

Россинский Б. В. / Rossinskii B. V.

РАЗМЫШЛЕНИЯ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
НАКАЗАНИЯХ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ<sup>1</sup>

REFLECTIONS ON ADMINISTRATIVE PENALTIES  
IN THE FIELD OF ROAD TRAFFIC

*Россинский Борис*

*Вульфович,*

*доктор юридических наук,  
проректор по учебной работе,  
заведующий кафедрой  
административного и финансового права  
Российской правовой академии  
Министерства юстиции Российской Федерации,  
профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
г. Москва.*

Отмечается неизменность показателей аварийности и отсутствие длительного положительного воздействия увеличения размеров административных штрафов, вводимых соответствующими изменениями в КоАП РФ.

Акцентируется внимание на том, что административно-юрисдикционная практика в области дорожного движения в России ориентирована, прежде всего, на участников дорожного движения, а не на должностных лиц организаций, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте, и не на сами эти организации.

Констатируется, что при постоянном расширении спектра составов правонарушений, совершенных водителями, ужесточении назначаемых им административных наказаний, крайне незначительно изменяется перечень составов административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица или их должностные лица.

<sup>1</sup> Публикуется по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса» (Краснодар – Небуг – 2013)

*Rossinskii Boris  
Vul'fovich,*

*Doctor of law, Provost for academic affairs, Head of the Chair of administrative and financial law at The Russian Law Academy of the Russian Federation Ministry of Justice, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, административные наказания, административная ответственность в сфере дорожного движения, нарушение ПДД, безопасность дорожного движения, противоправные действия водителей.

Invariability in the indicators of accidents and absence of continuous positive impact of increase in administrative fines introduced by the relevant amendments to the Code on Administrative Offences of the RF are noted in the article.

Attention is drawn to the fact that the administrative-jurisdictional practice in the field of road traffic in Russia is focused primarily on road users, rather than on officials of organizations designed to ensure the safety of road transport and these organizations themselves.

Here is stated that while the constant expansion of the range of compositions of offences committed by drivers, tightening of imposed administrative penalties, the list of compositions of administrative offences, the subjects of which are legal entities or their officials, has been very little changed.

**Keywords:** administrative responsibility, administrative penalties, administrative responsibility in the field of road traffic, violation of traffic regulations, road traffic safety, drivers' wrongful actions.

Процесс автомобилизации страны наряду с огромным значением для социально-экономического развития общества имеет и отрицательные стороны. Главная из них – аварийность на автомобильном транспорте. Ежегодно в России совершается порядка (200-230 тыс. дорожно-транспортных происшествий (ДТП), в которых погибают не менее 25-32 тыс. и получают различные

увечья 270-290 тыс. человек. Число ДТП, не подлежащих государственному статистическому учёту (в которых нет пострадавших участников дорожного движения), в несколько раз больше. Значительную часть погибших в ДТП составляют люди наиболее активного трудоспособного возраста. Около 20 % пострадавших стали инвалидами. По сравнению с европейскими странами аварийность в Российской Федерации характеризуется одним из самых высоких уровней гибели, а также тяжестью последствий. Относительный показатель числа людей, пострадавших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств, в России в несколько раз выше, чем в европейских странах; относительный показатель количества погибших лиц на 100 тыс. населения примерно в 2 раза больше, чем в странах развитой автомобилизации; число погибших в ДТП на 10 тыс. попавших в аварию автомобилей у нас на порядок выше, чем в европейских странах и США.

Дорожно-транспортная аварийность наносит экономике России колоссальный ущерб. Только прямой ущерб от ДТП ежегодно составляет 2,4-2,6 % ВВП. Потери же человеческих жизней в полной мере оценить невозможно. Косвенные же виды ущерба, связанные с ограниченной потерей трудоспособности и психологическими травмами лиц, попавших в ДТП, а также рядом других факторов, вообще не учитываются.

