

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ КАЗЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР
ПРОБЛЕМ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ»

С.Н. Антонов

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО
ДВИЖЕНИЯ

Монография

Москва
2017

*Рекомендовано к опубликованию
редакционно-издательским советом ФКУ НИЦ БДД МВД России*

Рецензенты:

заведующий кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции, доктор юридических наук, профессор Россинский Б.В.

доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, доцент Солошенко П.А.

Антонов С.Н.

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: Монография. – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2017. – 68 с.

ISBN 978-5-9908806-4-1

В монографии рассматриваются теоретические и правовые основы федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, его целевое назначение, субъекты, объекты, сущность и содержание. Формулируются предложения и рекомендации по совершенствованию данного направления правоприменительной деятельности полиции.

Монография предназначена для преподавателей учебных заведений МВД России, научных работников и сотрудников полиции, осуществляющих федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения.

УДК 343. 351.74

Содержание

Введение	4
1. Общая характеристика правовой основы осуществления федерального надзора	8
2. Имплементация федерального надзора в национальное законодательство, основные элементы понятия	10
3. К вопросу о соотношении контроля и надзора в государственном управлении	15
4. Целевое назначение (направленность) федерального надзора	21
5. Госавтоинспекция как основной субъект федерального надзора	23
6. Общая характеристика компетенции Госавтоинспекции	26
7. Объекты проверок и предметы федерального надзора	32
8. Методы федерального надзора	37
9. Меры административного принуждения, применяемые в процессе федерального надзора	45
10. Предписания и представления как формы реагирования на правонарушения, выявляемые в процессе федерального надзора	51
11. Ответственность субъектов и подконтрольных объектов в рамках проведения проверок	56
12. Специальные условия повышения эффективности федерального надзора	57
Заключение	58
Нормативные правовые акты	62
Литература	64
Справочная литература	67

Введение

Состояние безопасности дорожного движения остается для России одной из острейших социально-экономических проблем. Ежегодно в результате различного рода нарушений требований безопасности в области дорожного движения его участниками, юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями гибнут десятки тысяч человек и сотни тысяч получают ранения. Только в 2016 г. произошло 172 690 дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП), в которых погибли 20 177 и более 219 тыс. человек были ранены. Число выявленных нарушений в области дорожного движения постоянно растет и в прошлом году составило более 90 млн¹. Остается высоким уровень латентности правонарушений в области дорожного движения.

Негативная тенденция повышения агрессивности в поведении водителей прослеживается и по результатам мониторинга общественного мнения по проблемам безопасности движения². В ходе социологического опроса на возможность сознательного нарушения Правил указали около 50% водителей. Эта тенденция наиболее наглядно прослеживается на примере выявления нарушений скоростного режима. Если 12–15 лет назад нарушителей скоростного режима выявлялось порядка 7 млн, то в настоящее время эта цифра составляет уже более 50 млн. Следует отметить, что рост выявляемости этого вида нарушений напрямую связан с применением в надзоре за движением специальных технических средств фото- и видеофиксации нарушений. Число правонарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями также остается весьма значительным.

Таким образом, можно предположить, что уровень административной деликтности в области дорожного движения в перспективе будет расти, поскольку постоянное увеличение количества выявленных нарушений и наложенных административных наказаний сегодня не всегда являются сдерживающими факторами для недисциплинированных водителей, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а следовательно не несут в себе должной профилактической направленности.

Рассуждая о распространенности административных деликтов, нельзя не вспомнить одну характерную закономерность, влияющую на правопослушность граждан, которая была в свое время отмечена

¹ Данные взяты с официального сайта ГИБДД МВД России <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения – 16.01.2017 г.).

² Приказ МВД России от 10 августа 2006 г. № 621 «О проведении мониторинга» // АИПС «НПА МВД России».

известным психологом Дитером Клебельсбергом. Суть ее сводится к следующему. Интенсивное издание нормативных установлений (в любой области общественных отношений), не сопровождающееся должным контролем (надзором) за их соблюдением, неизбежно влечет распространение правового нигилизма в обществе и «девальвации» законодательных норм.

Следует подчеркнуть, что административная деликтность рассматривается как одна из значительных угроз интересам личности, общества и государства. Под этим термином понимается совокупность всех совершаемых в стране (регионе, населенном пункте) деяний, признаваемых законодательством административными правонарушениями. Наряду с преступностью административная деликтность представляет собой сложную деструктивную систему, опасность которой для правопорядка нельзя недооценивать. Административные правонарушения были и остаются наиболее распространенными видами противоправного поведения. Масштабы административной деликтности, разнообразие форм ее проявлений, причиняемый вред определяют необходимость противодействия административным правонарушениям, снижения порога их опасности для защищаемых законом интересов.

Уровень аварийности на дорогах страны стал предметом обсуждения на прошедшем 14 марта 2016 года в г. Ярославле президиуме Государственного Совета Российской Федерации под руководством Президента Российской Федерации В.В. Путина, в результате которого был принят комплекс мер, направленных на его снижение³.

Общеизвестно, что объективно необходимым условием повышения защищенности участников дорожного движения от ДТП и снижения тяжести их последствий является оптимизация всех сегментов деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, в том числе, и федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения⁴.

Следует отметить, что проблемы повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности актуальны не только для области безопасности дорожного движения, но и для других областей и сфер общественной жизни. В настоящее время в КоАП РФ закреплены более 60 государственных органов, осуществляющих наряду с юрисдикционными и контрольно-надзорные полномочия. Ежегодно эти органы осуществляют десятки

³ Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного Совета Российской Федерации от 11.04.2016 г. Пр-637ГС.

⁴ Далее – федеральный надзор.

тысяч проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на предмет соблюдения ими установленных требований безопасности в соответствующих областях общественной жизни. Вместе с тем анализ практики проверок показывает, что она осуществляется не всегда «прозрачно», по установленным правилам, следствием чего становится нарушение прав и законных интересов представителей малого и среднего бизнеса. На эти проблемы неоднократно обращало внимание высшее руководство страны. Президентом Российской Федерации была поставлена задача разработки концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, которая должна предусматривать:

- формирование единой правовой основы деятельности контрольных и надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности;
- унификацию способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий;
- разработку системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий;
- разработку системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольных и надзорных полномочий ресурсов, с учетом фактических объемов проводимых контрольных мероприятий, а также оценку эффективности их результатов;
- обеспечение принципов максимальной прозрачности деятельности контрольных и надзорных органов;
- проведение мониторинга деятельности контрольных и надзорных органов⁵.

Решение заявленных задач призвано способствовать повышению эффективности надзорной деятельности в различных сферах общественной жизни и при этом обеспечивать защиту прав и законных интересов объектов проверок.

В рамках решения обозначенных проблем Минэкономразвития России разработан проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»⁶. Целью документа задекларировано повышение результативности и эффективности осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) при одновременном снижении из-

⁵ Поручение Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391.

⁶ www.consultant.ru

быточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций.

Научная общественность также не остается в стороне от обсуждения теоретических и практических проблем повышения эффективности контроля и надзора⁷. В настоящее время разработана и успешно реализуется приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», принято постановление Правительства Российской Федерации о применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов контроля и надзора⁸.

Вместе с тем исследованию вопросов сущности и содержания федерального надзора, особенно его проявлений в области безопасности дорожного движения, в научной литературе уделяется все еще недостаточно внимания. Объясняется такое положение различными причинами. К их числу следует отнести: сравнительно недавнее появление термина «федеральный надзор в области безопасности дорожного движения», определенная сложность регламентации этой деятельности в нормативных правовых актах, неоднозначная трактовка законодателем⁹ и учеными понятия самого «надзора» и его соотношения с «контролем»¹⁰. Кроме того, действующее законодательство не содержит понятия «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения»¹¹. В то же время определения других видов надзора нашли свое нормативное правовое закрепление¹².

Изложенные выше причины в совокупности образуют объективные предпосылки для проведения самостоятельного исследования теоретических и практических аспектов оптимизации федерального

⁷ Стариллов Ю.Н., Мартынов А.В. I Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» / Административное право и процесс. – М.: Юрист. № 10. 2015. С. 84–88.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806.

⁹ См. например: Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (п. 19 ч. 1 ст. 12) (далее – ФЗ «О полиции»); Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 19.4, 19.5, 19.61 и др.) (далее – КоАП РФ).

¹⁰ См. например: Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. – М.: ВНИИБД МВД СССР, 1981; Россинский Б.В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. – М.: НИЦ ГАИ МВД РФ. ИНИ, 1993; Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора. Журнал «Административное право и процесс» № 4. – М. Юрист, 2005; Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 2010. Административное право: Учебник / Под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2002. – 454 с. и др.

¹¹ Авторское видение рассматриваемой научной дефиниции представлено: Антонов С.Н. Понятие федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения: лекция. – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2015. – 44 с.

¹² См., например, ст. 3 (в области образования), ст. 7 (в области пожарной безопасности), ст. 13 (в области использования атомной энергии) Федерального закона № 242-ФЗ.

надзора в области безопасности дорожного движения, что позволит четче определить место и роль этой деятельности в обеспечении безопасности дорожного движения.

1. Общая характеристика правовой основы федерального надзора

Правовую основу организации и осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения образуют нормативные правовые акты различной юридической силы: федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты.

К числу федеральных законов, прежде всего, следует отнести Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294). Указанный закон является базовым в регулировании общественных отношений, возникающих при проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей со стороны органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. По сути, этим законом определяется государственная политика в этой области.

Основным нормативным актом, регламентирующим общественные отношения в области обеспечения безопасности, рассматривается Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – ФЗ «О безопасности дорожного движения»). Данный закон содержит несколько статей, определяющих специфику федерального надзора в этой области, а также его роль в решении задач по обеспечению безопасности дорожного движения.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции») регламентирует задачи, основные направления, обязанности и права полиции, в том числе в рассматриваемой области общественных отношений.

Вопросы ответственности и порядка ее применения за нарушения в области дорожного движения установлены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

В Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, утвердившем Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, установлено, что к числу основных задач Министерства отнесено «обеспечение федерального

государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел (пп. 3 п. 2), а также сформулировано соответствующее полномочие (п. 27) (далее – Положение о МВД России).

Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (далее – Положение о Госавтоинспекции), определяет функции, задачи права и обязанности Госавтоинспекции, ее систему и структуру, а также иные вопросы правового статуса службы, являющейся основным субъектом осуществления федерального надзора.

Определенную конкретизацию вопросы осуществления федерального надзора нашли в Положении о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716 (далее – Положение о федеральном надзоре).

Отдельным направлениям (блокам) федерального надзора посвящены административные регламенты МВД России: по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденный приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 (далее – приказ МВД России № 185), и исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, утвержденный приказом МВД России от 30 марта 2015 г. № 380 (далее – приказ МВД России № 380).

Кроме того, в настоящее время во исполнение п. 9 Положения о федеральном надзоре разработан Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражд-

данами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов (приказ МВД России от 14 ноября 2016 г. № 727).

Имеется также ряд иных ведомственных документов, регламентирующих отдельные вопросы названного вида деятельности, которые будут рассмотрены в процессе исследования.

Таким образом, можно констатировать, что система правового регулирования реализации надзорных полномочий в основном сформирована (хотя не лишена ряда недостатков, на которые будет обращено внимание ниже). Сравнительно-правовой анализ указанных выше документов позволяет обозначить контуры федерального надзора, определить его сущность и содержание, сформулировать понятие.

2. Имплементация федерального надзора в национальное законодательство, основные элементы его понятия

Появление термина «федеральный надзор» в национальном законодательстве связано с принятием Федерального закона от 18.07.2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 242-ФЗ). Имплементация данного института в правовое поле обеспечения безопасности дорожного движения осуществлялась по нескольким направлениям.

Самые значимые изменения были внесены в ФЗ «О безопасности дорожного движения». Новации были направлены на уточнение правового статуса федерального надзора (наименование, цель, объекты, предмет, особенности проведения проверок и др.). Ранее используемый термин «государственный надзор и контроль за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения» заменен на термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения». Последний был задекларирован как одно из основных направлений обеспечения безопасности

движения, а его организация и осуществление отнесены к полномочиям (предметам ведения) Российской Федерации.¹³

Наряду с этим возникли некоторые несоответствия между обозначением области применения федерального надзора в нормах закона. Так, в одном случае она именовалась как «область безопасности (*выдел. авт. – А.С.*) дорожного движения», а в другом – «область обеспечения безопасности (*выдел. авт. – А.С.*) дорожного движения»¹⁴. Вопрос в данном случае далеко не «академический». Дело в том, что указанные термины имеют различное законодательное закрепление. Так, под «безопасностью дорожного движения» понимается «состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий». А обеспечение безопасности дорожного движения определяется как «деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий»¹⁵.

