

## **АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

© А.К. КОСТЫЛЕВ, А.В. ПЕРЕДЕРНИН

Тюменский государственный университет  
peredernin@gmail.com

УДК 34:339.543(0758)

### **ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГАРАНТИЙ ВОДИТЕЛЕЙ И СОБСТВЕННИКОВ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОННОГО ЮРИСДИКЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА**

#### **ISSUES OF GUARANTEES PROVISION FOR DRIVERS AND VEHICLE OWNERS WITHIN ELECTRONIC JURISDICTION PROCEEDINGS**

*АННОТАЦИЯ.* В последние годы все большее применение находят приборы автоматического контроля дорожного движения и привлечения к административной ответственности водителей и собственников транспортных средств на основании их показаний. В результате административно-юрисдикционный процесс становится усеченным по форме и неполным по содержанию, что неизбежно влечет снижение уровня защищенности прав участников дорожного транспортных происшествий.

В статье сформулирован ряд предложений по разрешению накопившихся проблем обеспечения бесперебойного дорожного движения и восстановлению процессуальных форм производства по делам о нарушениях административного законодательства водителями и собственниками транспортных средств в условиях электронного административно-юрисдикционного процесса. В частности, предлагается следующее: в условиях взрывного характера автомобилизации в России возникла система массового коммерческого, конвейерного обучения физических лиц первичным навыкам вождения автомобиля, что неизбежно привело к снижению качества подготовки водительского состава и дорожной дисциплины. Поэтому подготовку водителей необходимо начинать в старших классах школы, введя соответствующие факультативные дисциплины; исследование обстоятельств дела по ДТП без жертв и физически пострадавших в полной мере законодательно поручить страховым компаниям, что позволит не создавать огромные пробки на дорогах из-за малозначительных происшествий; ускорить принятие решений об увеличении пропускной способности дорог за счет разумного увеличения скоростного режима движения транспортных средств на автомагистралях до 120 км/час; нормативно обязать ГИБДД составлять протокол о правонарушении и проводить в полном объеме производство по делу, если лицо не согласно с постановлением, вынесенным на основании показания видеокамеры и заявило об этом

в письменной или электронной форме в ГИБДД; в отдельном разделе (главе) КоАП РФ урегулировать полную процессуальную форму электронно-юрисдикционного производства, что позволит нивелировать существующие проблемы и создать необходимые административно-процессуальные гарантии для водителей и собственников транспортных средств.

*SUMMARY.* In recent years the road traffic automatic control devices are widely used to impose administrative responsibility on drivers and vehicles owners. As a result administrative jurisdictional procedure is becoming incomplete in its form and content leading to violations of their rights.

*The article contains a number of suggestions meant to ensure regular road traffic and observe the rights of administrative laws breakers in conditions of electronic administrative jurisdiction procedure.*

*In particular, the suggestions are as follows: due to the dramatic increase of unpracticed and unskilled drivers in modern Russia, it is proposed to start training for obtaining a driving license in senior school, introducing an optional course for these purposes; in cases of petty road accidents insurance companies should have the authority to deal with the legal formalities of the case; to intensify the decision making process connected with the permission to increase the speed limit on highways of up to 120km/hr; to bind the road traffic inspection officers to complete the accident report and conduct the proceeding in corpore if a person objects the court ruling based on a video camera data and submits a written or electronic claim; to create a separate section or a chapter in the Administrative Code of the Russian Federation regulating the procedure of electronic jurisdiction to protect drivers and vehicles owners.*

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Гарантии граждан, административная ответственность, административно-юрисдикционный процесс, приборы электронного контроля, безопасность дорожного движения, презумпция виновности лица, транспортные средства.

*KEY WORDS.* Guarantees of citizens, administrative responsibility, administrative-judicial process, an electronic control devices, road safety, the presumption of the guilt of persons, means of transport.

В свете 20-летия Конституции Российской Федерации, в которой закреплен приоритет прав и свобод человека и гражданина, все более актуальной становится проблема гарантирования их незыблемости во всех отраслях жизни и деятельности граждан и организаций и самого государства [1].