Основными причинами ДТП согласно официальной статистике в соответствии с принятыми правилами их учета являются нарушения Правил дорожного движения. В стране ежегодно наказывается до 65 млн. таких нарушений, из которых большинство совершают водители транспортных средств. Это официально зарегистрированные данные. Как показывают исследования, нарушений Правил дорожного движения в действительности выявляется в 2 раза больше. Часть из них в силу ряда обстоятельств вообще никак не наказываются, а во многих случаях участники дорожного движения «откупаются» неофициально. Реально можно говорить не менее чем о 120-130 млн. ежегодно выявленных нарушений Правил дорожного движения. К тому же следует учитывать их огромную латентность: выявляется не более 15-20 % совершенных нарушений, а зачастую еще меньше.

Сопоставление нарушений Правил дорожного движения с численностью автомобильного парка России показывает, что водитель каждого транспортного средства ежегодно совершает далеко не одно нарушение. С точки зрения обеспечения безопасности дорожного движения это крайне плохой показатель (для сравнения: в Германии одно нарушение приходится почти на 10 водителей). Поскольку надзор за дорожным движением в странах

развитой автомобилизации, в частности в Германии, осуществляется существенно эффективнее, чем в России, неудивительно, что реальный относительный показатель нарушений на российских дорогах еще хуже.

При этом особую тревогу вызывает то обстоятельство, что, по существующей мировой закономерности, при количестве автомобилей, приближающемся к 250-300 автомобилей на 1000 жителей, отмечается обострение всех проблем, связанных с автомобилизацией, в том числе резкое снижение безопасности дорожного движения. С точки зрения дальнейшего роста аварийности на автомобильном транспорте Россия находится в опасном состоянии.

Дополнительно на ухудшение ситуации с безопасностью дорожного движения влияет и то обстоятельство, что на процессе дорожного движения, имеющем социальную природу, четко отражаются все негативные явления, происходящие в обществе и государстве. В условиях нестабильной экономической обстановки, финансовых проблем в стране работа по предупреждению ДТП, снижению тяжести их последствий существенно осложняется.

В подобной ситуации одним из направлений решения проблемы является усиление ответственности за нарушения правил дорожного движения. Однако как разработка соответствующих законопроектов, так и само внесение изменений в КоАП РФ [1] порождают немало вопросов и протекают, как правило, беспокойно.

Начнем с того, что практически всегда усиление административной ответственности в данной сфере вызывает неодобрительную реакцию населения на действия власти, такая мера не является популярной. Прежде всего, многим, конечно, не нравится само повышение размеров административного штрафа, увеличение сроков лишения права на управление транспортными средствами и др. Одновременно получает новое звучание вопрос о коррумпированности ГИБДД, ибо не лишено оснований существующее в обществе убеждение, что наделение сотрудников инспекции дополнительными властными полномочиями и установление более высоких размеров административного штрафа неизбежно обуславливают иной уровень поборов на дорогах.

Конечно, с поборами надо бороться. Но пытаться решить проблему за счет искусственного ограничения возможностей административно-юрисдикционной деятельности сотрудников ГИБДД бесперспективно.

Во-первых, абсолютно неправильным является бытующее мнение, что ГИБДД – самая коррумпированная полицейская служба (или, по крайней

мере, одна из самых коррумпированных). Полиция в любом государстве – отражение общества: в больном обществе не может быть здоровой полиции. А на дороге, как в зеркале, отражаются все темные пятна и полиции, и общества в целом. Естественно, что вирус, которым, к сожалению, поражена и ГИБДД, виден невооруженным глазом. Взятки на дороге не спрячешь от тысяч глаз, взятки же неизмеримо большие, но данные в тиши кабинета, не видит никто. Борьба с коррупцией – сложнейшая задача, требующая широкомасштабных действий, комплексных усилий всех слоев общества. Бороться с поборами на дороге, сваливая всю вину только на сотрудников ГИБДД, «перекрывая им кислород» в осуществлении их правоприменительной деятельности, бесполезно. Такой путь – тупиковый. Ведь и у самих водителей «рыльце в пушку».