Изложенное позволяет предположить, что в первом случае речь идет о качественной характеристике состояния дорожного движения – его безопасности, которая во многом определяется уровнем соблюдения юридическими и физическими лицами обязательных требований безопасности, закрепленных в законодательстве¹⁶. Сущностная характеристика другого термина заключается, прежде всего, в деятельности (в т.ч. и по осуществлению федерального надзора), направленной на обеспечение названной выше качественной характеристики дорожного движения. Сегодня обеспечение безопасности дорожного движения задекларировано в качестве одного из основных направлений деятельности полиции¹⁷, а непосредственная его реализация возложена на ГИБДД МВД России, в том числе, путем осуществления федерального надзора¹⁸. Поскольку субъект федерального надзора не может одновременно выступать в качестве его объекта, то можно сделать логичный вывод, что областью федерального надзора следует считать «безопасность дорожного движения».

¹³ Абз. 13 ст. 5 и 8 ч. 1 ст. 6 ФЗ «О безопасности дорожного движения», соответственно.

¹⁴ См. название главы V и ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения», соответственно.

¹⁵ Ст. 2 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

¹⁶ См. например, ст. 11, 12, 16, 18, 20 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

¹⁷ Ст. 2 ФЗ «О полиции».

¹⁸ П. 1 Положения о Госавтоинспекции.

Особо подчеркнем, что в результате новаций рассматриваемая деятельность с приобретением статуса «федеральной» стала именоваться исключительно как «надзорная»¹⁹, т.е. обрела определенную «самостоятельность» от другого вида проверочной деятельности – контроля. Немаловажно в справочном порядке отметить, что в 70-х годах прошлого века в нормативных правовых актах надзор (за движением транспорта и пешеходов) фигурировал как «одно из главных направлений деятельности Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел СССР», основной целью которого являлось «обеспечение бесперебойного и безопасного движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах»²⁰.

К сожалению, следует констатировать, что в ФЗ «О полиции» термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения» не «прижился», и до сих пор фигурирует следующая формулировка обязанности полиции: «осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения» (пп. 19 ч. 1 ст. 12). То же самое можно сказать и о КоАП РФ²¹.

Достаточно оригинальная формулировка рассматриваемого вида деятельности приводится в Положении о МВД России, где в качестве полномочия он зафиксирован в следующем виде: «организация и осуществление федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, а также осуществление специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в этой области» (п. 27). Фактически вторая часть положения дублирует и противоречит первой, поскольку в законе исключен термин «контроль», а «надзорные функции» логично вписываются в понятие федерального надзора. Более того, можно наблюдать и противоречие анализируемого полномочия с п. 1 Положения о Госавтоинспекции, где сказано, что она осуществляет «федеральный государственный надзор и специальные разрешительные функции в области безопасности дорожного движения».

¹⁹ Автор настоящей работы еще 1990 году утверждал, что дорожно-патрульная служба (один из блоков (направлений) федерального надзора) осуществляет надзор, а не контроль. См. Антонов С.Н. Понятие надзорной деятельности ДПС ГАИ. Сборник научных трудов ВНИИ МВД СССР. – М. 1990.

²⁰ См. Наставление по надзору за движением транспорта и пешеходов. – М., 1970 (п. 1 раздела «Общие положения»). Постановление Совета Министров ССР от 10 августа 1978 г. № 685.

²¹ См. например, ч. 2 ст. 27.12 КоАП РФ.

К сожалению, в проанализированных выше и некоторых других нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность МВД России в области безопасности дорожного движения, термин «контроль» фигурирует до сих пор. Следует отметить, что при характеристике надзорной деятельности и в других сферах общественной жизни в качестве равнозначных также нередко применяются термины «контроль» и «надзор»²². В этой связи, и в условиях продолжающихся десятилетиями научных дискуссий о соотношении данных терминов²³ четкая позиция законодателя относительно названия проверочной деятельности в области дорожного движения имеет важное значение. Теоретические взгляды ряда уважаемых ученых административистов на соотношение контроля и надзора, а также отражение их в правовом поле будут изложены в следующем разделе работы.

Рассматривая вопросы имплементации федерального надзора в правовое пространство, нельзя оставить в стороне и Положение о федеральном надзоре. По этому поводу можно высказать следующие соображения. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» на Правительство Российской Федерации возложена обязанность определить порядок осуществления федерального надзора. Однако на сегодняшний день утверждено *Положение* о федеральном надзоре, которое по своей сути представляет конгломерат материальных норм (вместо процессуальных) законодательных и подзаконных актов (ФЗ «О безопасности дорожного движения», Федеральный закон № 294-ФЗ, КоАП РФ, Положение о Госавтоинспекции, Административного регламента по контролю и надзору). При этом в п. 1 названного правового акта закреплено, что он устанавливает *порядок* осуществления федерального надзора. К новациям данного документа можно отнести лишь закрепление МВД России и его территориальных органов в качестве субъектов надзора (п. 2) и определенную корректировку предметов проверок (п. 7), названных в ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Выше отмечалось, что в законодательстве отсутствует легальное понятие «федеральный надзор». Вместе с тем представляется, что его существенные характеристики и основные элементы производны от понятия государственного контроля (надзора), закрепленного в Федеральном

²² См., например: Федеральный закон № 294-ФЗ; ФЗ «О полиции». П. 19 ч. 1 ст. 12; КоАП РФ. Ст. 19.4, 19.5, 19.61.

²³ См., например: Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора // Административное право и процесс, 2005. № 4. – С. 59–60.

законе № 294. Именно этот закон имеет ключевое значение для понимания федерального надзора, поскольку носит универсальный, рамочный характер и может быть использован для исследования контрольно-надзорной деятельности в различных сферах общественной жизни, включая область дорожного движения. Правильность такого вывода подтверждается и сравнительно-правовым анализом понятийного аппарата, используемого в названном законе и понятий надзора (контроля), применяемых в других сферах общественной жизни²⁴, который показывает прямую зависимость видового явления от родового. В свою очередь отличие термина «государственный контроль (надзор)» и «федеральный государственный контроль (надзор)» заложены в законодательном определении первого термина.

В Федеральном законе № 294 (п. 1 ст. 2) государственный контроль (надзор) определен как «деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (далее – обязательные требования), посредством организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями». Таким образом, под федеральным государственным контролем (надзором) законодатель понимает «деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации» (п. 2 ст. 2 названного закона).

²⁴ См. например: Федеральный закон № 242-ФЗ. Ст. 3 (в области образования); ст. 7 (в области пожарной безопасности); ст. 13 (в области использования атомной энергии).

Понятия данных видов надзора представлены законодателем как тождественные, за исключением субъектного состава и территории его осуществления.

Для более полного и всестороннего изучения проблемы актуальность имеет определение контрольно-надзорных функций, данное в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Под заявленными функциями здесь понимается «осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения» (пп. (б) п. 2).

Анализ приведенных выше положений законодательства позволяет выделить следующие основные элементы надзора, составляющие его теоретическую конструкцию: целевое назначение, субъекты надзора; объекты и предметы надзора; методы надзора; меры административного принуждения, применяемые по результатам надзора.

Прежде чем перейти к рассмотрению обозначенных проблем, следует изучить вопрос соотношения контроля и надзора для уточнения и более полного выяснения наименования исследуемого феномена.

3. К вопросу о соотношении контроля и надзора в государственном управлении

Общеизвестно, что в правовой регламентации общественных отношений, связанных с осуществлением контрольно-надзорных функций в различных сферах жизни, в том числе и в области обеспечения безопасности дорожного движения, наблюдается отсутствие единых подходов в использовании терминологического аппарата. Проблема соотношения контроля и надзора имеет важное как теоретическое, так и практическое значение. В теории права нет четких критериев разграничения контрольной и надзорной деятельности. Как следствие в национальном законодательстве этот вопрос также остается открытым, как это было показано выше.

Рассматриваемые дефиниции являются необходимыми элементами государственного управления обществом. Они представляет собой своеобразное «мерило» эффективности государственного воздействия на обще-

ственные отношения в различных сферах деятельности. Именно в процессе их осуществления можно выявить, насколько эффективно функционирует само государственное управление. Актуальность разграничения понятий «контроль» и «надзор» отражает объективную необходимость совершенствования практики их реализации. Чем скорее в законодательстве будут разграничены указанные правомочия уполномоченных субъектов, тем быстрее будут достигнуты задачи обеспечения безопасности, защиты прав и свобод граждан во всех сферах жизнедеятельности.

Поэтому прежде чем перейти к рассмотрению сущности и содержания федерального надзора, постараемся определиться с терминологическим аппаратом, используемым при характеристике контрольно-надзорной деятельности как института государственного управления в целом, так и его проявлениях в области безопасности дорожного движения.

Надо сказать, что теоретическая неопределенность соотношения понятий «контроль» и «надзор» объясняется некоторым «внешним» сходством этих дефиниций, характеризующихся в юридической литературе как способы обеспечения законности в различных сферах общественной жизни.

В целях сужения предмета исследования за его рамками специально оставлены вопросы прокурорского надзора, который вне всякого сомнения является самостоятельным «высшим» способом обеспечения законности²⁵. Кроме того, не исследуются аспекты, связанные с административным надзором, под которым в законодательстве понимается «осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в временных ограничениях его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных Федеральным законом»²⁶.

Прежде всего, обратимся к филологическому толкованию рассматриваемых терминов. «Контроль» здесь рассматривается как учет, проверка счетов, отчетности»; «надзор» – как деятельность по присмотру, наблюдению²⁷. Далее, «контроль» – наблюдение, надсмотр за чем-нибудь с целью проверки; надзор» – деятельность по наблюдению, присмотру,

²⁵ Подробнее о прокурорском надзоре и его соотношении с контролем и надзором, осуществляемым органами исполнительной власти см. например, Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с.

²⁶ См. ст. 1 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

²⁷ В. Даль. Толковый словарь живого великорусского языка. Том 2. С. 153, 401.

сопряженная с ответственностью за ее ведение²⁸. «Контроль» – проверка деятельности кого-, чего-либо, наблюдение с целью проверки; «надзор» – наблюдение, с целью присмотра, проверки²⁹. Таким образом, можно сделать вывод, что эти понятия фактически отождествляются, а связующими элементами для них являются термины «наблюдение» и «проверка».

Обращение к анализу специальной юридической литературы также не дает однозначного ответа на поставленный вопрос. Так, в начале 70-х годов прошлого века под контролем понималась форма обеспечения законности, позволяющая активно вмешиваться в сферу управления путем дачи обязательных для исполнения указаний о путях, способах и сроках устранения нарушений законности и обстоятельств, способствующих этим нарушениям. В отношении надзора утверждалось, что его цель – предупредить нарушение законности, а совершенное нарушение устранить в целях восстановления нарушенного права. При этом отмечалось, что надзорные органы в отличие от органов контроля не обладают правом вмешательства в административную деятельность органов управления³⁰. Ф.С. Разаренов, анализируя понятие «административный надзор», акцентировал внимание на отсутствии между органами надзора и поднадзорными органами организационной соподчиненности. Кроме того, автор подчеркивал, что объект надзора шире объекта контроля и включает наряду с организациями и граждан³¹. Позднее, в середине 80-х годов, в качестве одного из критериев разграничения рассматриваемых дефиниций приводился тезис, что контрольные органы оценивают работу подконтрольных объектов с точки зрения не только законности, но и целесообразности, в отличие органов надзора. Отмечалось также, что по результатам контроля, как правило, применяются меры дисциплинарного воздействия, а следствием надзора является применение административных мер. Подчеркивалось, что надзор осуществляется специальными государственными инспекциями, кроме того, в отличие от органов контроля, органы надзора не впра-

²⁸ Толковый словарь русского языка под редакцией проф. Ушакова Д.Н. М.: 1938, Том 1, С. 1450; Том 2, С. 335.

²⁹ Словарь современного литературного языка. – М., 1956, Том 5, стр. 1342; Том 7, С. 150; Словарь русского языка. М., 1983, Том 2, С. 94, 344.

³⁰ См. например, Административное право: Учебник под редакцией д.ю.н., проф. А.Е. Лунова: Юридическая литература, М. 1970. стр. 230–232; Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов управления. М.: Наука, – 1980, С. 255.

³¹ См. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. Вопросы административного надзора на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 69–78.

ве отменить или изменить акт поднадзорного органа. Соответствующая деятельность именовалась административным надзором, под которым понималось наблюдение за исполнением специальных правил и требований, установленных в различных сферах общественной жизни. Государственные инспекции, осуществлявшие административный надзор, наделялись государственно-властными полномочиями по выдаче обязательных указаний об устранении выявленных нарушений, разрешению и запрещению определенных действий, применению к виновным мер административного воздействия³².

В более поздних трудах ученых-административистов можно отметить и более четкие различия между контролем и надзором, которые рельефно подчеркивают их самостоятельность³³. Кроме того, выделяются и другие особенности, присущие надзору, в частности, отмечалось, что органы надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции³⁴. Все чаще стали появляться суждения, что уже сформировались достаточные основания, чтобы «провести грань между контрольной и надзорной деятельностью, «развести» эти понятия, не отождествлять их, а определить особенности, назначение и место в системе способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении»³⁵. С.М. Зырянов посвятил диссертационное исследование институту административного надзора в России, где также затрагивались вопросы соотношения рассматриваемых понятий³⁶. Кроме того, предпринимались попытки установить соотношение понятий «контроль» и «надзор» применительно к полицейской деятельности³⁷.

