

- ЖИЛЬЦОВ А.В.,
кандидат юридических наук,
liktor1977@mail.ru
Кафедра административного права
и административной деятельности
органов внутренних дел;
Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации,
660131, г. Красноярск,
ул. Рокоссовского, 20
- ZHILTSOV A.V.,
Candidate of Legal Sciences,
liktor1977@mail.ru
Chair of administrative law
and administrative activities
of the internal affairs bodies;
Siberian Law Institute
of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation,
Rokossovsky St. 20, Krasnoyarsk, 660131,
Russian Federation
- ИВАНОВ А.Ю.,
кандидат философских наук, доцент,
andrew-zul@yandex.ru
Кафедра административного права
и административной деятельности
органов внутренних дел;
Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел
Российской Федерации,
660131, г. Красноярск,
ул. Рокоссовского, 20
- IVANOV A.Yu.,
Candidate of Philosophical Sciences,
associate professor,
andrew-zul@yandex.ru
Chair of administrative law
and administrative activities
of the internal affairs bodies;
Siberian Law Institute
of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation,
Rokossovsky St. 20, Krasnoyarsk, 660131,
Russian Federation

К ВОПРОСУ О ПЕРСПЕКТИВАХ РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ИНИЦИАТИВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Аннотация. Проблемы обеспечения безопасности дорожного движения сохраняют свою актуальность. В связи с этим продолжается разработка и внедрение новых правовых средств, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения и снижение тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий. В статье анализируются некоторые законодательные инициативы. В частности, положительно оценив такую новую для российской правовой системы меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как залог за задержанное транспортное средство, представленную в проекте федерального закона, авторы статьи обосновывают необходимость разработки нормативного правового акта, позволяющего разрешить вопросы о возможности внесения залога третьими лицами, порядке подтверждения факта уплаты залога, сроках его применения и другие.

Ключевые слова: опасное вождение; правила дорожного движения; залог; транспортное средство; административное правонарушение.

TO THE QUESTION OF THE PERSPECTIVES OF IMPLEMENTATION OF SOME LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE SPHERE OF ENSURING ROAD TRAFFIC SAFETY

Annotation. The problems of ensuring road traffic safety still remain relevant. In this regard, the development and implementation of new legal means aimed at ensuring road traffic safety and reducing the severity of the consequences of road accidents continue. Some legislative initiatives are analyzed in the article. In particular, the authors positively evaluate such new for the Russian legal system measure of ensuring the administrative proceedings as a bail for the detained vehicle, presented in the draft of the federal law. The authors of the article substantiate the need to develop a normative legal act that allows to resolve questions about the possibility of depositing a bail by third parties, the order of confirmation of the fact of paying the bail, the terms of its application, and others.

Keywords: dangerous driving; road traffic rules; bail; vehicle; administrative offence.

Во всех странах происходят дорожно-транспортные происшествия и имеет место связанный с ними травматизм. Однако масштабы травматизма, соотнесенные с объемом выполненного перемещения людей и грузов, существенно различаются [1, с. 100]. Несмотря на положительную тенденцию сокращения аварийности, количества раненых и пострадавших, разработка и внедрение новых правовых средств, направленных на снижение тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий, не теряет своей актуальности.

Дорожное движение, включающее в себя пространственное перемещение людей и грузов, в целом не является стихийным процессом, а представляет собой результат сознательной и управляемой деятельности, причем это деятельность не отдельных индивидуумов, а процесс дорожно-транспортной системы государства [2, с. 31]. В связи с этим все более очевидной становится необходимость совершенствования правоохранительной системы, основу которой составляют охранительные правовые нормы, регламентирующие систему мер административного принуждения [3, с. 47-48].

С этой целью Правительством Российской Федерации 4 августа 2015 года принят План мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий*. Настоящий план наряду с мероприятиями информационного, организационного и технического характера предусматривает комплекс мер, направленных на формирование стереотипов законопослушного поведения участников дорожного движения и модернизацию законодательства об административной ответственности.

Анализ реализации Плана мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий, свидетельствует о ряде вопросов, требующих научного осмысления.