Особо остро эта проблема проявляется в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. По сведениям ГИБДД, число погибших в дорожно-транспортных происшествиях достигает 30 тысяч человек ежегодно, количество потерявших здоровье или ставших инвалидами исчисляется сотнями тысяч, плюс огромные материальные потери [2].

Понятно, что в одночасье накопившиеся десятилетиями проблемы обеспечения дорожной безопасности не решить, дорожную инфраструктуру не обустроить, поэтому необходимо принимать комплексные меры по решению назревших проблем, начиная с детского возраста подготовки ребенка к жизни и деятельности в условиях массового развития транспорта.

Однако в нашей дорожной реальности действует и «успешно» развивается застарелая порочная практика «запрещать и не пущать». Отчетливо просматривается карательно-репрессивная направленность деятельности государства по обеспечению безопасности дорожного движения путем непрерывного введения ограничений и запретов, увеличения штрафов и других санкций.

Достаточно отметить, что ежегодно по два-три и более раза вносятся изменения и дополнения в УК и особенно в КоАП РФ, направленные на ужесточение контроля и ответственности, одновременно вводятся ограничения и запреты, явно направленные на повышение доходов местных бюджетов за счет увеличения количества и размеров штрафных санкций.

В целях укрепления правопорядка и снижения уровня аварийности на транспорте в КоАП РФ были внесены изменения и дополнения, обеспечившие возможность применения ускоренного производства по делам о нарушениях в ряде отраслей хозяйственной деятельности, в том числе в области дорожного движения, на основании их фиксации специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме и оборудованных средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Продолжительный опыт использования технических средства автоматической фиксации и обработки нарушений правил дорожного движения накоплен во многих зарубежных странах. Так, в Великобритании установлено свыше 6 тыс. камер фиксации нарушений, в Германии — 5 тыс., Франции — 3 тыс., а в Соединенных Штатах Америки — 4 тыс. камер [3].

По мнению многих специалистов, выгоды от их внедрения заключаются в следующем:

— неотвратимость наказания за совершенное правонарушение повышает уровень дисциплины в среде водителей транспортных средств;

— исключение «человеческого фактора» в работе системы безопасности дорожного движения способствует неотвратимости наказания виновных и предотвращению возможной коррупции в среде работников уполномоченных государственных органов;

— полнота взысканных штрафов за совершенные нарушения обеспечивает поступление дополнительных финансовых средств в бюджеты государства и муниципальных образований.

Кроме того, по таким делам протокол об административном правонарушении не составляется, постановление по делу выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Таким образом, процесс производства по делам ускоряется, удешевляется и, следовательно, упрощается, что вызывает обоснованные возражения специалистов [4].

По этому поводу вполне уместно вспомнить народную мудрость «просто — хуже воровства» и обратиться к анализу «оборотной стороны медали», то есть к выявлению проблем и отрицательных последствий ускоренного перевода рассмотрения десятков миллионов нарушений из классической полной процессуальной формы в ее усеченный и упрощенный электронный аналог, которые с неизбежностью ослабляют гарантии прав водителей и собственников транспортных средств и поиску адекватных мер по нивелированию таких проблем.

Прежде всего следует отметить, что в сферу публично-правовых отношений привнесен давно отвергнутый теорией и юридической практикой репрессивно-карательный принцип объективного вменения, что повлекло нарушение классической структуры и содержания производства по делам об административных правонарушениях, вместо которого широко применяется электронное административно-юрисдикционное производство, которое носит усеченный и ускорен-

ный характер, поэтому становится маловероятным достижение нормативно установленных задач всесторонности, полноты, объективности выяснения обстоятельств каждого дела, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений [5].

Фактически не применяется принцип соразмерности наказания с учетом обстоятельств дела и личности субъекта нарушения. Действует обратный принцип уравниловки ответственности.