³² См. например, Административное право: Учебник под редакцией д.ю.н., проф. Ю.М. Козлова – М.: Юридическая литература, 1985. – С. 270–272.

³³ См. например, Административное право Российской Федерации: Учебник – М.: ЗЕРКАЛО, ТЕИС, 1996. – С. 605–608.

³⁴ См. там же С. 454, 458, также см. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – С. 407–412; Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД. М., 1974. – С. 46–47; Денисов Р.И. Органы внутренних дел как субъекты административного надзора. Вопросы теории и организационно-правового обеспечения административного надзора в дорожном движении. – М. – 1983. – С. 18.

³⁵ См. например: Административный надзор органов исполнительной власти. Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М. 2010. Административное право: Учебник / Под. Ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, – М.: Юрист, 2002. – 454 с. и др.

³⁶ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти. Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук, 2010.

³⁷ Бекетов О.Н. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование. Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук, 2010. – С. 6.

В области обеспечения безопасности дорожного движения проводились специальные научные исследования контрольно-надзорной деятельности. Так, Р.И. Денисов посвятил этому вопросу диссертационное исследование, одним из основных выводов которого стало понятие административного надзора в сфере дорожного движения³⁸. Отдельные вопросы реализации надзорных полномочий Госавтоинспекции в государственной системе обеспечения безопасности дорожного движения рассматривались в работах Б.В. Россинского³⁹.

Таким образом, анализ приведенных выше точек зрения ученых-административистов позволяет сделать вывод, что они в основном последовательно считают контроль и надзор самостоятельными способами обеспечения законности, соответственно обладающими специфическими характерными чертами. Вместе с тем такой вывод нельзя сделать на основе анализа нормативных правовых актов, регламентирующих различные аспекты контроля и надзора в различных областях общественных отношений.

Так, например в КоАП РФ обозначенные дефиниции используются в одном случае как равнозначные, когда законодатель применяет «стандартные» формулировки «государственный контроль (надзор)»⁴⁰ или «государственный надзор (контроль)»⁴¹, а в другом – как самостоятельные: например, «надзор» в ч. 5, 8, 12 ст. 19.5 КоАП РФ; «контроль» в ч. 2 ст. 19.5 КоАП РФ. В целом, следует заметить, что аналогичный подход к использованию терминов «контроль» и «надзор» можно наблюдать практически в каждом нормативном правовом акте, затрагивающем вопросы осуществления этих видов деятельности в различных сферах общественной жизни.

В ФЗ «О полиции» соответствующие термины, в отличие от Закона «О милиции», подаются как равнозначные (см. соответственно п. 19 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции» и ч. 10 ст. 10 закона «О милиции»). Аналогичная неопределенность присутствует и при регламентации соответствующей

³⁸ См. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. – М.: ВНИИБД МВД СССР, 1981.

³⁹ См. Б.В. Россинский. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. – М.: НИЦ ГАИ МВД РФ. ИНИ, 1993. – 168 с.

⁴⁰ См. например: Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ; ст. 19.4 КоАП РФ.

⁴¹ См. например: ст. 19.5, 19.61 и ряд других статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

шего вида деятельности в Положении о МВД России и Положении о Госавтоинспекции. Что касается ведомственных актов, то там картина с использованием соответствующих терминов еще запутаннее.

Таким образом, можно утверждать, что до настоящего времени в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах отсутствует единый подход к пониманию и толкованию терминов «контроль» и «надзор».

Вместе с тем, системный и комплексный анализ результатов изучения справочной и специальной литературы, нормативных правовых источников по обозначенной проблематике позволяет выделить группу особенностей, свидетельствующих о специфике надзора и контроля⁴² как самостоятельных способов обеспечения законности. К ним можно отнести следующие основные моменты:

- органы контроля по сравнению с органами надзора обладают более широкими и разнообразными полномочиями;

- органы контроля оценивают деятельность подконтрольных объектов не только с точки зрения законности, но и целесообразности;

- объектом контроля являются конкретные объекты, в то время как надзор может распространяться как на определенный (персонифицированный), так и на неопределенный круг объектов;

- контроль и надзор различаются по методам осуществления: для надзора характерно систематическое наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, арсенал методов государственного контроля гораздо шире;

- надзор осуществляется в отношении третьих лиц, не находящихся в отношениях власти – подчинения;

- объектом надзора являются специальные правила (противопожарные, санитарные, ветеринарные, правила дорожного движения и др.), в то время как объект контроля имеет более широкий и разнообразный спектр (финансы, дисциплина и т.п.);

- надзор напрямую не вмешивается в хозяйственную деятельность проверяемых объектов, в то время как в процессе контроля такое вмешательство имеет место;

- результатом надзора может быть применение административного наказания (административный штраф, лишение специального права, приостановление работ и др.), следствием контрольной деятельности может быть дисциплинарная, а иногда и уголовная ответственность.

Таким образом, несмотря на внешнюю схожесть «контроля» и «надзора», последний имеет специфику и занимает особое место среди

⁴² См. например: Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора. Журнал «Административное право и процесс» № 4. – М.: Юрист., 2005. – С. 59–60.

способов обеспечения законности в государственном управлении. Обозначенная позиция используется в настоящем исследовании. Надо сказать, что данный теоретический вывод подтверждается и правотворческой практикой. Выше уже отмечалось, что в национальное законодательство введен термин «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения», который фигурирует в качестве одного из основных направлений деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, а полномочия по его осуществлению отнесены к предметам ведения Российской Федерации⁴³.

Определившись с правовой основой, наименованием и основными элементами теоретической конструкции понятия федерального надзора, можно приступить к анализу сущности и содержания этого правового института и к формулировке его понятия.

4. Целевое назначение (направленность) федерального надзора

В справочной литературе встречаются различные трактовки термина «цель». Приведем лишь некоторые из них. В Википедии «цель» (нем. Ziel) представлена как «идеальный или реальный предмет сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечный результат⁴⁴. В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова искомый термин рассматривается как «предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить»⁴⁵. Для предмета нашего исследования наиболее приемлемы такие сущностные характеристики цели как «предмет стремления», «конечный результат». Исходя из приведенных соображений, проанализируем нормативное правовое закрепление цели федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения.

Сразу следует констатировать, что исследуемый феномен формулируется по-разному. В ч. 1 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» установлено, что надзор осуществляется «в целях обеспечения соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения». Законодательство здесь понимается в широком смысле этого слова и состоит, как это и определено в ст. 4 названного закона, а именно «из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, принимае-

⁴³ См. ст. 5, ч. 1 ст. 6, ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

⁴⁴ ru.wikipedia.org.

⁴⁵ <http://elhow.ru/ucება/opredelenija/c/chtotakoe-cel>.

мых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов». Таким образом, указанное целевое назначение федерального надзора фактически совпадает с одной из задач Госавтоинспекции, которая сформулирована следующим образом: «Госавтоинспекция обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения...»⁴⁶. В тоже время в Положении о федеральном надзоре говорится об ином: «федеральный надзор направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений ...требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения... принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений»⁴⁷. Подчеркнем, что аналогичным образом цель контрольно-надзорной деятельности отражена и в п. 1 ст. 2 Федерального закона № 294, который, как отмечалось выше, является базовым законодательным актом, регламентирующим соответствующий круг общественных отношений.

Исходя из приведенной выше сущностной характеристики цели, представляется, что ее формулировка, приведенная в ФЗ «О безопасности дорожного движения», является наиболее оптимальной, поскольку во втором случае (Положение о федеральном надзоре) речь идет не о цели («предмет стремления», «конечный результат»), а о конкретных мерах (средствах) административного принуждения, направленных на обеспечение соблюдения требований законодательства в рассматриваемой области.

Таким образом, можно констатировать наличие несоответствия между постановлением Правительства Российской Федерации и Федеральным законом в части целеустановления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения.

⁴⁶ Положение о Госавтоинспекции. П. 2.

⁴⁷ П. 1 Положения о федеральном надзоре.

Следует отметить, что вопрос о цели надзора вообще также неоднозначно воспринимался учеными-административистами⁴⁸. Так, М.И. Еропкин считал, что целью надзора является «обеспечение общественного порядка, предупреждение и пресечение нарушений, выявление нарушителей и принятие к ним мер общественного и административного воздействия»⁴⁹. По иному представляется цель надзора в учебной литературе: «предупреждение, выявление и пресечение правонарушений, восстановление установленного порядка и привлечение виновных к ответственности»⁵⁰.

Изложенное выше позволяет утверждать, что целью федерального надзора в области безопасности дорожного движения является обеспечение соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

5. Госавтоинспекция как основной субъект федерального надзора

В научной литературе в качестве субъектов административного надзора⁵¹ рассматривались «специальные органы исполнительной власти»⁵², государственные инспекции⁵³, органы милиции⁵⁴. В настоящее время в соответствии с законодательством к таким органам относятся федеральные органы исполнительной власти в виде федеральных служб⁵⁵, а также различные инспекции в федеральных министерствах (ветеринарная, санитарная, пожарная и др.).

Сегодня организация и осуществление федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения возложены

⁴⁸ Естественно, речь идет не о цели федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения, а о цели надзора вообще (прим. авт. – А.С.).

⁴⁹ Еропкин М.И. указ. соч., С. 88.

⁵⁰ См. Например: Административное право: Учебник / Под. Ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, – М.: Юрист, 2002. – 458 с.; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – С. 411.

⁵¹ В настоящее время этот термин используется в другом значении, о чем говорилось выше.

⁵² См. например: Административное право: Учебник / Под. Ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, – М.: Юрист, 2002. – 458 с.; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – С. 411.

⁵³ Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юридическая литература, 1987. С. 13.

⁵⁴ См. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1965. – С. 88.

⁵⁵ Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9.03.2004 г. № 314.

на МВД России и ее территориальные органы⁵⁶. И это не случайно, поскольку федеральный надзор является одним из важнейших направлений деятельности полиции по обеспечению безопасности дорожного движения. Законодатель видит предназначение полиции в защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействии преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечении общественной безопасности⁵⁷. Для реализации этих задач в ст. 2 ФЗ «О полиции» сформулированы двенадцать основных направлений деятельности полиции, одним из которых является обеспечение безопасности дорожного движения. Свою детализацию (конкретизацию) эта функция находит в конкретных обязанностях и правах полиции, которые сведены в отдельные специальные группы⁵⁸.

Анализируя генезис нормативного правового закрепления рассматриваемой функции полиции (милиции) (обеспечение безопасности дорожного движения), отметим, что в Законе РФ «О милиции» этот термин вообще не применялся. Вместе с тем, в ранее действовавшем Положении о МВД России⁵⁹ «обеспечение безопасности дорожного движения» фигурировало в качестве одной из основных задач Министерства.

Таким образом, можно утверждать, что статус деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения претерпел существенные изменения (от одной из задач Министерства до основного направления деятельности (функции) полиции). Одновременно повысился и уровень правового регулирования этой деятельности (от Указа Президента Российской Федерации до федерального закона). Это обстоятельство в определенной степени свидетельствует о проявлении повышенного внимания со стороны государства к решению проблем сохранности жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении.

Сказанное можно расценивать как свидетельство преемственности и достаточной эффективности функционирования в органах внутренних дел системы надзора в области безопасности дорожного движения. Этому способствовало и то обстоятельство, что в рамках реализации ФЗ «О полиции» был проведен комплекс мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности органов внутренен-

⁵⁶ П. 27 Положения о МВД России, п. 2 Положения о федеральном надзоре.

⁵⁷ Ст. 1 ФЗ «О полиции».

⁵⁸ См. п. 19 ч. 1 ст. 12 и п. 20 и 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», соответственно.

⁵⁹ См. Указ Президента Российской Федерации от 19.07.2004 г. № 927.

них дел, к числу которых можно отнести усиление централизации в управлении, уточнение компетенции, перевод полиции на федеральный бюджет и др. Все это не могло не сказаться на эффективности деятельности полиции по предупреждению ДТП, снижении тяжести их последствий.

В соответствии со специализацией в деятельности в системе МВД России это направление отнесено к компетенции Госавтоинспекции МВД России⁶⁰, которая осуществляет соответствующие полномочия через систему органов и подразделений⁶¹.

В п. 3 Положения о федеральном надзоре установлен перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление федерального надзора, который условно можно разделить на две основные группы.

К первой относятся руководители (их заместители) подразделений Госавтоинспекции, входящих в ее систему:

- руководитель ГУ ОБДД МВД России (его заместитель);
- руководитель ЦСН ОБДД МВД России (его заместитель);
- руководитель подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации (его заместитель);
- руководитель специализированного подразделения Госавтоинспекции территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации (его заместитель);
- руководители подразделения Госавтоинспекции, управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, включая несколько муниципальных образований, закрытые административно-территориальные образования, а также Госавтоинспекции Управления МВД России на комплексе «Байконур» (их заместители).