1. Разработка проекта федерального закона, устанавливающего новую для российской правовой системы меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, — залог за задержанное транспортное средство (п. 23). В соответствии с Планом Проект федераль-

ного закона был подготовлен Минюстом России и МВД России и рассмотрен в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации 20 мая 2016 года. Однако дальнейшее движение законопроекта не осуществлялось.

Согласно законопроекту залог за задержанное транспортное средство представляет собой внесение физическим лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, денежных средств в орган внутренних дел (полиции), указанный в протоколе о задержании транспортного средства в качестве получателя залога. При условии внесения суммы залога на счет, указанный в протоколе о задержании транспортного средства, уполномоченным органом принимается решение о прекращении его задержания, если данный факт подтверждается соответствующим документом или в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах имеется информация о его внесении.

Представляется, что такая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях способна, во-первых, повысить уровень правовой защищенности лиц, вовлеченных в производство по делу об административном правонарушении, во-вторых, усилить превентивное воздействие на делинквента и, в-третьих, существенно сократить количество возможностей правонарушителя уклониться от выполнения обязанности по уплате административного штрафа. При этом из пояснительной записки следует, что последняя цель является доминирующей.

Вместе с тем следует прогнозировать ряд следующих проблем реализации настоящей нормы в предлагаемой редакции:

1) отсутствие четкого определения возможности внесения залога третьими лицами. Например, в случаях, когда лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, находится в состоянии сильного опьянения или в результате травм, полученных в дорожно-транспортном происшествии, не способно самостоятельно принимать решения или совершать юридически значимые действия;

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

2) отсутствие механизма внесения залога. Законопроект содержит общую процедуру внесения залога, однако требует конкретизации в отдельном нормативном правовом акте, например постановлении Правительства Российской Федерации;

3) подтверждение оплаты залога залогодателем. В современных условиях, когда оплата залога возможна в различных формах, требуется установление порядка его подтверждения (например, сведений об оплате, содержащихся на экране электронного устройства при ее осуществлении с помощью мобильных устройств, и т.п.);

4) отсутствие сроков применения залога. При этом можно предположить, что окончание применения залога будет обусловлено моментом вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, в котором в соответствии с ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ должен быть решен вопрос о его судьбе (денежные средства подлежат возврату залогодателю либо обращению в доход государства);

5) отсутствие порядка действий в случаях превышения суммы залога за автомобиль его стоимости;

6) отсутствие механизма привлечения лица, внесшего залог и не уплатившего административный штраф в срок, установленный законом (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ) [4].

Следует отметить, что с точки зрения альтернативы залогом как гарантии уплаты административного штрафа представляет интерес опыт Республики Беларусь. Согласно ч. 1 ст. 8.7 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь в целях обеспечения исполнения постановления о наложении административного взыскания в виде штрафа судья, должностное лицо органа, ведущего административный процесс, вправе наложить арест на имущество, стоимость которого, по общему правилу, не должна превышать максимального размера штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей статьи Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [4, с. 38].

2. Пунктом 24 Плана мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий, предусмотрено определение нового состава административного право-

нарушения «Опасное вождение». В соответствии с данным Планом Правила дорожного движения Российской Федерации были дополнены дефиницией «опасное вождение»*. Как отмечают В.И. Майоров и О.И. Бекетов, «...данная правовая норма призвана оказать положительное влияние на обеспечение безопасности дорожного движения, снизить показатели аварийности и смертности на дорогах, но вместе с тем с введением понятия “опасное вождение” связано большое количество проблем как правового, так и организационного характера» [5, с. 77-82]. Проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в КоАП РФ в части установления административной ответственности за опасное вождение был подготовлен только в ноябре 2016 года.

Тем не менее с 8 июня 2016 года в Российской Федерации был установлен запрет на опасное вождение, под которым понимается неоднократное совершение одного или нескольких следующих друг за другом действий, перечисленных в п. 2.7 Правил дорожного движения Российской Федерации, если указанные действия повлекли создание водителем в процессе дорожного движения ситуации, при которой его движение и (или) движение иных участников дорожного движения в том же направлении и с той же скоростью создает угрозу гибели или ранения людей, повреждения транспортных средств, сооружений, грузов или причинения иного материального ущерба.