Мы не пытаемся обелить, и уж тем более оправдать, тех, кто берет взятки или по-иному обирает водителей, кто хамит на дороге. Мы лишь призываем спокойно, без лишних эмоций, без озлобленности досконально разобраться в причинах происходящего, попытаться найти действенные лекарства от этой болезни. Безусловно, болезнь запущена. Но это не означает, что с ней нельзя бороться. И можно, и нужно! Но бороться-то следует так, чтобы не загубить весь организм.

Во-вторых, и это главное, надо четко понимать, что борьбе с коррупцией не способствуют ни смягчение ответственности за совершение правонарушений, ни ослабление государственных органов, призванных по сути своей бороться с правонарушениями и коррупцией (даже органов, самих в определенной степени коррумпированных), ни сужение властных полномочий этих органов. Эффективно бороться с коррупцией можно только в истинно демократическом государстве. А таким оно может стать лишь тогда, когда в нем будут исполняться законы, на что, в частности, и направлены властные полномочия правоохранительных структур. Грамотное разрешение этого диалектического противоречия позволяет бороться с поборами на дорогах даже при усилении административной ответственности в сфере дорожного движения.

За последние 20 лет вектор «настроений водителей» неоднократно менялся. Так, социологические исследования, проводившиеся под нашим руководством в рядке регионов страны в 1998-2001 гг., показывали, что не более 20-25 % водителей, совершавших нарушения правил дорожного движения, за которые возможно было назначить административный штраф в беспротокольной форме, предпочитали рассчитываться меньшей суммой с сотрудником ДПС лично, без оформления нарушения. Аналогичные исследования,

осуществлявшиеся в последующие три года, уже после вступления в силу КоАП РФ (2002-2005 гг.), свидетельствовали, что доля таких водителей сначала выросла не менее чем в два раза, т. е. до 50 % (а в некоторых крупных городах еще больше), в 2003 г. стала резко падать, а, начиная с весны 2004 г., – вновь увеличиваться, достигнув к весне 2005 г. значения 40-45 %. К сожалению, столь широкомасштабные исследования данной проблемы после 2005 г. нами не проводились, но, по имеющимся экспертным оценкам, можно заключить, что в последнее десятилетие эта цифра чуть подросла, достигнув порядка 50 % (безусловно, речь идет о среднем значении по стране, ибо где-то оно существенно меньше половины, а ряде регионов выше), за исключением тех улиц городов и небольших участков автомобильных дорог, которые оснащены работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами фиксации нарушений правил дорожного движения.

Результаты этих исследований объяснимы. Необходимость идти в банк или к банкомату, тратя порой значительное время (а иногда и нервы, ибо организация данного процесса, безусловно, оставляет желать лучшего), отпугивала водителей, и они предпочитали отдать деньги в руки инспектору ДПС, тем более сумму, как правило, меньшую, чем размер штрафа. Но очень скоро водителям стало ясно, что у государства фактически не было реальной возможности взыскивать у них неуплаченные штрафы, и водители во многих случаях просто перестали их платить. Естественно, что число лиц, предпочитающих отдавать деньги инспекторам ДПС лично, сократилось. Однако законодательное установление в декабре 2003 г. нового механизма исполнения постановлений о назначении административного штрафа с усилением роли в этом процессе судебных приставов-исполнителей, а также суровой повторной административной ответственности за неуплату штрафа обусловило новый скачок числа лиц, предпочитающих на месте совершения нарушения «решить дело миром».

В июне 2007 г. наряду с очередным усилением административной ответственности за ряд нарушений правил дорожного движения фактически был дан зеленый свет назначению наказаний, как водителям, так и собственникам транспортных средств за совершение нарушений, зафиксированных работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Введению данного порядка предшествовала длительная дискуссия, как в научных кругах, так и в средствах массовой информации. Главные

аргументы необходимости установления ответственности собственников (владельцев) транспортных средств за совершение на них административных правонарушений сводились к следующему.

Из противоправных действий водителей на дорогах России, наиболее сильно влияющих на возникновение ДТП, следует отметить, прежде всего, превышение установленного ограничения скорости движения (по этой причине совершается каждое третье происшествие). А с учётом аварий, произошедших из-за несоответствия скорости транспортных средств конкретным условиям дорожного движения и нарушений правил обгона (что косвенно также связано с увеличением скорости движения), общая доля «скоростных происшествий» достигает 50 % среди всех ДТП.