Вторую группу образуют должностные лица Госавтоинспекции, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ (пп. 5–9 ч. 2 ст. 23.3)⁶². В их число входят:

- начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения (его заместитель);

⁶⁰ П. 1 Положения о Госавтоинспекции.

⁶¹ П. 5 Положения о Госавтоинспекции.

⁶² Руководители подразделений Госавтоинспекции также наделены юрисдикционными полномочиями (прим. авт.).

- командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы (его заместитель);
- сотрудники Госавтоинспекции МВД России, имеющие специальное звание;
- старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения;
- старшие государственные инспектора дорожного надзора, государственные инспектора дорожного надзора; старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции⁶³.

Кроме того установлено, что указанные должностные лица при проведении плановых и внеплановых документарных и выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей пользуются правами, установленными Положением о Госавтоинспекции, соблюдают ограничения и выполняют обязанности, установленные ст. 15–18 ФЗ № 294, а также несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них полномочий (п. 4). Соответствующий круг вопросов будет рассмотрен ниже.

Таким образом, рассмотренные положения нормативных правовых актов позволяют сделать однозначный вывод, что основным субъектом, осуществляющим федеральный надзор, является Госавтоинспекция.

6. Общая характеристика компетенции Госавтоинспекции

Специфика и многоплановость общественных отношений, складывающихся в области обеспечения безопасности дорожного движения, обуславливают объективную необходимость привлечения к этой работе различных государственных органов. В настоящее время только на федеральном уровне управления в решении задач по обеспечению безопасности дорожного принимают участие около 50 органов исполнительной власти (Минтранс России, МЧС России, Минобрнауки России, Минздрав России, Ространснадзор, ВАИ и др.). Вместе с тем, исследования показывают, что оценка содержания, распределения и сочетания полномочий соответствующих ор-

⁶³ Положение о федеральном надзоре. П. 3.

ганов не позволяет считать их взаимоотношения системными. Это, в свою очередь, объективно порождает множество проблем, не отвечающих интересам системы обеспечения безопасности дорожного движения в целом⁶⁴.

В сложившихся условиях возрастает объективная необходимость определения научно обоснованных подходов к оптимизации функционального «наполнения» компетенции Госавтоинспекции, реализующей одно из основных направлений деятельности полиции – осуществление федерального надзора.

Сегодня для Госавтоинспекции важно не только изменение структуры и штатов, но и уточнение ее полномочий, совершенствование механизмов их реализации. Особенно это актуально в условиях пересмотра компетенции службы, связанного с передачей отдельных функций другим организациям (технадзор и др.).

В последние годы существенные изменения претерпела и правовая основа деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения как в целом, так и по осуществлению федерального государственного надзора в этой области. Соответствующие новации актуализировали проблему корректировки форм и методов надзорной деятельности Госавтоинспекции в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей⁶⁵.

В этой связи четкое определение компетенции Госавтоинспекции имеет принципиальное значение для уточнения места и роли службы в системе органов, участвующих в обеспечении безопасности дорожного движения, и исключения дублирования их функций и полномочий в этой области.

В научной литературе давно установлена тесная связь функций органа государства с его компетенцией. При этом подчеркивается, что четкое определение компетенции органа государства имеет особое значение, ибо позволяет точно установить «правомерность принимаемых решений, является непременным условием успешного выполнения задач и функций»⁶⁶.

⁶⁴ Подробнее по данному вопросу см., например: Кирьянов В.Н., Кондратьев В.Д., Антонов С.Н., Бертуш С.И. О реализации национальной стратегии повышения безопасности дорожного движения. Безопасность дорожного движения / Сборник научных трудов, вып. 9. – М. НИЦ БДД МВД России, 2008.

⁶⁵ ФЗ № 294.

⁶⁶ См. например: Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М. Юридическая литература. 1969. – С. 11; Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. – Изд. МГУ, 1970. – С. 87 и др.

Под компетенцией органа государства многие ученые понимают, прежде всего, совокупность его полномочий⁶⁷. Аналогичным образом компетенция органа трактуется и в справочной литературе⁶⁸.

Рассмотрение полномочий органа как совокупности прав и обязанностей органа, либо должностного лица особых дискуссий среди ученых не вызывает, более того, отмечается тесная взаимосвязь этих дефиниций. В этой связи приведем слова Б.М. Лазарева о том, что право органа по отношению к объектам управления и обязанность осуществлять эти права перед государством хотя и не сливаются, но неразрывны, как две стороны одной медали⁶⁹.

Отдельные авторы считают, что государственно-властные полномочия являются «наиболее существенным элементом компетенции»⁷⁰ и следовательно не единственным. В подтверждение данного тезиса встречается суждение, что в компетенцию органа государства наряду с полномочиями входят и его функции⁷¹.

Приведем мнение отдельных ученых по данному вопросу. А.Е. Лунев рассматривал функции управления как особый вид управленческой деятельности, продукт процесса разделения труда и специализации в сфере управления⁷². И.С. Самощенко⁷³ исследовал названные функции как особым образом сформулированные права и одновременно обязанности. При этом в соответствующей юридической литературе постоянно фигурирует вывод о наличии тесной связи между функциями и полномочиями⁷⁴.

⁶⁷ См. например: Мамутов В.В. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов. – Правоведение. 1965, № 4. – С. 63; Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. Наука. М., 1974, С. 121; Советское административное право. Учебник под редакцией Козлова Ю.М. – М.: Юридическая литература, 1985. – С. 94 и др.

⁶⁸ См. например: Юридический энциклопедический словарь, Советская энциклопедия. – М.: 1984, – С. 146; С.И. Ожегов. Словарь русского языка. – М. Русский язык. 1989. – С. 289.; ru.wikipedia.org.

⁶⁹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М.: Юридическая литература. 1974. – С. 87.

⁷⁰ Административное право. Учебник под редакцией Козлова Ю.М., Попова Л.Л. М.: Юрист. 2000, – С. 148.

⁷¹ Административное право. Учебник под редакцией Агапова А.Б. М.: Юрайт. 2009, – С. 104.

⁷² Административное право. Учебник под редакцией Лунева А.Е. – М.: Юридическая литература, 1970 – С. 34–35.

⁷³ Самощенко И.С. О нормативных правовых средствах регулирования поведения людей. – Правоведение, 1967, № 1. – С. 37.

⁷⁴ См. например: Советское административное право под ред. проф. Василенкова П.Т. – Юридическая литература, 1979. – С. 8; Омаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. – М.: Мысль, 1980. – С. 100; Административное право. Учебник под редакцией Агапова А.Б. М.: Юрайт, 2009. – С. 104 и др.

Наиболее полно, по нашему мнению, взаимосвязь исследуемых управленческих категорий раскрыл И.В. Черноголовкин, утверждавший, что функции органов государства представляют собой отдельные направления в их практической деятельности, а компетенция же есть выражение функций в полномочиях органа, его правах и обязанностях, то есть правовое установление их объема и границ⁷⁵.

Применительно к органам внутренних дел под функциями понимаются основные направления деятельности по решению стоящих перед ними задач, достижению поставленных целей⁷⁶. Такой подход к определению функций органа отвечает целям и задачам настоящего исследования.

Вместе с тем, исходя из содержания представленных научных дефиниций, можно сделать вывод, что функции органа государства рассматриваются двояко, как основные направления деятельности, так и отдельные виды деятельности, имеющие вспомогательный характер («обеспечивающие» и «штабные» функции⁷⁷).

В качестве основного подхода к исследованию компетенции Госавтоинспекции предлагается использовать теоретическую конструкцию так называемого «древа» целей органа, представляющую собой совокупность управленческих терминов, расположенных в определенной иерархии: «цель»; «задача» («главная задача»); «основное направление деятельности» («функция»); «полномочия (права и обязанности)»; «конкретные действия». В науке административного права эти понятия рассматриваются в тесной взаимосвязи как важнейшие элементы компетенции органа государственного управления.

Выше отмечалось, что правовой статус Госавтоинспекции определен ФЗ «О полиции» и специальным Указом Президента Российской Федерации, утвердившим Положение о ней⁷⁸. Естественно, ФЗ «О по-

⁷⁵ Черноголовкин И.В. Теория функций социалистического государства. М., Юридическая литература, 1970, С. 140.

⁷⁶ Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. – М.: МЮИ МВД России, издательство «Щит-М», 1998. – 54 с.

⁷⁷ См., например: Основы управления в органах внутренних дел. Учебник. – М.: МЮИ МВД России, издательство «Щит-М», 1998. – 54 с.

⁷⁸ Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 года № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», которым утверждено Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – Положение о Госавтоинспекции).

лиции» является базовым законодательным актом, определяющим правовое положение Госавтоинспекции. В нем изложена система специальных прав и обязанностей, в совокупности определяющих роль Госавтоинспекции как в обеспечении безопасности дорожного движения, так и в решении общеполицейских задач, сформулированы правовая основа, основные направления деятельности, задачи и принципы деятельности полиции, а также другие основополагающие вопросы ее функционирования.

В Положении о Госавтоинспекции изложены специальные вопросы ее правового статуса как государственной инспекции. В частности, сформулирована главная задача Госавтоинспекции, обозначены основные направления деятельности (функции), определена система подразделений Госавтоинспекции, регламентированы ее обязанности и права в области обеспечения безопасности дорожного движения, вопросы функционирования института главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения (на федеральном, региональном и местном уровнях) и другие вопросы правового статуса службы. При этом заметим, что отдельные нормы Положения о Госавтоинспекции не являются первичными, поскольку ранее уже были отражены в законодательных актах, а в данном документе⁷⁹ излагаются в систематизированном виде.

Анализ статусного документа позволяет констатировать, что Госавтоинспекция в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства решает двуединую задачу, связанную с безопасностью движения, обеспечивая:

– соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;

– проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий⁸⁰.

⁷⁹ Правовая природа Указов Президента Российской Федерации подробно исследована в юридической литературе см., например: Административное право и административный процесс: актуальные проблемы / Отв. ред. Л.Л. Попов и М.С. Студеникина – М.: Юристъ, 2004. – С. 142–153.

⁸⁰ П. 2 Положения о Госавтоинспекции.

Сравнивая указанную задачу Госавтоинспекции и деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, сформулированную в ФЗ «О безопасности дорожного движения», можно сделать вывод, что деятельность Госавтоинспекции по обеспечению безопасности дорожного движения шире и дополнительно включает в себя такой элемент как «обеспечение соблюдения законодательства в этой области».

Таким образом, Госавтоинспекция в рамках своей компетенции решает следующие задачи в рассматриваемой области:

- обеспечение соблюдения законодательства в области безопасности дорожного движения;

- проведение мероприятий по предупреждению ДТП;

- проведение мероприятий по снижению тяжести последствий от ДТП.

В основном эти задачи решаются в процессе реализации надзорных полномочий, которые составляют основу компетенции Госавтоинспекции.

Выше, при анализе правового статуса Госавтоинспекции отмечалась двойственная правовая природа службы: с одной стороны – подразделения полиции⁸¹, а с другой – государственной инспекции⁸². Природа государственных инспекций, их назначение в государственном управлении подробно рассматривались в специальной литературе, и, несмотря на различие подходов к исследованию данного вопроса, большинство авторов считают, что государственные инспекции являются органами государственного управления, осуществляющими контрольно-надзорные функции в целях обеспечения соблюдения установленных правил в той или иной сфере общественных отношений⁸³. Рассматривая содержание деятельности Госавтоинспекции, Р.И. Денисов справедливо отмечал, что она сводится в основном к функции надзора за соблюдением установленных правил, нормативов и стандартов, относящихся к обеспечению безопасности дорожного движения⁸⁴. Надо сказать, что и в настоя-

⁸¹ П. 1 Указа Президента Российской Федерации от 01 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции».

⁸² П. 2 Указа Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

⁸³ См., например: Кармолицкий А.А. К вопросу о характере полномочий государственных инспекций. Управление и право. Вып. 2. – М., 1973; Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1982; Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М., Юридическая литература. 1987; Административное право: Учебник / под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, – М.: Юрист, 2002. – 458 с. и др.

⁸⁴ См. Денисов Р.И. Указ. работа. С. 97.

шее время сущностная характеристика надзора в области безопасности дорожного движения не претерпела значительных изменений, хотя сама надзорная деятельность Госавтоинспекции подверглась определенной корректировке.

7. Объекты проверок и предметы федерального надзора

Анализ ч. 1 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» позволяет выделить следующие объекты надзора: юридических лиц; индивидуальных предпринимателей; участников дорожного движения. Однако представляется, что этот перечень не является исчерпывающим, поскольку в нем не упоминаются должностные лица дорожных и автотранспортных предприятий, которые так же, как и другие объекты федерального надзора, несут обязанности по соблюдению требований безопасности в области дорожного движения⁸⁵. Неисполнение должностными лицами соответствующих обязанностей влечет административную ответственность⁸⁶. Кроме того, в ФЗ «О полиции» (п. 21 ч. 1 ст. 13) предусмотрено право полиции выдавать таким лицам предписания об устранении выявленных нарушений по результатам проверки. Следовательно, правомерно утверждать, что названные выше должностные лица наравне с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и участниками дорожного движения являются самостоятельными объектами проверок, осуществляемых в рамках федерального надзора.