Практически исключена возможность объективного исследования обстоятельств, исключающих производство по делу о нарушении правил безопасности дорожного движения, относящихся к состоянию крайней необходимости. В частности, согласно ст. 2.7 КоАП РФ не признается административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом отношениям и интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

В условиях чрезвычайной напряженности и плотности дорожного движения возникает множество угроз: кто-то отвлекся за рулем, создал аварийную ситуацию, вынуждающую водителя пересечь сплошную разделительную линию или резко кратковременно увеличить скорость движения, чтобы избежать столкновения; кто-то выбросил из автомобиля бутылку из-под пива или другой предмет, что также опасно; болезнь, пожар, инвалидность детей, множество других ситуаций и обстоятельств, требующих неотложного присутствия водителя, что побуждает его действовать нестандартно (допустим, превысить скорость движения на 10-15 км/час) и т.д. и т.п. Такие вынужденные незначительные нарушения, не влекущие никаких отрицательных последствий, в классической схеме административного производства признаются обстоятельством, исключающим ответственность лица (крайняя необходимость).

Нарушается конституционный принцип виновной ответственности лица. Применяется противоположный принцип — презумпция виновности лица, пока он не докажет свою невиновность или обстоятельства, смягчающие или исключающие ответственность. Таким образом, вопреки требованиям Конституции Российской Федерации и КоАП РФ свою обязанность по защите прав граждан государство перепоручило самим гражданам (организациям) и обязало их собирать и представлять доказательства по делу, в противном случае они *a priori* признаются виновными лицами [6].

Описанные выше обстоятельства относятся к юридической стороне дела. Чрезвычайно важными являются экономические последствия применения электронных приборов контроля безопасности дорожного движения. Непродуманное применение запретительно-ограничительных мер по регулированию дорожного движения при отсутствии необходимой дорожной инфраструктуры (сети обустроенных улиц и автодорог, автостоянок и парковок) вынуждают водителей и собственников транспортных средств нести огромные материальные потери, нередко приводят к повышенной нервозности и конфликтным ситуациям на дорогах России, о чем свидетельствуют массовые обращения в прокуратуру водителей с жалобами на нарушения их прав.



В системе регулирования дорожного движения сложилась парадоксальная ситуация. Автопарк страны насыщен новейшими моделями легковых автомобилей, скоростными тяжелыми и мощными грузовиками, но их движение порой поставлено в прямую зависимость от работы давно устаревшего тихохода-грузовика с 40-50-летним стажем, или трактора, перевозящего навоз, дрова, опилки и другие садово-дачные грузы со скоростью 20-50 км/час. Мощный грузовик вместо 2-3х рейсов, делает один. Теряется время, падает производительность труда, сокращается прибыль, уменьшаются налоговые платежи. Потери, в том числе для бюджета, очевидны.

И еще одна проблема из той же запретительно-ограничительной методики регулирования дорожного движения. Речь идет о массовом применении автоэвакуаторов, что прямо стимулирует местные власти к злоупотреблениям в этой сфере, установке дополнительных запрещающих знаков и подталкивает их к приобретению эвакуаторов вместо обустройства парковок. С детьми и инвалидами стало практически невозможно припарковаться возле учебных учреждений, торговых и культурно-развлекательных центров и других общественных мест, что неизбежно приводит к ущемлению прав этих участников дорожного движения.

Понятно, что голыми запретами и репрессиями проблему безопасности дорожного движения не решить. Достаточно обратиться к истории и вспомнить, что вора́м отрубали руки, клеймили раскаленным железом, изгоняли, применяли другие карательные меры, однако воровство благополучно живет и даже «процветает».

Тем не менее, продолжается ускорение практики применения ограничительно-запретительных мер с применением при этом «засадных» форм регулирования дорожного движения, путем установления передвижных видеокамер в скрытых местах. В результате в 2012 г. из 65 млн нарушений правил дорожного движения 27 млн было выявлено с помощью видеокамер (их по всей стране установлено более 2,7 тыс. стационарных и около 3,7 тыс. передвижных). За девять месяцев 2013 г. камеры зафиксировали уже 26 млн нарушений, что на 64,8% больше, чем за аналогичный период 2012 года, — более половины от общего количества постановлений, вынесенных в отношении водителей в прошлом году [7].