Между тем, уровень выявляемости таких нарушений низок и не соответствует степени их опасности. Несмотря на то, что доля административных наказаний за нарушения скоростного режима в общем числе административных наказаний водителей довольно высока (до 40 %), превышения скорости движения транспортных средств выявляются крайне плохо. Исследования показывают, что превышение скорости движения, будучи самым распространённым видом нарушений правил дорожного движения, выявляется инспекторами ДПС ГИБДД лишь в одном случае из 80-100 нарушений. Опрос значительного массива водителей в ряде регионов России свидетельствует, что немалое их число, по много раз в день превышая допустимую скорость движения, ни разу не были остановлены и наказаны сотрудниками ДПС (о латентности правонарушений в сфере дорожного движения речь уже шла выше).

Объясняется это несколькими обстоятельствами. Во-первых, превышения скорости совершаются в основном на тех участках дорог, где близко нет сотрудников ДПС. Во-вторых, даже в случае выявления нарушения скоростного режима в ряде случаев доказать факт превышения скорости движения не удаётся из-за отсутствия в ряде подразделений ДПС необходимого количества современных технических средств контроля и надзора. В-третьих, выявляя нарушения правил дорожного движения, сотрудники ДПС массу времени тратят на их процессуальное оформление, отвлекаясь от надзора за движением. Натурные исследования показывают, что мимо инспектора ДПС, занятого оформлением нарушения, проезжают по несколько водителей, совершающих такое же нарушение правил дорожного движения. Водители прекрасно понимают, что «инспектору не до них». Кстати, изучение механизма поборов со стороны сотрудников ДПС, проведённое в ряде регионов

страны, позволило выявить интересный факт. Водители, предлагая инспектору ДПС деньги, нередко объясняют ему, что, если он начнёт оформление их нарушения в предусмотренном КоАП РФ порядке, то «прозеваает» много других нарушителей.

Улучшить ситуацию возможно лишь при массовым переходе подразделений ДПС на несение службы с использованием современных, преимущественно автоматизированных, технических средств выявления наиболее опасных нарушений правил дорожного движения (безусловно, речь не идет о выявлении нарушений только скоростного режима).

Такие технические средства надзора за дорожным движением позволяют не только резко повысить выявляемость нарушений (обеспечивая в ряде случаев практически 100 % ее уровень), но и, объективно фиксируя нарушения, исключить субъективные оценки сотрудников ДПС в оценке поведения водителей. Всё это должно способствовать также соблюдению законности в деятельности сотрудников ДПС, уменьшению количества конфликтных ситуаций с участниками дорожного движения.

Использование технических средств надзора за дорожным движением даст также возможность сотрудникам ДПС сосредоточиться на выявлении ряда других нарушений правил дорожного движения (особенно связанных с управлением транспортными средствами в нетрезвом состоянии), обеспечении безопасного и бесперебойного движения транспорта, осуществлении мер по повышению пропускной способности улично-дорожной сети, участию в борьбе с преступностью. Освобождение сотрудников ДПС от выполнения определённых задач по надзору за движением позволит им также сосредоточиться на оказании необходимой помощи участникам дорожного движения.

Применение устройств автоматического выявления и фиксации нарушений правил движения получило широкое распространение за рубежом. Практически под «присутствием» полиции на дороге во многих странах Европы стало подразумеваться не только нахождение на ней реальных сотрудников полиции, но и фото- и видеокамер наблюдения, фиксирующих превышение установленной скорости дорожного движения, проезд на запрещающий сигнал светофора, нарушение правил проезда перекрестков и т. д. Количество подобных устройств постоянно растет на улицах городов и автомобильных дорогах зарубежных стран.