Для определения предметов федерального надзора (обязательных требований безопасности) целесообразно исходить из сущности дорожного движения.

Среди ученых, рассматривающих понятие «дорожное движение», встречаются различные мнения по данному вопросу. Так, В.В. Лукьянов формулирует понятие «дорожное движение» как «процесс движения транспортных средств по дорогам, в котором действия его участников – водителей, пешеходов и пассажиров – определяются специальными нормами»⁸⁷. В другой работе им же дается определение дорожного движения как «социальной систе-

⁸⁵ См., например: Основные положения по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения / утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090. Пп. 12–14.

⁸⁶ КоАП РФ. Ст. 12.31–12.34.

⁸⁷ Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. – М.: Транспорт. 1978, С. 7.

мы, компонентами которой являются люди, транспортные средства и дороги»⁸⁸.

Р.И. Денисов, рассматривая сущность дорожного движения, отмечал, что общественные отношения, возникающие в сфере дорожного движения, в подавляющем объеме возникают в процессе управления им и что они являются предметом административно-правового регулирования. В этой связи он определил дорожное движение как «совокупность общественных отношений, возникающих при пространственном перемещении людей и грузов по дорогам с помощью транспортных средств, либо без них (пешеходы), а также в процессе регулирования условий этого перемещения»⁸⁹.

Не вступая в дискуссию по поводу изложенных суждений о сущности дорожного движения, отметим лишь, что в качестве обязательных элементов процесса дорожного движения всеми исследователями выделяются «человек-автомобиль-дорога». Дорожное движение в настоящем исследовании рассматривается, прежде всего, как объект надзора в совокупности с его социально востребованным качеством – безопасностью, которое во многом определяется уровнем обеспечения соблюдения требований безопасности, установленных применительно к отдельным элементам и системе дорожного движения в целом⁹⁰.

В этой связи, в качестве предмета федерального надзора следует рассматривать соблюдение юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения (обязательные требования безопасности).

Исходя из анализа ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения» обязательные требования безопасности в зависимости от специфики объекта проверок можно объединить в две группы. К первой относятся обязательные требования безопасности, предъявляемые к юридическим и должностным лицам и индивидуальным предпринимателям, деятельность которых связана с:

- а) эксплуатацией автомобильных дорог;

⁸⁸ Лукьянов В.В. Проблемы квалификации дорожно-транспортных преступлений. – М.: Юридическая литература, 1980. – С. 6.

⁸⁹ Денисов Р.И. Указ. соч., С. 45.

⁹⁰ Согласно ст. 4 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» требования в области безопасности дорожного движения содержатся кроме названного закона, также в других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных органов.

б) эксплуатацией транспортных средств;

в) выполнением работ и предоставлением услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств.

Вторую группу обязательных требований безопасности образуют требования к гражданам – участникам дорожного движения соблюдать законодательство Российской Федерации о безопасности дорожного движения.

Сравнительно-правовой анализ законодательства в области безопасности дорожного движения позволяет говорить, что названия отдельных видов деятельности, которые входят в первую группу и при осуществлении которых должны соблюдаться обязательные требования безопасности, не вполне корректны, а их перечень не является исчерпывающим.

Прежде всего, это касается «деятельности по эксплуатации автомобильных дорог». В п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» установлено право полиции «при осуществлении государственного контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения проводить проверки деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей, выдавать должностным лицам этих организаций и индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе за нарушение требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения при *«строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог»* (выделено авт. – А.С.).

Таким образом, предметом федерального надзора здесь определено соблюдение обязательных требований при строительстве, ремонте, реконструкции и содержании дорог. Эти требования, как известно, закреплены в ст. 11 и 12 ФЗ «О безопасности дорожного движения». А сама деятельность по «проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог» в законодательстве определяется как «дорожная деятельность»⁹¹. Значит, в рассматриваемом случае логичнее говорить о «дорожной деятельности», а не о деятельности «по эксплуатации автомобильных дорог». Более того, лингвистическое толкование термина «эксплуатация» в буквальном смысле означает «использование». Представляется, что перечень предметов федерального надзора является неполным и подлежит расширению за счет включения в него

⁹¹ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ. Ст. 3 п. 3.

деятельности, связанной с «организацией дорожного движения». Это обусловлено тем, что в ФЗ «О безопасности дорожного движения» содержится специальная статья – ст. 22 «Требования по обеспечению безопасности дорожного движения в процессе его организации».

Следует отметить, что в Положении о федеральном надзоре, подзаконном нормативном правовом акте, обязательные требования, установленные в законодательстве и рассмотренные выше (ч. 1 ст. 3 ФЗ «О безопасности дорожного движения»), конкретизированы и несколько расширены за счет включения требований безопасности, содержащихся в пп. (а) п. 11 Положения о Госавтоинспекции. Такой подход дает более четкое представление о предметах федерального надзора, однако и здесь требуется их определенная корректировка с учетом высказанных выше замечаний.

Таким образом, предметом федерального надзора, определенном в пп. (а) и (б) п. 7 Положения о федеральном надзоре, следует рассматривать соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими автомобильные дороги, следующих обязательных требований:

- к строительству и реконструкции автомобильных дорог (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного строительного надзора при строительстве и реконструкции автомобильных дорог), дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электрического транспорта;

- к эксплуатационному состоянию и ремонту автомобильных дорог (за исключением требований, соблюдение которых проверяется в процессе государственного строительного надзора при капитальном ремонте и государственного надзора за обеспечением сохранности дорог федерального значения), дорожных сооружений, железнодорожных переездов, а также к установке и эксплуатации технических средств организации дорожного движения.

Упомянутые обязательные требования безопасности детализируются в ст. 11 и 12 ФЗ «О безопасности дорожного движения», Техническом регламенте Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог», утвержденном Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827. Последний документ устанавливает минимально необходимые требования безопасности к автомобильным дорогам и процессам их проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта и эксплуатации, а также формы и порядок оценки соответствия этим требованиям. Кроме того, отдель-

ные требования безопасности к дорожной деятельности содержатся в пп. 13–15 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения (далее – Основные положения).

Что касается предметов проверок, установленных в пп. (в) и (г) п. 7 Положения о федеральном надзоре, то к ним следует отнести соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими транспортные средства, следующих обязательных требований:

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

- к изменению конструкции зарегистрированных в ГИБДД МВД России автотранспортных средств и прицепов к ним.

Соответствующие требования безопасности содержатся в ст. 15–20 ФЗ «О безопасности дорожного движения», Техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств», утвержденном Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877, пп. 11–12 Основных положений, Перечне неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств (Приложение к Основным положениям).

В качестве предметов проверок в случаях, установленных в пп. (д) п. 7 Положения о федеральном надзоре, рассматривается соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, эксплуатирующими транспортные средства, обязательных требований к перевозкам пассажиров и грузов, включая тяжеловесные, опасные и крупногабаритные (за исключением требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении федерального государственного транспортного надзора).

Требования безопасности к перевозочной деятельности содержатся в ч. 4 ст. 20 ФЗ «О безопасности дорожного движения», Федеральном законе «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ, постановлении Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, утвердившем Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в приказе Минтранса России от 15 января 2014 г. № 7 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юри-

дических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации».

К предмету федерального надзора в случаях, предусмотренных пп. (е) п. 7 Положения о федеральном надзоре относится соблюдение участниками дорожного движения Правил дорожного движения. Общие требования безопасности, адресатами которых являются участники дорожного движения, закреплены в ст. 23–29 ФЗ «О безопасности дорожного движения». Детальную конкретизацию эти требования нашли в Правилах дорожного движения Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что в прямой постановке задача обеспечения соблюдения участниками дорожного движения требований, установленных в Правилах дорожного движения, ни в ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения», ни в ФЗ «О полиции», ни в Положении о Госавтоинспекции не определена в качестве самостоятельного направления надзорной деятельности. Тем не менее очевидно, что участники дорожного движения (наряду с юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями) являются носителями соответствующих обязанностей по выполнению требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения и выступают в роли самостоятельных объектов федерального надзора.

Подводя итоги краткого рассмотрения предметов федерального надзора, следует отметить, что в Положении о федеральном надзоре в качестве такового не нашло отражение обеспечение соблюдения обязательных требований безопасности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, «выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств»⁹². Отметим, что основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при техническом обслуживании и ремонте транспортных средств определены в ст. 18 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

8. Методы федерального надзора

Основными методами реализации федерального надзора в зависимости от объекта надзора являются проведение проверок (в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на пред-

⁹² ФЗ «О безопасности дорожного движения». Ст. 30. ч. 1.

мет соблюдения ими обязательных требований) и наблюдение за соблюдением Правил дорожного движения (в отношении участников дорожного движения).

Рассматривая методы осуществления федерального надзора, необходимо отметить, что они имеют свои особенности, при этом универсальным методом является систематическое наблюдение за поднадзорным объектом, который реализуется в рамках надзора за дорожным движением.

Соответствующие процедуры изложены в п. 39 Административного регламента по контролю и надзору и включают:

- визуальное или с использованием технических средств наблюдение за движением транспортных средств и пешеходов;
- наблюдение за состоянием технических средств организации дорожного движения, проезжей части дорог и дорожных сооружений, элементами их обустройства.

Цель такого наблюдения заключается в оценке правомерности поведения поднадзорного объекта, которая может выражаться в нарушении участниками дорожного движения Правил дорожного движения, недостатках в состоянии УДС, эксплуатации технически неисправных транспортных средств и др., являющихся следствием нарушения обязательных требований безопасности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими дорожную деятельность и эксплуатирующими транспортные средства. Данные, полученные в отношении указанных поднадзорных объектов, могут послужить основанием для возбуждения дел об административных правонарушениях, а также для мониторинга соблюдения установленных требований безопасности и проведения соответствующих проверок.

Организация и порядок проведения проверок – это предмет правового регулирования ФЗ № 294-ФЗ. Важное значение для уяснения сущности проверок имеет содержание основных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора). К ним законодатель относит:

- 1) преимущественно предварительное уведомление порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- 2) презумпцию добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской

Федерации, соблюдение которых проверяется при осуществлении федерального надзора, а также информации об организации и осуществлении федерального надзора, о правах и обязанностях органов федерального надзора, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа федерального надзора, его должностных лиц;

5) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя проверок исполнения одних и тех же обязательных требований несколькими органами федерального надзора;

6) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных настоящим Федеральным законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности;

7) ответственность органов федерального надзора, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при его осуществлении;

8) недопустимость взимания органами федерального надзора с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение надзорных мероприятий;

9) финансирование проводимых органами федерального надзора проверок за счет средств соответствующих бюджетов;

10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, законодатель устанавливает систему правовых гарантий соблюдения прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от возможного произвола субъектов федерального надзора.

Сам термин «проверка» в законодательстве определен как «совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых

ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям» (п. 6 ст. 2). Перечень «мероприятий по контролю» также имеет законодательное закрепление и включает действия должностных лиц по: рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя; обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов; проведению расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований с фактами причинения вреда (п. 5 ст. 2).

Все проверки, осуществляемые в рамках федерального надзора, в зависимости от их целей и оснований делятся на плановые (ст. 9) и внеплановые (ст. 10) и проводятся в форме документарной проверки (ст. 11) и (или) выездной проверки (ст. 12) в порядке, установленном названным выше законодательным актом. Остановимся на краткой характеристике этих видов проверки.

Специфика правового регулирования проверок, осуществляемых в рамках федерального надзора, отражена в ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения». В частности, установлено, что предметом проверки является соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности обязательных требований (ч. 4 ст. 30). Основанием для включения проверки в ежегодный план проведения плановых проверок определено истечение одного года со дня: государственной регистрации юридического лица; окончания проведения последней плановой проверки; начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти по федеральному государственному транспортному надзору уведомлением о начале осуществления деятельности, указанной в пп. 6 и 7 ч. 2 ст. 8 Федерального закона № 294 (ч. 5 названного закона).

Перечень сведений, подлежащих отражению в ежегодных планах проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей, а также порядок согласования планов с органами прокуратуры и их доведения до сведения объектов федерального надзора, определен в ст. 9 Федерального закона № 294.

Необходимо отметить, что в последние годы существенным образом изменились положения законодательства, регламентирующие отдельные положения организации и проведения отдельных видов государственного контроля и надзора. В частности, ст. 8.1. Федерального закона № 249 предусмотрена возможность применения риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора)⁹³. Эти изменения коснулись федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения.

Данный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законодательством случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения проверочных мероприятий, мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности⁹⁴.

Целевым назначением данного подхода является оптимизация использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), повышение результативности проверочной деятельности, а также снижение издержек объектов надзорной деятельности.

Для имплементации данных новаций в законодательство, регламентирующее осуществление федерального надзора в области безопасности дорожного движения, целесообразно внести в Положение о федеральном надзоре изменения, направленные на:

- легализацию применения риск-ориентированного подхода в процессе федерального надзора;
- определение критериев отнесения объектов федерального надзора к определенной категории риска;
- установление периодичности проведения плановых проверок объектов надзора в зависимости от присвоенной категории риска;

⁹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

⁹⁴ Ч. 2 ст. 8.1. Федерального закона № 294-ФЗ.