Перечень действий, совершение которых может быть квалифицировано как опасное вождение, является исчерпывающим и включает в себя:

– невыполнение при перестроении требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения;

– перестроение при интенсивном движении, когда все полосы движения заняты, кроме случаев поворота налево или направо, разворота, остановки или объезда препятствия;

* См.: О внесении изменения в Правила дорожного движения Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 30 мая 2016 г. N 477 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. N 23. Ст. 3325.

– несоблюдение безопасной дистанции до движущегося впереди транспортного средства;

– несоблюдение бокового интервала; резкое торможение, если такое торможение не требуется для предотвращения дорожно-транспортного происшествия; препятствование обгону.

Не вызывает сомнения то, что указанные действия создают реальную угрозу безопасности дорожного движения, а учитывая их распространенность, следует констатировать, что запрет опасного вождения является вполне обоснованным решением.

Вместе с тем реализация рассматриваемого правила выявляет комплекс проблем. Во-первых, спорным выглядит определение опасного вождения, носящее оценочный характер, что, с одной стороны, создает условия для злоупотребления правом представителями власти, например при определении виновника дорожно-транспортного происшествия, с другой – норма об опасном вождении как инструмент предупредительного воздействия на водителей утрачивает эффективность. Ее применение становится возможным в случаях, когда дорожно-транспортное происшествие уже произошло.

По мнению С.Н. Дмитриева, беспрецедентно высокий динамизм дорожного движения, отсутствие в нем достаточно четких определений ключевых понятий, отражающих юридическую природу тех или иных событий, вносят путаницу в правосознание участников дорожного движения и должностных лиц, занятых в сфере обеспечения безопасности транспортного процесса, обуславливают и нередко прямо провоцируют правонарушения [6].

Во-вторых, запрет опасного вождения не обеспечен нормой административной ответственности. В случае ее определения могут возникнуть проблемы разграничения с административными правонарушениями, предусмотренными главой 12 КоАП РФ (например, за непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17 КоАП РФ). Аналогичная ситуация и со ст. 12.14 КоАП РФ, предусматривающей административную ответственность за

нарушение правил маневрирования. Кроме того, изначально Правила дорожного движения Российской Федерации устанавливают запрет на создание опасных ситуаций в процессе дорожного движения (п. 1.5) и предусматривают обязанность водителей вести транспортное средство со скоростью, которая позволяет постоянно контролировать движение транспортного средства для выполнения требований настоящих Правил (п. 10.1).

Проект федерального закона N 37057-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за опасное вождение» предусматривает в качестве санкции за опасное вождение административный штраф в размере пяти тысяч рублей. Очевидно, что увеличение размера санкций возможно и в действующих нормах КоАП РФ, предусматривающих ответственность за деяния, составляющие опасное вождение.

Следует также отметить, что отдельные действия, относящиеся к опасному вождению, такие как «резкое торможение, если это не требуется для предотвращения дорожно-транспортного происшествия» и «препятствование обгону посредством повышения скорости движения или иными действиями», несмотря на их запрет Правилами дорожного движения Российской Федерации (пп. 10.5 и 11.3), административная ответственность не предусмотрена.

В-третьих, учитывая, что ключевым признаком опасного вождения является совершение неоднократных действий, создающих угрозу жизни, здоровью, а также материального ущерба участникам дорожного движения, существенной проблемой является их доказывание. Это связано с тем, что неоднократные действия, образующие опасное вождение, могут совершаться в течение длительного промежутка времени и на продолжительном маршруте движения транспортного средства. В случае фиксации одного эпизода опасного вождения деяние должно квалифицироваться как нарушение иного правила дорожного движения.

Выходом из ситуации могут стать изменения, произошедшие в институте доказывания в части обязанности отнесения материалов фото- и киносъемки, звуко- и

видеозаписи к доказательствам по делу об административных правонарушениях*. Доказывание наличия события противоправного поведения возможно посредством использования материалов фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, которые в соответствии со ст. 26.7 КоАП РФ признаются разновидностью документов.