Изучение практики использования там подобных технических средств показывает, что они позволяют обеспечить круглосуточный контроль транспортных потоков на многополосных автомобильных дорогах и пересечениях



любой степени сложности, с достаточной точностью осуществлять одновременную или последовательную фиксацию нескольких правонарушений, в том числе сопровождающуюся непрерывной видеозаписью с распознаванием регистрационных знаков транспортных средств. Применение приборов фиксации нарушений в десятки раз повышает эффективность надзора за соблюдением правил дорожного движения, резко уменьшает число нарушений. К положительным сторонам применения этих технических средств относится и многократное увеличение частоты обнаружения угнанных транспортных средств и выявления иных правонарушений.

Определённый опыт эксплуатации приборов автоматического выявления нарушений правил дорожного движения имеется и в нашей стране. Так, еще в 80-е годы прошлого века в трех городах бывшего СССР (Москве, Вильнюсе, Томске) были установлены фоторегистрирующие радиолокационные посты контроля скорости, позволявшие в автоматическом режиме обнаруживать транспортные средства, которые превышали установленную скорость движения. При этом фотографировались как само транспортное средство, так и его регистрационный знак, фиксировались значение скорости транспортного средства, место, дата и время нарушения. Эксплуатация этих приборов показала их большую надежность и высокую эффективность. Ежедневно на участках магистралей, где они были установлены, выявлялось количество нарушений скоростного режима в несколько десятков раз больше, чем инспекторами ДПС при обычном надзоре за движением.

В настоящее время в городах и на автомобильных магистралях России в автоматическом режиме работает значительное число современных технических средств выявления нарушений правил дорожного движения. Они к тому же в наибольшей степени способствуют объективному рассмотрению дел по фактам таких нарушений, исключают предвзятость действий сотрудников ДПС. Казалось бы, для того, чтобы проблема с безопасностью дорожного движения в стране потеряла остроту, надо продолжать оснащение магистралей подобными техническими средствами, увеличивать количество выявленных нарушений правил дорожного движения, за наиболее опасные из них усиливать административную (или даже уголовную) ответственность и наказывать виновных. Но, увы, не так все однозначно и просто!

Статистические данные об административных наказаниях, назначенных за нарушения правил дорожного движения, и аварийности на автомобильном транспорте за последние 40 лет свидетельствуют следующее. Всегда, когда возрастали размеры административных штрафов или иным образом

усиливалась административная ответственность в этой сфере, в первый период времени (примерно до 6-8 месяцев, а иногда до одного года и даже несколько дольше) отмечалось снижение числа нарушений правил дорожного движения и количества ДТП. Однако в последующие периоды времени наступало постепенное привыкание участников дорожного движения к новым санкциям, и все возвращалось на круги своя. И в условиях продолжающегося увеличения автопарка страны и соответственно – интенсивности движения на улицах городов и автомобильных дорогах общее число нарушений правил дорожного движения и показатели аварийности только растут.

В последние несколько лет в стране всеми субъектами административной юрисдикции наказывается до 100 млн. административных правонарушений в год, из них 70-80 млн. – должностными лицами органов внутренних дел. А среди наказаний, назначенных должностными лицами органов внутренних дел, подавляющее большинство (до 85 %) – за нарушения в области дорожного движения, что соответствует 60-65 млн. административных наказаний в год. В 2012 году, например, привлечено к административной ответственности 64,96 млн. участников дорожного движения, из которых 54,8 млн. человек (84 %) составляют водители транспортных средств, принадлежащих физическим лицам! Как резко ни звучит данный тезис, но это, по сути дела, война ГИБДД с народом! А показатели аварийности фактически не меняются!

Отметим кстати, что в 2012 году из выявленных в общей сложности 64,96 млн. нарушений правил дорожного движения 28,3 млн. определено с помощью средств их автоматической фиксации (в 2011 году так было установлено только 16,2 млн. нарушений, т. е. за год число выявленных подобным образом нарушений возросло на 12,1 млн. единиц – на 75 %). В 2012 году автоматика на дорогах обеспечила 43,5 % всех административных наказаний в данной сфере! А если мы в два раза увеличим присутствие автоматики на дорогах, то что, будем выявлять с ее помощью почти 60 млн. нарушений, а всего в области дорожного движения до 100 млн.? Как видим, резерв здесь есть и немалый. Войну с гражданами усилим до предела, а показатели аварийности, думается, опять не изменятся.