- закрепление обязательности использования в процессе федерального надзора проверочных листов (списков контрольных вопросов)⁹⁵;
- определение перечня специальных мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований безопасности.

Кроме того, объективнонеобходимым условием повышения эффективности и результативности надзорной деятельности в данной области общественных отношений является актуализация перечня нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования безопасности, которые подлежат проверке. А также доведение соответствующей информации до объектов проверки.

Предметом внеплановой проверки, кроме соблюдения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, установлено выполнение предписаний об устранении выявленных нарушений, выданных ранее органами федерального надзора (ч. 1 ст. 10 названного закона).

Основания для проведения внеплановой проверки перечислены в ч. 6 ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения»:

- истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом федерального надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;
- поступление в орган федерального надзора обращений и заявлений граждан, включая индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, если таковые создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа федерального надзора о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой

⁹⁵ П. 11.3 ст. 9 Федерального закона № 249.

проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Указанные основания за некоторым исключением совпадают с основаниями, закрепленными в ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ. Вместе с тем ряд формулировок оснований для проведения внеплановой проверки, закрепленных в ФЗ «О безопасности дорожного движения», нуждается в уточнении. Это касается такого основания, как «обращение должностных лиц органов государственного надзора в органы государственного надзора по поводу нарушений обязательных требований» (абз. 3 ч. 6 ст. 30). Кроме того, важна и сама трактовка термина «нарушения обязательных требований», а также механизм «установления причинно-следственной» связи между фактом нарушения таких требований и созданием угрозы причинения вреда, угрозы возникновения вреда либо причинением такого вреда.

Важным для правоприменителя является ответ на вопрос, можно ли рассматривать ДТП, совершенное по вине водителя транспортного средства, принадлежащего юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, в качестве факта «нарушения обязательных требований», а следовательно, считать его основанием для внеплановой проверки. Как известно, 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»⁹⁶. Кроме того, не вполне понятно, правомерно ли считать невыполнение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязанности по проведению предрейсового медицинского осмотра водителей⁹⁷ основанием для проведения внеплановой проверки. К сожалению, ответы на эти и другие вопросы отсутствуют в законодательстве, что способствует распространению практики их субъективного толкования и правоприменителем, и поднадзорными объектами, и работниками прокуратуры. Следствием этого является возникновение конфликтных ситуаций между названными субъектами правоотношений, которые нередко превращаются в предмет судебных разбирательств.

Порядок согласования проведения внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, основания для отказа в согласовании та-

⁹⁶ ФЗ «О безопасности дорожного движения». Ст. 2.

⁹⁷ Там же. Ст. 20. ч. 1.

ких проверок, а также иные специфические вопросы, связанные с осуществлением этого вида проверок, определены в ст. 10 Федерального закона № 294.

К предметам документарной проверки законодатель относит сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающие их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований, предписаний и постановлений органов федерального надзора (ст. 11 названного закона).

Выездная проверка (ст. 12) проводится в случае, если при документарной проверке не представилось возможным:

- удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа федерального надзора документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям без проведения соответствующего мероприятия по надзору.

Сроки и организация соответствующих проверок, оформления их результатов определены ст. 13, 14, 16 Федерального закона № 294. Законодатель устанавливает ряд ограничений при проведении проверок, которые должны соблюдаться должностными лицами, осуществляющими федеральный надзор. В частности, эти лица не вправе:

- проверять выполнение обязательных требований, если такие требования не относятся к полномочиям органа федерального надзора, от имени которого действуют эти должностные лица;

- осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя или других уполномоченных представителей юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- требовать предоставления документов, информации, объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов;

- превышать установленные сроки проведения проверки;

– осуществлять выдачу юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписаний или предложений о проведении за их счет мероприятий по надзору и др. (ст. 15).

Таким образом, Федеральным законом № 294 установлен ряд существенных ограничений в проведении в рамках федерального надзора проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (обязательное планирование проведения плановых проверок под надзором прокуратуры, согласование с прокурорами проведения внеплановых проверок, признание незаконными результатов проверок, проведенных с нарушением установленного порядка, и др.).

Наряду с этим законодатель установил случаи, когда положения названного закона не применяются. Это случаи, когда *не требуется взаимодействие органов* (выделено авт. – А.С.), уполномоченных на осуществление федерального надзора и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и *на указанных лиц не возлагаются обязанности* (выделено авт. – А.С.) по предоставлению информации и исполнению требований органов федерального надзора (пп. (1) ч. 3 ст. 1). К таким мероприятиям также относится и проведение административного расследования⁹⁸ (пп. (3) ч. 3 ст. 1).

В заключение следует отметить, что порядок организации и проведения проверок, установленный Федеральным законом № 294 и ФЗ «О безопасности дорожного движения», не распространяется на деятельность Госавтоинспекции по обеспечению соблюдения участниками дорожного движения обязательных требований безопасности в силу специфики содержания надзора за этим субъектом.

9. Меры административного принуждения, применяемые в процессе осуществления федерального надзора

В науке административного права все меры административного принуждения принято делить на три группы: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; административные наказания⁹⁹. Большинство этих мер применяется в процессе осуществления федерального надзора. Меры административ-

⁹⁸ КоАП РФ. Ст. 28.7.

⁹⁹ Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник – М.: ТЕИС, 1994. Ч. 1: Сущность и основные институты административного права. – С. 218–219.

ного принуждения реализуются в рамках соответствующих полномочий, под которыми традиционно понимается совокупность прав и обязанностей.

Полномочия должностных лиц Госавтоинспекции по применению соответствующих мер содержатся в нескольких нормативных правовых актах. Ведущая роль здесь принадлежит ФЗ «О полиции» (п. 19 ч. 1 ст. 12 и пп. 20 и 21 ч. 1 ст. 13). Следует отметить, что ряд административно-пресекательных мер содержится в КоАП РФ (существуют научные дискуссии об отнесении таких мер к мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении¹⁰⁰, однако участие в них не входит в предмет настоящего исследования).

В п. 4 Положения о федеральном надзоре предусмотрено, что «должностные лица, уполномоченные осуществлять федеральный надзор, при проведении плановых и внеплановых документарных и выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей пользуются правами, установленными Положением о Госавтоинспекции». Обязанности и права Госавтоинспекции закреплены в пп. 11 и 12 названного документа. Кроме того, полномочия ДПС Госавтоинспекции и механизм их реализации изложены в Административном регламенте по контролю и надзору. Анализ перечисленных нормативных правовых актов позволяет через призму выбранной научной классификации разделить все государственно-властные полномочия, реализуемые в процессе федерального надзора, на три основные группы.

1. *Административно-предупредительные меры.* Применяются с целью предупреждения нарушений в области дорожного движения для предотвращения вредных для установленного режима безопасного движения явлений. К таким мерам следует отнести:

– требование от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– остановка транспортного средства (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», пп. «и» п. 12 Положения о Госавтоинспекции, пп. 63–76 Административного регламента по контролю и надзору);

– остановка пешехода (пп. «д» п. 8 Положения о федеральном надзоре, пп. 77–81 Административного регламента по контролю и надзору);

¹⁰⁰ См. например: Горяинов А.И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004 и др.

– проверка документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство и перевозимый груз, наличия страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства, идентификационного номера, номера кузова, номера шасси транспортного средства, государственных регистрационных знаков транспортного средства (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», пп. «и» п. 12 Положения о Госавтоинспекции, пп. «б» п. 8 Положения о федеральном надзоре, пп. 82–89 Административного регламента контролю и надзору);

– выдача предписаний об устранении нарушений законодательства в области безопасности дорожного движения (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– проверка технического состояния транспортного средства (пп. «б» п. 8 Положения о федеральном надзоре, пп. 82, 91 Административного регламента по контролю и надзору);

– изменение организации движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»).

Рассматривая меры предупредительного характера, применяемые в процессе федерального надзора в области безопасности дорожного движения, нельзя обойти вниманием такую меру как «предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований»¹⁰¹. Данная мера является новацией и поэтому не вполне понятна ее правовая природа. Как следует из анализа соответствующих положений законодательства, указанное средство профилактики может применяться при наличии ряда условий, которые, к сожалению, весьма специфичны, не конкретны, что дает определенный простор для субъективного толкования и правоприменения.

Первое, это наличие у органа федерального надзора сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации мероприятий по контролю (без взаимодействия с объектом надзора), либо содержащихся в поступивших обращениях информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из СМИ, в случаях, если

¹⁰¹ Ч. 4–7 ст. 8.2 Федерального закона № 294.

отсутствуют данные, что нарушение обязательных требований причинило вред жизни, здоровью граждан, безопасности государства, а также привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало непосредственную угрозу указанных последствий¹⁰².

Таким образом, первым условием применения этой меры в процессе федерального надзора в области безопасности дорожного движения (бесконтактный надзор)¹⁰³ является наличие сведений о подготовке нарушений обязательных требований безопасности, либо их признаках, а также сведений об отсутствии ДТП, либо угрозы их возникновения.

Другим условием применения «предостережения» является то, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель ранее не привлекались к ответственности за нарушение соответствующих требований.

При наличии названных условий орган федерального надзора может объявить юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и обязать его принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить в установленный срок орган надзора.

Однако самое главное условие реализации рассматриваемой меры заключается в том, что она применяется в случаях, если *«иное не установлено федеральным законом»*. Каким образом развести «данное» и «иное», законодательство оставляет без ответа. Разумеется, говорить о какой-либо результативности этой профилактической меры, по крайней мере, на данном этапе не приходится.

2. *Меры административного пресечения.* Их целевое назначение заключается в прекращении противоправных действий и предотвращении вредных последствий. В области обеспечения безопасности дорожного движения к таким мерам относятся:

– временное ограничение или запрет дорожного движения на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержания в безопасном для дорожного движения состоянии (п. 20 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– задержание транспортного средства (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

¹⁰² Ч. 5 ст. 8.2 Федерального закона № 294.

¹⁰³ Ст. 8.3 «Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями» Федерального закона № 294.

– отстранение водителей от управления транспортными средствами (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»)¹⁰⁴;

– запрещение эксплуатации транспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения; транспортных средств, владельцами которых не выполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию гражданской ответственности, а также транспортных средств, не прошедших обязательный технический осмотр, имеющих скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов либо поддельные, измененные государственные регистрационные знаки, а равно имеющих маркировку, не соответствующую данным, указанным в регистрационных документах, в том числе в случаях, предусмотренных федеральным законом (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

– ограничение или запрет проведения на дорогах ремонтно-строительных и других работ, осуществляемых с нарушением требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения (п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», пп. «д» п. 12 Положения о Госавтоинспекции, пп. 58–59 Административного регламента по контролю и надзору);

– отстранение от управления транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ, п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», пп. «к» п. 12 Положения о Госавтоинспекции, пп. 126–127 Административного регламента по контролю и надзору);

– освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ, пп. «л» п. 12 Положения о Госавтоинспекции, пп. 129–138 Административного регламента по контролю и надзору);

– изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ).

3. *Меры административной ответственности* выражаются либо в моральном либо материальном воздействии на правонарушителя. Отдельные меры административного наказания содержат в себе огра-

¹⁰⁴ Необходимость дублирования в ФЗ «О полиции» отдельных мер принуждения, содержащихся в КоАП РФ (задержание транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством и др.), вызывает у научного сообщества и правоприменителей неоднозначную реакцию, а следовательно, имеется объективная необходимость в соответствующих научных исследованиях.

ничение прав нарушителя. В области дорожного движения применяются следующие виды административных наказаний¹⁰⁵:

- предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ);
- административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ);
- лишение специального права – права управления транспортными средствами (ст. 3.8 КоАП РФ);
- конфискация орудия совершения или предмета совершения административного правонарушения (ст. 3.7 КоАП РФ);
- административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ).¹⁰⁶

Отдельно следует сказать о специфике применения мер административного принуждения по результатам проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Так, в ст. 17 ФЗ № 294 установлено, что в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора), проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны:

- выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами;
- принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности.

Кроме того, сложно объяснить целесообразность новеллы КоАП РФ, устанавливающей, что «в случае, если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного

¹⁰⁵ Антонов С.Н., Баканов К.С. О некоторых подходах к определению вида и размеров административного наказания. – Наука и практика. 2016. № 1 (66). – С. 16–19.

¹⁰⁶ Антонов С.Н. Дорожное движение: правонарушения и ответственность. – М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 14. – 176 с.

самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных должностных лиц подлежит прекращению (п. 4 ст. 25.4). Проблема актуальна для субъектов, осуществляющих федеральный надзор за дорожной деятельностью.

Анализ приведенных положений закона не дает однозначного ответа на вопрос, как действовать правоприменителю в случае выявления соответствующих нарушений: выдать предписание об устранении правонарушений либо применить административный штраф к нарушителю или одновременно применить обе меры административного воздействия. Следует отметить, что не дает ответа на данный вопрос и упомянутый проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации».