По нашему мнению, и до внесения изменений в ст. 26.7 КоАП РФ субъект административной юрисдикции был не вправе отказать в приобщении к материалам дела указанных выше доказательств, и они должны были оцениваться по правилам ст. 26.11 КоАП РФ. Иное означало бы нарушение прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, а также прав потерпевшего, гарантированных ст.ст. 25.1 и 25.2 КоАП РФ**.

Следует отметить, что еще с 3 октября 2014 года Административный регламент МВД России исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения*** предусматривает обязательное мероприятие по обеспечению сохранности вещественных доказательств, следов, имущества и других предметов, в том числе видеорегистраторов, иных технических средств и зафиксированной ими информации, имеющей отношение к дорожно-транспортному происшествию, сотрудниками, прибывшими на место дорожно-транспортного происшествия (п. 210).

Кроме того, в настоящих условиях повышается вероятность фальсификации доказательств, полученных с использованием

технических устройств, предназначенных для видеофиксации. Однако ответственность за эти действия не предусмотрена. В связи с этим целесообразно внесение изменений в ст. 303 УК РФ для установления уголовной ответственности за фальсификацию доказательств по делам об административных правонарушениях.

3. В соответствии с пунктом 25 Плана о законодательной инициативе дифференцированного наказания за систематические нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств Правительством Российской Федерации внесен соответствующий проект федерального закона****.

Анализ законопроекта также позволяет выявить проблемы, требующие обсуждения:

1) установление административной ответственности за совершение трех и более отдельных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения. Сложность применения настоящего положения проекта закона становится очевидной на примере привлечения водителя к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 12.10 КоАП РФ (проезд на запрещающий сигнал светофора, совершенный повторно). В частности, если до вступления в силу постановления о назначении административного наказания данным водителем совершено аналогичное нарушение правил дорожного движения. В случае назначения административного наказания, предусмотренного ст. 12.38 КоАП РФ, и отмены впоследствии первого постановления о назначении административного наказания оно должно быть признано незаконным и подлежать отмене. При принятии решения о применении административной ответственности, предусмотренной ст. 12.10 КоАП РФ, первое постановление вступает в законную силу и правонарушитель привлекается к ответственности с менее «значительной» санкцией. При этом лицо, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, обладает возможностью увеличения сроков вступления постановления о назначении административного наказания в законную силу в результате, например, обжалования;

**** Проект федерального закона N 1086493-6.

* См.: О внесении изменения в статью 26.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в части обязательности отнесения материалов фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи к доказательствам по делу об административном правонарушении: федер. закон от 26 апр. 2016 г. N 114-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. N 18. Ст. 2490.

** См. подробнее: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 24 дек. 2014 г. URL: <http://sudact.ru>

*** Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. N 185 // Рос. газ. 2009. 7 июля.

2) критерии определения составов административных правонарушений, предлагаемых к включению в ст. 12.38 КоАП РФ. Проект федерального закона предусматривает усиление административной ответственности в случаях систематического совершения противоправных деяний, содержащих признаки 16 составов административных правонарушений. Включение составов, предусмотренных, например, ч.ч. 6 и 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.10, ч. 3 ст. 12.12, ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ, сомнений не вызывает и основано на принципе «первый раз – случайность, второй – совпадение, третий и последующие свидетельствуют о наличии закономерности». Однако сложно объяснить причины отсутствия среди них, например, ч. 3 ст. 12.16 КоАП РФ и т.п.;

3) пределы применения нормы, устанавливающей ответственность за систематическое совершение административных правонарушений в области дорожного движения. В предложенном варианте остается нерешенным вопрос о возможности ее применения при совершении лицом административных правонарушений, предусмотренных, например, ст.ст. 12.9, 12.12 и ст. 12.15 КоАП РФ;

4) отсутствие индивидуализации наказания. В качестве меры административной ответственности за совершение рассматриваемого административного правонарушения проектом федерального закона предусматривается лишение права управления транспортными средствами на срок от одного года до полутора лет или наложение административного штрафа на лиц, не имеющих права управления транспортными средствами, в размере от 10 до 30 тысяч рублей. Установление безальтернативной санкции исключает возможность индивидуализации наказания, тогда как она является одним из основополагающих принципов административно-деликтного права;