А тех ли мы наказываем? С теми ли воюет ГИБДД? Представляется, что «ее противник» давно окопался и ему не страшны полицейские пули.

Традиционные российские вопросы «кто виноват?» и «что делать?» в нашем случае звучат несколько иначе: «с кем воевать?» и «кого наказывать?».

Анализ статистических материалов о ДТП, совершенных в ряде стран, где и качество дорог, и организация дорожного движения, и соответствующие

технические средства несравненно лучше российских, свидетельствует, что там процент происшествий из-за плохих дорожных условий в общем объеме ДТП более высокий, чем у нас. Парадокс! Нет, все объяснимо: те происшествия, которые по зарубежным правилам относят к ДТП, совершенным из-за плохих дорожных условий, плохого качества дорог, по российским правилам «вешают» на водителей.

Административно-юрисдикционная практика в области дорожного движения у нас ориентирована, прежде всего, на участников дорожного движения, а не на должностных лиц организаций, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте, и не на сами эти организации. Так, из 41 статьи 12 главы КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения» административная ответственность водителей, иных участников дорожного движения и прочих граждан предусмотрена 38 статьями. В то же время лишь в 11 статьях предусмотрена ответственность должностных лиц соответствующих организаций, в 9 из них – параллельно самих организаций (юридических лиц).

Между тем, еще в начале российской государственности, когда страна стала переходить к рыночным условиям, применительно к тем или иным областям общественных отношений в отдельных законодательных актах получила закрепление административная ответственность юридических лиц. С принятием и вступлением в силу КоАП РФ институт административной ответственности юридических лиц не только был полностью признан, но и стал развиваться. Необходимость назначения административных наказаний юридическим лицам связывается в основном с допускаемыми ими нарушениями в предпринимательской и иной организационно-хозяйственной деятельности. Прежде всего, это административные правонарушения: в области охраны собственности; в области охраны окружающей природной среды и природопользования; в промышленности, строительстве и энергетике; в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель; в области связи и информации; в области предпринимательской деятельности; в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг; нарушений таможенных правил. В целом в данных сферах 85 % статей КоАП РФ предусматривают ответственность юридических лиц.

Подобная тенденция отвечает потребностям государства регулировать в современных социально-экономических условиях деятельность хозяйствующих субъектов, бороться с опасными для граждан и общества правонарушениями. С учетом этой тенденции административная ответственность

юридических лиц стала мощным и незаменимым рычагом государственно-го регулирования деятельности хозяйствующих субъектов.

Развитие института административной ответственности в области дорожного движения, к сожалению, не соответствует указанной тенденции. При постоянном расширении спектра составов правонарушений в названной сфере, совершенных водителями, ужесточении назначаемых им административных наказаний, крайне незначительно изменяется перечень составов административных правонарушений, субъектами которых являются юридические лица или их должностные лица. Но это ни у кого, видимо, не вызывает особого беспокойства. Например, автор настоящей статьи, являясь экспертом проекта федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах» в материалах программы обратил внимание, например, на то обстоятельство, что снижение числа лиц, погибших в ДТП, планируется достигать преимущественно за счет воздействия на водителей, детей и пешеходов, в том числе применением к ним необходимых санкций (естественно, и административных наказаний). Думается, в ряде случаев воздействовать надо, причем нередко, прежде всего, на юридические лица, причастные к решению проблемы обеспечения безопасности дорожного движения, и их должностных лиц.

В таком подходе видится одно из направлений развития института административной ответственности в области дорожного движения, повышения его эффективности, что, на наш взгляд, должно способствовать улучшению дорожных условий, снижению количества дорожно-транспортных происшествий и тяжести их последствий.

#### Список литературы:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. - Электрон. дан. - [М., 2013].

#### References:

1. Code on Administrative Offenses of the Russian Federation from December 30, 2001, No. 195-FL [Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 № 195-FZ]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2013.