Далее будут рассмотрены как наиболее распространенные предписания и представления, так и вызывающие неоднозначную оценку меры, применяемые по результатам проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований безопасности.

10. Предписания и представления как формы реагирования на правонарушения, выявляемые в процессе федерального надзора

Важную роль в предупреждении¹⁰⁷ и пресечении нарушений обязательных требований в области безопасности дорожного движения юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями играют такие меры административного принуждения как предписания и представления.

В научной литературе, несмотря на значимость этих мер, недостаточно внимания уделяется рассмотрению их правовой природы, сущности и содержания, а также существующих различий. Определенная неясность в соотношении названия и содержания заявленных мер является следствием недостатков законодательного регулирования этих мер принуждения. Так, в ст. 19.5 КоАП РФ и п.п. (д) п. 6.1 Положения о Госавтоинспекции

¹⁰⁷ Антонов С.Н., Горбунов Д.В., Молчанов П.В., Попов М.И. Предписание как форма профилактической деятельности Госавтоинспекции. Безопасность дорожного движения / Сборник научных трудов. Вып. 11. – М.: НИЦ БДД МВД России, 2011.

фактически ставится знак равенства между предписанием и представлением. Кстати, такую же ошибку допускают и авторы упомянутого выше проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации»¹⁰⁸.

В ч. 4 ст. 13 ФЗ «О полиции» эти меры позиционированы как формы проявления законного требования сотрудника полиции. Ответственность за это деяние установлена в ст. 19.3 КоАП РФ. В свою очередь за неповиновение законному требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), установлена ответственность в отдельной статье КоАП РФ (ч. 1 ст. 19.4). Сотрудник Госавтоинспекции реализует полномочия как полицейского, так и должностного лица, осуществляющего федеральный надзор. Такие нюансы в законодательстве не способствуют однозначному и правильному применению соответствующих норм на практике.

Известно, что любая мера административного принуждения предполагает соответствующий правовой механизм ее реализации в виде обязательных элементов, отражающих специфику и позволяющих идентифицировать эту меру среди себе подобных¹⁰⁹. Исследуемые научные дефиниции не являются исключением. Рассмотрим эти элементы применительно к предмету настоящего исследования.

Условия и основания для применения этих мер различны. Если предписание выдается в процессе осуществления федерального надзора в «случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований»¹¹⁰, то представление выносится при рассмотрении дела об административном правонарушении в случае «установления причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению»¹¹¹. При этом следует особо подчеркнуть, что предписание выдается только по результатам про-

¹⁰⁸ См. например, пп. 1 ч. 1 ст. 53 проекта.

¹⁰⁹ В п. 12 ст. 13 ФЗ «О полиции» предусмотрено право полиции вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений. Содержание данного правомочия частично (в рамках устранения причин и условий совершения правонарушений) совпадает с рассматриваемым нами «представлением», поэтому отдельно исследованию оно не подлежит.

¹¹⁰ Ст. 17 ФЗ № 294-ФЗ.

¹¹¹ Ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ.

верки¹¹², на это обстоятельство обратил особое внимание Верховный Суд Российской Федерации в одном из своих решений по конкретному делу¹¹³.

Предписание, выданное по результатам проверки в рамках федерального надзора, включает в себя требование об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения и (или) о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами¹¹⁴. Представление, в свою очередь, содержит требование о необходимости принятия мер по устранению причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению¹¹⁵.

Таким образом, основанием для вынесения представления является выявление фактов нарушений требований безопасности в области дорожного движения, а основанием для составления представления служат причины и условия, способствующие совершению таких нарушений.

Сроки выполнения требований, изложенных в предписаниях и представлениях, определены законодателем. Срок реагирования на предписание устанавливается в нем самом, однако он не должен быть более одного месяца с момента вручения¹¹⁶. Месячный срок (в течение месяца) установлен для рассмотрения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения¹¹⁷. Таким образом, более жесткая регламентация сроков установлена для предписаний, что вполне объяснимо, поскольку речь идет об устранении нарушений законодательства.

Форма предписаний и представлений, выдаваемых в процессе осуществления федерального надзора, законодательно не определены. Применительно к предписанию на уровне ведомственных нормативных правовых актов МВД России она приведена только в качестве рекомендуемого образца¹¹⁸. В рекомендуемом образце предписания пред-

¹¹² Понятие проверки, порядок ее организации и проведения в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление федерального надзора, определены ФЗ № 294 и ст. 30 ФЗ «О безопасности дорожного движения».

¹¹³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 марта 2015 г. по делу № 309-КГ14-7461.

¹¹⁴ Ст. 17 Федерального закона № 294.

¹¹⁵ Ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ.

¹¹⁶ Ч. 4 ст. 13 ФЗ «О полиции».

¹¹⁷ Ч. 2 ст. 29.13 КоАП РФ.

¹¹⁸ Приказ МВД России № 380.

усмотрены: субъект, объект, нарушенные обязательные требования; мероприятия по устранению правонарушений; срок рассмотрения, должностное лицо, выдавшее документ, и отметка о вручении предписания объекту надзора. Важно отметить, что предлагаемый к использованию образец предписания фактически предусматривает возможность их выдачи по результатам и проведения проверок и надзора за дорожным движением. Это противоречит изложенному выше подходу к решению вопроса Верховного Суда Российской Федерации.

Таким образом, указанные атрибуты предписания в совокупности призваны обеспечить возможность однозначной квалификации административного правонарушения, ответственность за совершение которого установлена в ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в установленный срок законного предписания об устранении нарушений законодательства). В этой связи утверждение рекомендуемого образца предписания приказом представляется не вполне корректным как по отношению к требованиям к статусу приказов, так и к требованиям к доказательной базе. Более подходящим выглядит подход к решению этого вопроса Минэкономразвития России, которое своим приказом утвердило форму предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации¹¹⁹. А в качестве оптимального варианта представляется целесообразным законодательное закрепление формы предписания об устранении правонарушений, во избежание «местечкового» решения заявленной проблемы.

Что касается формы представления об устранении причин и условий правонарушений, то она ни на законодательном, ни на ведомственном уровнях не установлена. Исходя из анализа диспозиции ст. 19.6 КоАП РФ, где говорится о «непринятии по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер...», следует предположить, что соответствующее требование может содержаться как в отдельном документе (представлении), так и быть частью постановления по делу об административном правонарушении в области дорожного движения. Однако анализ последнего показал отсутствие соответствующих положений в образце документа¹²⁰. Такое положение не способствует повышению эффективности борьбы с правонарушениями, прежде всего, за счет устранения причин и условий их совершения.

¹¹⁹

См. например, пп. 1 ч. 1 ст. 53 проекта.

¹²⁰

Приложение 8 к Административному регламенту по контролю и надзору.

Субъекты выдачи предписаний и представлений не совпадают. Право на выдачу предписаний сотрудниками полиции закреплено п. 21 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции». Непосредственно это правомочие закреплено за главными государственными инспекторами безопасности дорожного движения¹²¹, которые кроме того являются и субъектами федерального надзора¹²². Для более оперативного решения задач, связанных с выдачей предписаний, таким правом целесообразно наделить и заместителей главных государственных инспекторов безопасности дорожного движения. В качестве субъектов выдачи представлений предусмотрены судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении в области дорожного движения (ст. 19.13 КоАП РФ).

Объектами предписаний, исходя из анализа санкции ст. 19.5 КоАП РФ, следует рассматривать граждан, должностных и юридических лиц, которые несут ответственность за «невыполнение в срок законного предписания». Представления, в свою очередь, вносятся «в организации и должностным лицам», обязанным рассмотреть его в течение месяца со дня получения и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, внесшим представление (ст. 29.13 КоАП РФ). Ответственность в этом случае наступает за непринятие мер по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ). В целях индивидуализации наказания и реализации принципа неотвратимости наказания целесообразно в число субъектов ответственности, предусмотренное указанной статьей, включить юридических лиц.

Подводя итоги краткого рассмотрения проблем, связанных с вынесением предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства в области дорожного движения и представлений об устранении причин и условий таких правонарушений, следует отметить, что повышению эффективности применения рассмотренных административно-охранительных актов¹²³ будет способствовать реализация озвученных предложений¹²⁴, а также разработка положений, связанных с возможностью их обжалования.

¹²¹ Пп. (д) п. 6.1 и (б) п. 12 Положения о Госавтоинспекции.

¹²² Пп. (д) п. 6.1 и (б) п. 12 Положения о Госавтоинспекции.

¹²³ П. 3 Положения о федеральном надзоре.

¹²⁴ Антонов С.Н., Баканов К.С. Предписание и представление в области безопасности дорожного движения: правовая природа, различия и перспективы развития. «Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования)», X международная научно-практическая конференция (2016; Орёл). [к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова: сборник материалов] / ред. кол.: Ю.Н. Калужный [и др.]. – Орёл: ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2016. – С. 45–50.

Определенный алгоритм обжалования предписаний изложен в ст. 85 вышеназванного законопроекта, однако он требует доработки, в том числе с учетом высказанных замечаний.

11. Ответственность субъектов и поднадзорных объектов в рамках проведения проверок

Важное значение для соблюдения прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении мероприятий в рамках федерального надзора имеют меры ограничительного порядка для субъектов федерального надзора, и в частности, меры ответственности.

Должностные лица Госавтоинспекции обязаны неукоснительно соблюдать компетенционные нормы, которые закреплены в законодательных актах. Их игнорирование, а также несоблюдение требований законодательства, регламентирующего осуществление федерального надзора, влечет наступление административной ответственности. Так, в ст. 19.6.1 КоАП РФ установлена административная ответственность должностных лиц, реализующих контрольно-надзорные полномочия за несоблюдение требований законодательства о государственном контроле (надзоре). Оно может выражаться в:

- проведении проверки при отсутствии оснований для нее;
- нарушении сроков проведения проверки;
- отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры;
- проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя или заместителя руководителя органа федерального надзора;
- непредставлении акта о проведенной проверке;
- привлечении к проведению мероприятий по надзору не аккредитованных в установленном порядке граждан или организаций;
- проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок.

В свою очередь в КоАП РФ установлена административная ответственность поднадзорных объектов за правонарушения, связанные с:

- неповиновением законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего надзор, а равно воспрепятствованием осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей (ст. 19.3 КоАП РФ);
- непринятием по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.4 КоАП РФ);

– непредставлением, несвоевременным представлением или представлением неполной либо недостоверной информации (ст. 19.7 КоАП РФ).

12. Специфические условия повышения эффективности федерального надзора

Важными составными элементами федерального надзора, как, впрочем, и любой другой управленческой деятельности, являются систематичность в отслеживании состояния поднадзорного объекта (уровень соблюдения обязательных требований безопасности), постоянный анализ и прогнозирование его состояния на перспективу. Целью систематического наблюдения за исполнением обязательных требований является получение объективной информации о состоянии предмета федерального надзора. Наблюдение осуществляется посредством изучения, анализа и учета: статистических данных о выявлении нарушений обязательных требований, причин совершения ДТП; обращений, свидетельствующих о состоянии соблюдения установленных требований юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и участниками дорожного движения; результатов реализации административных процедур, плановых и внеплановых проверок; фото-, видео- и текстовых материалов о ДТП, размещаемых в системах учета, анализа и прогнозирования ситуации с обеспечением безопасности дорожного движения; судебной практики, обзоров надзорной деятельности и представлений прокуратуры по фактам нарушения обязательных требований безопасности; публикаций в средствах массовой информации, касающихся соблюдения обязательных требований, и др.

Глубокий и всесторонний анализ таких материалов позволит обоснованно планировать мероприятия по осуществлению федерального надзора, упреждающе работать на устранение причин и условий, способствующих нарушению обязательных требований безопасности, а не пытаться бороться со следствием, как нередко это происходит. Общеизвестно, что эффективность управленческой деятельности напрямую зависит от полноты знаний и специфики объекта управления, содержание которых по сути формируют стратегию и тактику управленческой (в нашем случае надзорной) деятельности. Поэтому первоочередной задачей является формирование у органов федерального надзора четкого представления о нормативно закрепленных предметах надзорной деятельности, т.е. требованиях, соблюдение которых можно обеспечить, реализуя надзорные полномочия Госавтоинспекции в соответствующих формах и методах.

Заключение

Изложенный в монографии аналитический материал позволяет сделать некоторые обобщающие выводы и внести предложения, связанные с правовой регламентацией, оценкой роли и места федерального надзора в обеспечении безопасности дорожного движения, проблемами в реализации надзорных полномочий.

1. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения – это основанная на анализе и прогнозировании деятельность уполномоченных лиц Госавтоинспекции по систематическому наблюдению за соблюдением юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения, применению к нарушителям таких требований мер административного принуждения.

