управления ТС в присутствии двух понятых (либо с применением видеозаписи) с использованием отвечающих установленным требованиям технических средств измерения.

Освидетельствование лица на состояние алкогольного опьянения осуществляется непосредственно на месте его отстранения от управления транспортным средством.

Результаты освидетельствования на состояние алкогольного опьянения отражаются в акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения установленной формы, который подписывается сотрудником, освидетельствованным и понятыми (в случае их участия). При несогласии освидетельствованного с результатами проведенного освидетельствования в акте делается соответствующая запись, после чего осуществляется направление лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется в соответствии с Приказом Министерства

¹ Постановление Правительства РФ от 26 июня 2008 г. № 475 «Об утверждении Правил 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» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

здравоохранения Российской Федерации от 18 декабря 2015 г. № 933н¹.

Основаниями для направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения являются:

отказ водителя ТС от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

несогласие водителя ТС с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

наличие достаточных оснований полагать, что водитель ТС находится в состоянии опьянения и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;

совершение административного правонарушения иным лицом (за исключением лиц, указанных в ч. 1 и 1.1 ст. 27.12 Кодекса), в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения;

определение наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Направление лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляется сотрудником ГИБДД непосредственно после выявления соответствующих оснований в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. При этом сотрудник обязан принять меры к установлению личности данного лица.

Лицо, направленное на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, препровождается к месту его проведения в обладающую лицензией медицинскую организацию.

Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения, в котором отражены его результаты, прилагается к протоколу о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

¹ Приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» (Зарегистрировано в Минюсте России 11.03.2016 № 41390) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Задержание транспортного средства осуществляется в целях пресечения нарушений правил эксплуатации, использования ТС и управления ТС. Перечень нарушений, в случае выявления которых применяется задержание транспортного средства, перечислен в ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ. Также задержанию подлежат транспортные средства, находящиеся в розыске.

Решение о задержании транспортного средства принимается сотрудником ГИБДД, которым составляется соответствующий протокол, после чего ему надлежит находиться на месте задержания ТС до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного ТС на специализированную стоянку.

При невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1-6 ст. 12.21.1 или ч. 1 ст. 12.21.2 КоАП РФ, задержание ТС осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств. В случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.9, ч. 6 и 7 ст. 12.16 и ст. 12.21.3 КоАП РФ, в отношении ТС, принадлежащих иностранным перевозчикам, собственникам (владельцам) транспортных средств, задержание транспортного средства путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств применяется до уплаты административного штрафа.

О задержании транспортного средства в соответствии с положениями статьи 27.13 КоАП РФ составляется протокол. Протокол о задержании ТС в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

Водителю или собственнику задержанного транспортного средства сообщается о месте его хранения и порядке возврата при вручении копии протокола о задержании ТС либо при ином обращении. О задержании транспортного средства в отсутствие водителя незамедлительно сообщается в дежурное отделение (группу) подразделения ДПС (дежурную часть территориального органа МВД России на районном уровне) для информирования владельца о задержании ТС, принятия в случае необходимости мер для установления владельца ТС.

Таким образом, применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях требует составления соответствующих процессуальных документов (протоколов), а также в большинстве случаев – присутствия двух понятых или ведения видеозаписи осуществляемых действий.

Участники дорожного движения в случае применения к ним мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеют право:

1) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов внутренних дел, приведшие к нарушению их прав и свобод, в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры РФ или в суд;

2) на возмещение в порядке, предусмотренном законодательством РФ, вреда, причиненного противоправными действиями или бездействием должностных лиц органов внутренних дел;

3) не свидетельствовать против себя, своего супруга и близких родственников;

4) давать показания на родном языке или на языке, которым они владеют, а также пользоваться услугами переводчика;

5) пользоваться иными процессуальными правами, предусмотренными законодательством РФ.

Заключение

Обеспечение безопасности дорожного движения является комплексной проблемой, требующей реализации государственной деятельности по различным направлениям, в том числе путем установления юридической ответственности за нарушение существующих в данной сфере требований и правил. С помощью норм права государство осуществляет регулирование наиболее значимых общественных отношений с целью их упорядочения, поддержания стабильности в обществе, исключения угроз безопасности.

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

На современном этапе совершенствование законодательства об административной ответственности осуществляется путем разработки нового правового регулирования, двух кодексов – КоАП РФ и ПКоАП РФ, которые должны прийти на смену действующему КоАП РФ. Однако анализ проектов данных нормативных правовых актов показывает, что в них не были решены многие проблемы, существующие в области установления и привлечения к ответственности за нарушения ПДД: ненаказуемость ряда нарушений ПДД для водителей транспортных средств; отсутствие обоснованности в установлении штрафных санкций, а также их фиксированные размеры, которые не позволяют учитывать смягчающие и отягчающие вину обстоятельства дела; сложности в привлечении к ответственности водителей-иностранцев и т. д.

Необходимо установление административных наказаний за правонарушения в области дорожного движения в зависимости от общественной опасности нарушения и его влияния на аварийность и смертность в ДТП. Так, основным факторам риска ДТП соответствуют следующие нарушения:

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

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

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

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

Вместе с тем санкции за совершение данных нарушений незначительны (за исключением первого) и не оказывают предупредительного воздействия на участников дорожного движения. Нарушение по ч. 5 ст. 12.12 КоАП РФ может повлечь за собой лишение права управления транспортным средством, однако в случае его фиксации средствами ФВФ, которая является наиболее часто используемым способом фиксации рассматриваемого нарушения, санкцией является административный штраф в размере пяти тысяч рублей.

Широкое распространение комплексов ФВФ, происходящее на фоне сокращения штатной численности сотрудников ДПС ГИБДД, повышает уровень латентности административных правонарушений в области дорожного движения, совершаемых пешеходами, велосипедистами и иными участниками дорожного движения (помимо водителей), а также нарушений ПДД водителями, выявление которых невозможно с помощью средств ФВФ. Также существенной проблемой является привлечение к ответственности юридических лиц за нарушения ПДД.

Для дальнейшего повышения безопасности дорожного движения необходимо совершенствование механизмов выявления и пресечения административных правонарушений в рассматриваемой сфере, совершаемых юридическими лицами, а также отдельными категориями участников дорожного движения (пешеходы, велосипедисты, лица, использующие средства индивидуальной мобильности).

¹ Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2020 году: информационно-аналитический обзор. М.: Научный центр БДД МВД России», 2021. 76 с.

Учебное издание

**Майоров Владимир Иванович
Денисенко Виктор Васильевич**

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Учебное пособие

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

ISBN 978-5-9266-1925-3



Подписано в печать 18.04.2023.

Авт. л. 5,1. Заказ 134.

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