5) установление исключения применения. В соответствии с проектом федерального закона настоящая норма не распространяется на случаи фиксации административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи. Согласно по-

яснительной записке к проекту рассматриваемого федерального закона ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ устанавливается, что при выявлении административного правонарушения, зафиксированного средствами автоматической фиксации, может быть назначено административное наказание исключительно в виде административного штрафа, тогда как санкция проектируемой статьи предусматривает наказание в виде лишения права управления транспортными средствами. В свою очередь, грамматическое толкование диспозиции, предлагаемой ст. 12.38 КоАП РФ, свидетельствует, что речь идет не о фиксации правонарушения, являющегося фактическим основанием для применения названной статьи КоАП РФ, а о предыдущих нарушениях правил дорожного движения, за которые лицо было привлечено к ответственности ранее. Настоящая проблема может быть решена в результате внесения изменений в ч. 3.1 ст. 4.1 КоАП РФ по аналогии с установлением безальтернативного наказания в виде административного ареста.

Следует также учесть неоднократно подтвержденный тезис о том, что ужесточение наказания далеко не всегда позволяет достичь повышения уровня безопасности и правопорядка. Как отмечает Б.В. Россинский, основываясь на анализе колебаний уровня аварийности за 45 лет, количество и тяжесть административных наказаний за нарушения в области дорожного движения не оказывают существенного влияния на изменение общего числа дорожно-транспортных происшествий. Усиление административной ответственности, улучшение работы по выявлению совершенных нарушений, назначение соответствующих наказаний участникам дорожного движения (в подавляющем большинстве водителям) не играют столь значительной роли в борьбе с аварийностью на автомобильном транспорте, которая многие годы приписывалась им [7].

Итак, подведем итоги:

1. Следует положительно оценить законодательную инициативу о включении в КоАП РФ норм о залоге за задержанное транспортное средство. Для ее эффективной реализации требуется разработка и утверждение нормативного правового акта, позволяющего разрешить вопросы о возможности внесения залога третьими

лицами, определить порядок подтверждения факта уплаты залога, сроки его применения, а также предусмотреть особенности применения норм, например, когда сумма залога за автомобиль превышает его стоимость.

2. Установление ответственности за опасное вождение может обеспечить надлежащий уровень превентивного воздействия лишь при наличии возможности ее (ответственности) результативного применения. Проведенный анализ свидетельствует о существовании вопросов, не нашедших разрешения в проекте закона.

3. Анализ законодательной инициативы о введении дифференцированного наказания за систематические нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств свидетельствует о комплексе вопросов при ее реализации. В частности, это вопросы освобождения виновного от ответственности, определение момента окончания данного административного правонарушения, индивидуализация наказания и т.д. В связи с этим считаем, что предлагаемый проект федерального закона требует обсуждения и совершенствования.

Список литературы

1. Майоров В.И. Содержание понятия безопасность дорожного движения: теоретические основы // Вестник ЮУр-ГУ. Серия: Право. 2012. N 7 (266).
2. Денисович В.В., Майоров В.И., Полякова С.В. Дорожное движение как сфера общественных отношений // Вестник Челябинского государственного университета. 2015. N 17 (372). Право. Вып. 43.
3. Майоров В.И. К вопросу о безопасности дорожного движения // Транспортное право. 2009. N 3. С. 47-48.
4. Жильцов А.В. Административная ответственность за неуплату административного штрафа в срок, установленный законом, и роль полиции в механизме ее применения: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015.
5. Майоров В.И., Бекетов О.И. О нормативно-правовом определении понятия опасного вождения в контексте законодательства об административных правонарушениях // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. N 1. С. 77-82.
6. Дмитриев С.Н. Поди туда – не знаю куда, или прорехи правовой базы, обеспечивающей безопасное дорожное движение в России // Современное право. 2002. N 10.
7. Россинский Б.В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. N 5. С. 8-17.