2. В процессе доработки нормативно-правовой основы федерального надзора, особенно вопросов, связанных с регламентацией общественных отношений между субъектами и поднадзорными объектами, необходимо обеспечить неукоснительное соблюдение одного из основополагающих принципов правотворчества – корреспонденции прав и обязанностей участников этих правоотношений. Это позволит выстроить прозрачный и понятный механизм¹²⁵ их взаимоотношений при проведении проверок в рамках федерального надзора.

3. В настоящее время особо остро стоит вопрос в отношении определения требований безопасности, предъявляемых к дорожной деятельности и деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств. Задача не является простой, поскольку эти требования весьма специфичны и «растворены» в правовом поле, регламентирующем соответствующие сферы общественных отношений. Причем ключевое значение имеет ответ на вопрос, является ли невыполнение обязанностей по обеспечению соблюдения обязательных требований юридическими и должностными лицами, индивидуальными предпринимателями предметом федерального надзора. Без решения обозначенных проблем сложно определить четкий правовой механизм эффективной реализации полномочий Госавтоинспекции по линии дорожного и технического надзора.

¹²⁵ О его отсутствии свидетельствует, в частности, введение запрета на проведение с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года плановых проверок субъектов малого предпринимательства.

4. При организации и осуществлении федерального надзора следует исходить из того, что он сам по себе не устраняет существующие противоречия в области обеспечения безопасности дорожного движения, а лишь выявляет их. Это необходимо для избежания «переоценки» роли и значения данного института в обеспечении соблюдения физическими и юридическими лицами обязательных требований безопасности. Одновременно нельзя и недооценивать потенциал федерального надзора в предупреждении ДТП и снижении их последствий, для этого надо иметь четкое и однозначное представление о компетенции Госавтоинспекции в области федерального надзора, формах и методах ее реализации.

5. Отличие федерального надзора от «государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения» заключается, прежде всего, в специфике организации и проведения проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обязанных соблюдать требования безопасности. Жесткая регламентация и ограничения в проведении соответствующих проверок обусловлены объективной необходимостью обеспечения соблюдения прав и законных интересов субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность. По нашему мнению, это возможно только путем создания *прозрачного* механизма реализации полномочий органами надзора, а не введения очередных ограничений при проведении проверок.

6. В рамках существующего порядка проведения проверок органы федерального надзора реагируют, как правило, на последствия нарушений обязательных требований (резонансные ДТП, угроза возникновения причинения вреда и др.), а не на причины и условия их возникновения. При отсутствии такого рода последствий плановые проверки проводятся только один раз в год. Следовательно, в то время как в этот период обязательные требования безопасности (например, проведение предрейсового медицинского осмотра водителей, мероприятий по соблюдению режима труда и отдыха и т.п.) объектами надзора могут не соблюдаться, они, более того, требуют определенных финансовых затрат, на которые современный бизнес не всегда готов. Поэтому сводки о резонансных происшествиях, связанных с нарушением обязательных требований юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (резонансные ДТП, пожары, авиакатастрофы, аварии с морскими и речными судами и т.п.), занимают значительную часть инфор-

мационного пространства. Значит, можно утверждать, что нарушения требований могут носить постоянный и системный характер, а быть пресечены только в плановом порядке, в процессе проведения соответствующих проверок, что также не гарантировано, поскольку объекты надзора заранее уведомляются об их проведении. Другой формой реагирования на нарушения может быть проведение административного расследования, которое осуществляется, как правило, «постфактум», при наступлении вредных последствий.

7. Важнейшее значение для принятия оптимальных законодательных и управленческих решений в области дорожного движения имеют достоверные данные о состоянии аварийности, причинах и сопутствующих факторах ДТП, их всесторонний анализ и прогнозирование ситуации с дорожно-транспортным травматизмом.

8. Дополнение ст. 12.34 КоАП РФ «Несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений» ч. 2, предусматривающей ответственность за несоблюдение этих требований, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего, и отнесение рассмотрение всей статьи к компетенции судей влечет справедливые вопросы. Во-первых, на каких основаниях установлена одинаковая ответственность за причинение легкого и средней тяжести вреда здоровью потерпевшего? В ст. 12.24 КоАП РФ «Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего» наказание дифференцируется в зависимости от вида причиненного вреда. Данное обстоятельство, а также то, что квалифицирующим признаком деяния «причинение легкого и средней тяжести вреда здоровью потерпевшего» большинство статей КоАП РФ в очередной раз подтверждает предположение о ненадлежащей проработке законодателем вносимых новаций, что в данном случае создает внутренние противоречия и дополнительные проблемы для правоприменителя.

Тем не менее, закон есть закон и его необходимо соблюдать и в этой связи сотрудникам Госавтоинспекции, возбуждающим дела по данной статье, следует ответственно подходить к сбору и фиксации доказательств и быть готовыми к сопровождению таких дел в судебных инстанциях.

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать следующий вывод: не отрицая актуальности проблемы обе-

спечения прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, связанную с функционированием источника повышенной опасности (транспортные средства), следует подчеркнуть, что установление законодательных ограничений при проведении проверок (планирование, согласование с органами прокуратуры, уведомление, основания, сроки и т.п.) вовсе не исключает, а скорее даже предполагает учет интересов государства и гражданского сообщества, связанных с минимизацией потерь от дорожно-транспортного травматизма и его последствий. В настоящее время, к сожалению, можно констатировать, что консенсус в решении данных вопросов не достигнут.

В дальнейшей работе по совершенствованию нормативного правового регулирования вопросов организации и осуществления федерального надзора, актуальным целесообразно считать не только разработку мер, направленных на обеспечение прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и создание оптимального прозрачного правового механизма предупреждения и адекватного реагирования на факты нарушения обязательных требований безопасности, направленного на снижение вероятности совершения дорожно-транспортных происшествий. Сегодня можно утверждать, что решение первой части проблемы идет ускоренными темпами, причем нередко и в ущерб второй составляющей задачи – предупреждение дорожно-транспортного травматизма, снижение тяжести его последствий.

Нормативные правовые акты

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
2. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
3. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».
5. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
6. Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».
7. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».
8. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
9. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
10. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».
11. Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации / утв. Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

12. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Государственного Совета Российской Федерации от 11.04.2016 г. Пр-637ГС.
13. Поручение Президента Российской Федерации № Пр-1391 от 28 июня 2013 г.
14. Технический регламент Таможенного союза «Безопасность автомобильных дорог» / утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 18 октября 2011 г. № 827.
15. Технический регламент Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» / утв. Решением Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 877.
16. Правила дорожного движения Российской Федерации / утв. постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090.
17. Правила перевозок грузов автомобильным транспортом / утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 272.
18. Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом / утв. постановлением Правительства Российской Федерации 14 февраля 2009 г. № 112.
19. Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения / утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 г. № 716.
20. Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения / утв. приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185.
21. Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог / утв. приказом МВД России от 30 марта 2015 г. № 380.

22. Административный регламент исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и гражданами – участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и иных нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения к конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации автотранспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, изменению их конструкции, перевозкам пассажиров и грузов/утв. приказом МВД России от 14.11.2016 г. № 727.
23. Приказ МВД России от 12.11.2011 № 1136 «О порядке подготовки и размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Литература

1. Административное право: Учебник / Под. ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2002.
2. Административное право: Учебник под редакцией д.ю.н., проф. А.Е. Лунева. – М.: Юридическая литература, 1970. – С. 230–232.
3. Административное право: Учебник под редакцией д.ю.н., проф. Ю.М. Козлова. – М.: Юридическая литература, 1985. – С. 270–272.
4. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРКАЛО, ТЕИС, 1996. – С. 605–608.
5. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – С. 407–412.
6. Административное право. Учебник под редакцией Агапова А.Б. – М.: Юрайт, 2009. – С. 104.
7. Антонов С.Н., Баканов К.С. Предписание и представление в области безопасности дорожного движения: правовая природа, различия и перспективы развития / Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения (состояние, проблемы, пути совершенствования), X международная научно-

- практическая конференция (2016; Орёл). [к 40-летию со дня образования ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова: сборник материалов] / ред. кол.: Ю.Н. Калужный [и др.]. – Орёл: ОрЮИ МВД России им. В.В. Лукьянова, 2016. – С. 45–50.
8. Антонов С.Н. Баканов К.С. О некоторых подходах к определению вида и размеров административного наказания. Наука и практика, 2016. № 1 (66). – С. 16–19.
 9. Антонов С.Н. Дорожное движение: правонарушения и ответственность. – М.: Редакция «Российской газеты», 2015. Вып. 14. – 176 с.
 10. Антонов С.Н., Кузин В.В., Левченко А.Л., Якимов А.Ю. Законодательство Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения (состояние, перспективы) / Журнал «Административное право и процесс». № 4. 2007.
 11. Антонов С.Н. Понятие федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения: лекция. – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2015.
 12. Антонов С.Н. Понятие надзорной деятельности ДПС ГАИ. Сборник научных трудов ВНИИ МВД СССР. – М. 1990.
 13. Антонов С.Н., Горбунов Д.В., Молчанов П.В., Попов М.И. Предписание как форма профилактической деятельности Госавтоинспекции. Безопасность дорожного движения. Сборник научных трудов. Вып. 11. – М.: НИЦ БДД МВД России, 2011.
 14. Бекетов О.Н. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование. Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук 2010. – С. 6.
 15. Беляев В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с.
 16. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. – Изд. МГУ, 1970. – С. 87.
 17. Горяинов А.И. Правовые и организационные основы деятельности ГИБДД МВД России по применению мер административного принуждения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
 18. Денисов Р.И. Органы внутренних дел как субъекты административного надзора. Вопросы теории и организационно-правового обеспечения административного надзора в дорожном движении. – М.: 1983. – С. 18.

19. Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. – М.: ВНИИБД МВД СССР, 1981.
20. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юридическая литература, 1965. – С. 88.
21. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти. Автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М, 2010.
22. Кармолицкий А.А. К вопросу о характере полномочий государственных инспекций. Управление и право. Вып. 2. – М, 1973.
23. Кирьянов В.Н., Кондратьев В.Д., Антонов С.Н., Бертуш С.И. О реализации национальной стратегии повышения безопасности дорожного движения // Безопасность дорожного движения. Сборник научных трудов. Вып. 9. – М. – НИЦ БДД МВД России, 2008.
24. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. – М.: Юридическая литература. 1969, – С. 11.
25. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. – М.: Наука, 1974. – С. 121.
26. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М. – Юридическая литература, 1974. – С. 87.
27. Лукьянов В.В. Безопасность дорожного движения. М.: Транспорт. 1978. – С. 7.
28. Лукьянов В.В. Проблемы квалификации дорожно-транспортных преступлений. – М.: Юридическая литература, 1980. – С. 6.
29. Мамутов В.В. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных органов. – Правоведение, 1965, № 4. – С. 63.
30. Омаров А.М. Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. – М.: Мысль, 1980. – С. 100.
31. Россинский Б.В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. – М.: НИЦ ГАИ МВД РФ. ИНИ 1993.
32. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. Вопросы административного надзора на современном этапе. – М.: Госюриздат, 1963. – С. 69.

33. Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика ОВД – М. 1974. – С. 46–47.
34. Стариллов Ю.Н., Мартынов А.В. Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы контроля и надзора в социально-значимых сферах деятельности общества и государства» / Журнал «Административное право и процесс. № 10 – 2015.
35. Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 13.
36. Самощенко И.С. О нормативных правовых средствах регулирования поведения людей. Правоведение, 1967, № 1. – С. 37.
37. Советское административное право под ред. проф. Василенкова П.Т. – Юридическая литература, 1979. – С. 8.
38. Черноголовкин И.В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юридическая литература, 1970. – С. 140.
39. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов управления. – М.: Наука, 1980. – С. 255.
40. Уманская В.П. Теоретическое и законодательное соотношение контроля и надзора. Журнал «Административное право и процесс» № 4, 2005.
41. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: проблемы нормативного правового регулирования. Федеральный научно-практический журнал «Административное право и процесс», 2017. № 1. – С. 35–40.

Справочная литература

1. В. Даль. Толковый словарь живого великорусского языка. Том 2. – С. 153, 401.
2. Толковый словарь русского языка под редакцией проф. Ушакова Д.Н. – М., 1938, Том 1, С. 1450; Том 2, С. 335.
3. Словарь современного литературного языка. – М., 1956, Том 5, С. 1342; Том 7, С. 150.
4. Словарь русского языка. – М., 1983, Том 2, С. 94, 344.
5. Юридический энциклопедический словарь, Советская энциклопедия. – М. 1984. – С. 146.
6. С.И. Ожегов. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1989. – С. 289.

Антонов Сергей Николаевич

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАДЗОР
В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ
ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ**

Монография

Редактор *Лозовская М.А.*

Компьютерная верстка *Беспрованная Е.В.*

ФКУ НИЦ БДД МВД России
121170, г. Москва, ул. Поклонная, д. 17.
Тел.: (499) 148–10–35. Сайт: <https://ницбдд.мвд.рф>

Отпечатано в типографии: ООО «ТР-принт».
127055, Москва, а/я 69, ул. Правды 24, стр. 5.
Тел.: (499) 519–01–24. Сайт: www.tirazhy.ru