Если подобная неадекватная практика продолжится, то через год-два большинство граждан России окажется нарушителями правил дорожного движения. Многие водители и собственники транспортных средств не стали и не станут прибегать к защите своих прав собирать требуемые справки и другие документы и представлять их в ГИБДД, так как это обойдется намного дороже, чем заплатить штраф 500 руб. И платят. Например, поступление штрафов по линии ГИБДД в консолидированный бюджет Тюменской области за один лишь 2013 г. увеличилось более чем в три раза и достигло 0,1 млрд руб. по сравнению с 0,03 млрд руб., поступивших в 2012 году. Примерно такой же скачок увеличения штрафных бюджетных доходов отмечается в Воронежской и Московской областях, на Алтае и многих других субъектах федерации.

Очевидно, что массовое, порой необоснованное, применение штрафных обременений граждан неизбежно повлечет ослабление социальной основы местного самоуправления, что явно не соответствует политическим целям развития российской государственности [8].

Парадоксально, но факт, что к заметному снижению аварийности эти усилия не привели, но проблем и потерь государству, и особенно гражданам и организациям, добавили, что позволяет утверждать, вновь опираясь на народную мудрость, что «овчинка выделки не стоит».

В целях укрепления гарантий водителей и собственников транспортных средств, других участников дорожного движения необходимо:

1) ускорить принятие решений об увеличении пропускной способности дорог за счет разумного увеличения скоростного режима движения транспортных средств на автомагистралях до 120 км/час;

2) исследование обстоятельств дела по ДТП без жертв и физически пострадавших в полной мере законодательно поручить страховым компаниям, что позволит не создавать огромные пробки на дорогах из-за царапин и вмятин на аварийных автомашинах;

3) ограничить эксплуатацию морально и физически устаревших и учебных автомобилей на оживленных автомагистралях и вывести их в отдельный транспортный поток, что позволит применять повышенные скоростные режимы на пригодных для этого магистралях;

4) нормативно обязать ГИБДД составлять протокол о правонарушении и проводить в полном объеме производство по делу, если лицо не согласно с вынесенным на основании показания видеокамеры постановлением и заявило об этом в письменной или электронной форме. Это предложение согласуется с позицией Верховного Суда РФ, который в одном из своих решений определил, что в сомнительных случаях ГИБДД обязано осуществлять производство по делу в обычном порядке с составлением протокола [9];

5) фактическое отсутствие ряда существенных обязательных признаков состава правонарушения (его виновности, крайней необходимости, смягчающих вину обстоятельств и т.д.) в соответствии с судебной практикой и юридической теорией не позволяет квалифицировать деяния, выявленные с помощью электронных приборов, в качестве правонарушений, речь должна вестись о нарушениях правил дорожного движения, порядок применения ответственности за совершение которых необходимо урегулировать в отдельном разделе (главе) КоАП РФ, что позволит создать полную, завершённую процессуальную форму электронного-юрисдикционного производства и обеспечить необходимые административно-процессуальные гарантии водителей и собственников транспортных средств.

Многие проблемы в сфере дорожного движения обусловлены низким качеством подготовки водительского состава. В условиях взрывного характера автомобилизации в России возникла система массового коммерческого, конвейерного обучения физических лиц первичным навыкам вождения автомобиля, что неизбежно привело к снижению качества водительского состава и дорожной дисциплины. Поэтому подготовку водителей необходимо начинать в старших классах школы, введя соответствующие факультативные дисциплины, что позволит им успешно пройти завершающий этап обучения в специализированных центрах подготовки водителей транспортных средств.

Безусловно, что на транспорте необходимо укреплять порядок и дисциплину и обеспечивать неотвратимость ответственности нарушителей путем комплексного применения различных мер организационного, правового, административного и экономического характера, как это делается, к примеру, в Республике Беларусь [10].

