

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 видекамеры 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-та — 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
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
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/ 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/
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

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

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