

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(**Н И У « Б е л Г У »**)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО
ДВИЖЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Выпускная квалификационная работа
обучающегося по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
программа Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности
очной формы обучения, группы 01001515
Погосян Артема Апетовича

Научный руководитель
Старший преподаватель кафедры
административного и
международного права, к.ю.н.,
доцент Жукова Н.А.

Рецензент:
к.ю.н, ст. преподаватель кафедры
УиАД ОВД БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина,
полковник полиции
Волков Павел Алексеевич

БЕЛГОРОД 2017

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. Особенности стадий административных производств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	13
1.1. Понятие административно процесса.....	13
1.2 Предмет доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	16
1.3 Правовая основа доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.....	31
Глава 2. Проблемы и пути совершенствования деятельности административно-юрисдикционных органов по предупреждению в сфере дорожного движения.....	32
2.1. Протокол об административном правонарушении.....	32
2.2. Протокол о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	45
2.3. Иные документы и вещественные доказательства.....	54
2.4. Субъекты пропаганды безопасности дорожного движения.....	62
2.5. Правовые и неправовые формы работы по пропаганде безопасности дорожного движения на современном этапе.....	71
Заключение	80
Библиографический список.....	86

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в России осуществляется административная реформа. Одним из направлений этой реформы является совершенствование административных процедур функционирования органов исполнительной власти. Ведь от того насколько полно урегулированы в действующем законодательстве процедуры осуществления исполнительной власти зависит степень гарантированности и юридической защищенности прав и свобод граждан, прав юридических лиц. Не случайно в последние годы в науке административного права пристальное внимание уделяется проблемам административного процесса в области дорожного движения.

Всего за 10 месяцев 2016 года в России произошло 142 437 ДТП, показатель аварийности снизился на 6,5%. На дорогах страны за указанный период погибло 16 766 человек (-12,6%), ранено 180 861 человек (-5,6%).

Чаще всего аварии происходят по субботам (22 745 чел.) и пятницам (21 804 чел.). Самым напряженным промежутком времени, согласно статистике, является период с 17 до 21 часа. В это время происходит больше всего ДТП.

Наиболее распространенным видом аварий является столкновение транспортных средств – за 10 месяцев зафиксировано 58 885 случаев (-6,5%). В результате таких ДТП погибло 6 932 человека (-11,1%), ранено – 90 314 (-6,3%). На втором месте по количеству аварий – наезд на пешехода: 41 370 ДТП (-6,6%). Погибло 4 667 человек (-14,8%), ранено – 38 981 человек (-5,6%). Также в группе – по видам ДТП – вырос показатель наезда на велосипедистов – на 2,1%. Всего за указанный период таких несчастных случаев произошло 4 947, погиб в таких авариях 371 человек (-1,6%), ранено – 4 708 (+2%).

По вине водителей, нарушивших ПДД, произошло 123 536 ДТП (-5,9%), в них погибло 14 015 человек (-12,3%), ранено – 163 771 человек (-

5,1%). Из общего количества таких аварий по вине нетрезвых водителей легковых автомобилей случилось 9 879 происшествий, этот показатель аварийности снизился на 10,8%, погибло в таких авариях 2 730 человек (-6,6%), ранено – 14 108 человек (-11,6%).

Существенно увеличилось количество аварий, связанных с нарушением ПДД водителями грузовых автомобилей – на 49,1%, до 13 276 случаев. Последствия таких аварий, как правило, всегда серьезные – погибло 1 922 человека (+35,5%), ранено – 17 311 (+52,9%). Нетрезвым при этом был 771 водитель, что на 121,6% больше, чем за аналогичный период прошлого года, погиб в таких авариях 221 человек (+90,5%), ранено – 1 067 человек (119,1%).

Возросло количество аварий с участием автомобилей, которыми управляли пожилые люди (60–70 лет) – на 6,9%. Таких ДТП произошло 7 339, в них погибло 840 человек (+4,1%), ранено – 9 774 человека (+10,5%).

Показатель аварии, совершению которых сопутствовали неудовлетворительные условия содержания и обустройства улично-дорожной сети, вырос на 11,9%, до 56 848 случаев. Такие аварии унесли жизни 6 264 человек (-4,9%), пострадало 72 232 человека (+13,1%).

Также увеличилось число аварий, произошедших из-за эксплуатации технически неисправных транспортных средств – на 117,4%. Таких аварий за отчетный период случилось 4 415, в них погибло 815 человек (+92,2%), ранено 6 565 человек (+122,2%).

Аварий с участием детей и подростков в возрасте до 16 лет произошло 16 249 (-2,1%), в них ранено 17 388 (-2,2%), погибло – 592 человека (-7,4%).