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета от 13.12.2013.
2. Сведения представлены на сайте ГИБДД. URL: [www.gibdd.ru](http://www.gibdd.ru)
3. Доклад «О состоянии дел в сфере организации безопасности дорожного движения в регионах России в 2013 г.». URL: [www.oprf.ru/ru/discussions/newsitem/23352](http://www.oprf.ru/ru/discussions/newsitem/23352)
4. Занина Т.М., Четверикова А.И. Организационно-правовые аспекты применения средств фотовидеофиксации в системе контроля безопасности дорожного движения // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 87-91.
5. Постановление пленума Верховного суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. п 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <http://base.consultant.ru/cons/>
6. Костылев А.К. Процессуальное обеспечение административной ответственности: Монография. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2008. С. 66.
7. Ростарчук М. «Обмануть камеру видефиксации? Вполне реально». URL: [daeshprava.ru/](http://daeshprava.ru/) 22.10.2013.
8. Передернин А.В. Налоговое администрирование в системе гарантий местного самоуправления в Российской Федерации. // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. Серия «Право». С. 171-176.
9. Постановление Верховного Суда РФ от 25 октября 2013 г. N 11-АД13-16. URL: [www.garant.ru/hotlaw/federal/](http://www.garant.ru/hotlaw/federal/)
10. Кот Е.Н. Результаты реализации программы «минус 100» в крупных городах республики Беларусь. URL: [www.ibdd.spb.ru/docs/2012-09/section\\_\\_3.pdf](http://www.ibdd.spb.ru/docs/2012-09/section__3.pdf)

#### REFERENCES

1. Missive from the President of the Russian Federation to the Federal Assembly. *Russian newspaper — Rossiiskaia gazeta*. (13.12.2013). (in Russian).
2. Data presented on site. URL: <http://www.gibdd.ru>
3. Report “On the State of Affairs in the Sphere of the Road Safety in Russian Regions in 2013”. URL: <http://www.oprf.ru/ru/discussions/newsitem/23352>
4. Zanina, T.M., Chetverikova, A.I. Organizational and Legal Aspects of the Use of Funds for Traffic Cameras in the System of Control for Road Safety. *Bulletin of Voronezh Institute of Ministry of the Interior of Russia — Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii*. 2013. № 1 Pp. 87-91. (in Russian).
5. Ruling of Plenary Assembly of the Supreme Court of the Russian Federation dated March, 24 2005, para 5 “On Some Issues Arising from Courts in Applying the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses”. URL: <http://base.consultant.ru/cons/>
6. Kostylev, A.K. *Protsessual'noe obespechenie administrativnoi otvetstvennosti: Monografiia* [Procedural Provision for Administrative Responsibility: Monograph]. Tyumen, 2008. P. 66. (in Russian).
7. Rostarchuk, M. “Deceive Traffic Cameras? It’s Completely Realistic”. URL: <http://daeshprava.ru/> (22.10.2013).
8. Peredernin, A.V. Tax Administration in the System of Safeguards for Local Government in the Russian Federation. *Vestnik Tiimenskogo gosudarstvennogo universiteta — Bulletin of Tymen State University*. 2011. № 3. Pp. 171-176. (in Russian).
9. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated October 25, 2013. N 11-AD 13-16. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/>
10. Kot, E.N. Results of the Program “Minus 100” in Large Belarusian Cities. URL: [http://www.ibdd.spb.ru/docs/2012-09/section\\_\\_3.pdf](http://www.ibdd.spb.ru/docs/2012-09/section__3.pdf)

**Авторы публикации**

**Костылев Анатолий Кронидович** — и.о. заведующего кафедрой административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

**Передернин Анатолий Васильевич** — доцент кафедры административного и финансового права Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук

**Authors of the publication**

**Anatoliy K. Kostylev** — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, acting head of the Department of Administrative and Financial Law Institute of State and Law Tyumen State University

**Anatoliy V. Peredernin** — Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Administrative and Financial Law Department, Institute of State and Law, Tyumen State University