Актуальность темы обусловлена тем, что в современном российском государстве число погибших и пострадавших на дорогах достигло катастрофических масштабов. В 2016 году на российских дорогах погибло 16 766 человек, в том числе в Белгородской области 291 человек, ранено-180 861 человек из них в Белгородской области – 2 276

человек. Возникла острая необходимость выхода из этой критической ситуации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 утверждена Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах» (далее - Программа), в которой поставлена цель: сокращение смертности от дорожно-транспортных происшествий к 2020 г. на 8 тыс. человек (28,82%) по сравнению с 2012 г. Один из самостоятельных разделов Программы посвящен вопросам совершенствования нормативно-правового, организационного и методического обеспечения деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения. Важное место среди указанных мер занимает привлечение нарушителей Правил дорожного движения Российской Федерации (далее - ПДД) к административной ответственности. Это обусловлено тем, что ежегодно в стране выявляются десятки миллионов нарушений в области дорожного движения, которые являются основными причинами ДТП.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» основного нормативного правового акта, регламентирующего общественные отношения в данной области общественных отношений, под обеспечением безопасности дорожного движения понимается деятельность, направленная на предупреждение причин возникновения дорожно-транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий.

Важнейшим инструментом предупреждения ДТП является осуществление федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения и его неотъемлемой составной части - государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения. Исполнение данной государственной

функции возложено на дорожно-патрульную службу Госавтоинспекции МВД России.

Одним из способов реализации названной функции является применение к нарушителям ПДД мер административно-принудительного характера, включая привлечение к административной ответственности и назначение административного наказания. Как известно, целью административного наказания является предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. Ежегодно к административной ответственности за совершение правонарушений в области дорожного движения привлекаются десятки миллионов граждан, при этом уровень латентности названной категории правонарушений остается значительным.

Однако даже с учетом такого огромного количества выявляемых административных правонарушений, цель административного наказания не всегда достигается. Из проведенного анализа существующей системы нормативно-правового регулирования в области обеспечения безопасности дорожного движения следует, что имеющиеся недостатки данной системы препятствуют решению задач по достижению указанной цели.

Проведенный анализ показывает, что в настоящее время нормативно-правовое регулирование в области обеспечения безопасности дорожного движения не в полной мере соответствует общественным отношениям в этой сфере, кроме того, в правоприменительной деятельности нередко проявляется так называемый эксцесс исполнителя, что подтверждается наличием жалоб и обращений участников дорожного движения на действия юрисдикционных органов (должностных лиц), возбуждающих дела об административных правонарушениях и проводящих административное расследование, а также принимающих решение о назначении административного наказания. Такие обращения поступают как в административном порядке - вышестоящим должностным

лицам, так и в судебном - в суды различных инстанций, включая Верховный Суд Российской Федерации.

Необходимость научной разработки правовых, методических и тактических вопросов возбуждения дела об административном правонарушении и проведения административного расследования в области дорожного движения в определенной мере обуславливается и образовавшимся вакуумом в исследовании данной проблемы. Так, например, на сегодняшний день в рамках диссертационных и монографических исследований разработана лишь методика административного расследования по делам о нарушении таможенных правил.

Как показывает изучение правоприменительной деятельности, именно от полноты и всесторонности действий должностного лица Госавтоинспекции по установлению и фиксации факта административного деликта прямо зависит правильность юридической квалификации правонарушения, законность и обоснованность применяемого решения по делу, а также эффективность административной ответственности в области дорожного движения.

Степень научной разработанности темы исследования. Вопросы производства по делам об административных правонарушениях ранее рассматривались в трудах таких известных отечественных ученых-административистов, как А.Б. Агапов, А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Безденежных, К.С. Вельский, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, А.А. Демин, Е.В. Додин, А.С. Дугенец, Л.А. Калинина, А.А. Кармалицкий, А.И. Каплунов, И.Ш. Килясханов, Ю.М. Козлов, Ф.Е. Колонтаевский, А.П. Коренев, В.А. Круглов, Б.М. Лазарев, М.А. Лапина, А.С. Ловинюков, А.Е. Лунев, И.В. Максимов, М.Я. Масленников, И.В. Панова, Л.Л. Попов, Н.Ф. Попова, Э.Н. Ренов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, А.В. Семенистый, Ю.П. Соловей, Ю.Н. Стариков, Ю.В. Степаненко, М.С. Студеникина, А.С.

Телегин, Ю.А. Тихомиров, Н.Ю. Хаманева, А.П. Шергин, Н.Н. Цуканова, А.Ю. Якимов и других ученых.

В XXI веке общие вопросы возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях, рассматривались в диссертационных исследованиях И.О. Филоненко (2003 г.), Б.Р. Зуева (2004 г.), Ю.Н. Калюжного (2005 г.), А.А. Голованова (2005 г.), Е.А. Клокова (2005 г.), Ю.В. Пивченко (2005 г.), А.П. Зрелова (2005 г.), Е.А. Авдоница (2007 г.), Н.В. Азаровой (2008 г.), П.В. Молчанова (2008 г.), Е.А. Пятиковой (2009 г.), С.Ю. Кошелкина (2009 г.), А.В. Лыткина (2012 г.).

Объектом выпускной квалификационной работы являются общественные отношения, возникающие в ходе разрешения органами ГИБДД в рамках соответствующих административных производств подведомственных им индивидуальных административных дел.

В качестве **предмета** изучения выступают нормативные правовые акты, регламентирующие порядок разрешения органами ГИБДД подведомственных им индивидуальных административных дел и практика их применения и предупреждения.

Цель исследования - проведение комплексного изучения административного процесса в области дорожного движения на примере Белгородской области, обозначить основные направления и перспективы развития.

Достижению поставленной цели способствовало решение следующих **задач**:

- 1) комплексно изучить существующие в настоящее время проблемы правового регулирования процедур разрешения органами ГИБДД в рамках соответствующих административных производств подведомственных им индивидуальных административных дел;

2) комплексно изучить источники доказательств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения и выявить специфические особенности их использования;

3) изучить основы организационно-правовых пропаганд безопасности дорожного движения;

4) изучить правовые основы и предмет доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения.

Методологической базой выпускной квалификационной работы являются основополагающие законы, категории и понятия философии, общенаучные и частные научные методы. Методологическую основу исследования составляют общенаучный метод познания, метод системного анализа, нормативно-логический метод, методы сравнительного правоведения и правового моделирования. В настоящем исследовании используются философские и специальные юридические категории.

Научная новизна исследования. Научная новизна настоящего исследования состоит в научном обосновании современной комплексной концепции совершенствования административного процесса в сфере дорожного движения.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Требуется дальнейшее развитие теории административного процесса. Данный вывод обусловливается тем обстоятельством, что в административно-правовой науке еще не сформировался единый подход к пониманию административного процесса и его структуры, не определены критерии выделения в этом процессе административных производств, а соответственно отсутствует четкая система таких производств. Это обстоятельство в свою очередь не позволяет законодателю в полной мере урегулировать многочисленные административные процедуры

внешневластной деятельности административных органов и тем самым обеспечить законность этой деятельности.

2. Административно-процессуальные нормы, содержащиеся в Кодексе РФ об административных правонарушениях недостаточно полно регулируют необходимые процедуры разрешения органами ГИБДД подведомственных им дел об административных правонарушениях. В частности, не полностью урегулированы процедуры совершения таких действий как доставление, административное задержание, осмотр территории, отстранение от управления транспортным средством, запрещение эксплуатации транспортного средства, составление протокола об административном правонарушении. Процедура совершения должностными лицами ГИБДД таких действий, как осмотр места дорожно-транспортного происшествия и осмотр транспортного средства вообще не урегулирована Кодексом.

3. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения есть процессуальная деятельность должностных лиц ГИБДД и, в некоторых случаях, судей, а также участников производства по делу об административном правонарушении. Доказывание включает сбор, оценку и использование доказательств и осуществляется на всем протяжении производства по делу об административном правонарушении начиная с момента непосредственного наблюдения должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, события административного правонарушения и заканчивая окончанием исполнения вынесенного по делу постановления.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых различных отраслей права, а также публикации в периодической печати по вопросам, связанным с исследуемой проблемой.

Теоретическое значение результатов выпускной квалификационной работы состоит в формировании и обосновании научной концепции совершенствования административного процесса в сфере дорожного

движения. Сформулированные в работе выводы и предложения могут стать дополнением к основным положениям теории административного права.

Эмпирическую основу исследования составили опубликованные материалы правоприменительной деятельности, а также результаты научных исследований других ученых.

Практическое значение исследования состоит в создании систематизированного комплексного описания общих закономерностей и специфики административного процесса в сфере дорожного движения.

Кроме того, выпускная квалификационная работа может быть использована в научно-исследовательской работе, в учебном процессе по дисциплинам «Административное право», «Административная деятельность ОВД» и др.

Результаты выпускной квалификационной работы прошли **апробацию** в рамках:

- Международной научно-практической конференции «Наука XXI века: открытия, инновации, технологии», проходившей 28 февраля 2017 года в г. Смоленск;

- Международной научно-теоретической конференции студентов и курсантов «Проблемы совершенствования законодательства на современном этапе», проходившей 20 апреля 2017 года в Белгородском юридическом институте МВД России имени И.Д. Путилина;

- межвузовского круглого стола «Актуальные проблемы уголовного процесса», проходившего 29 апреля 2017 года в Белгородском юридическом институте МВД России имени И.Д. Путилина.

Также были опубликованы научные статьи:

1. Погосян А.А. К вопросу об участии лиц, содействующих административному производству // Научный альманах. № 2. 2017.

2. Погосян А.А., Жукова Н.А. К вопросу о предмете доказывания правонарушений в сфере дорожного движения // Сборник научных трудов

по материалам Международной научно-практической конференции 28 февраля 2017 года. - Смоленск: ООО «Новаленсо», 2017. С. 135-139.

Структура работы представлена введением, двумя главами, объединяющими восемь параграфов, заключением и библиографическим списком.

Глава 1. Особенности стадий административных производств по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

1.1 Понятие административного процесса.

Понятие и содержание административного процесса до начала 60-х годов 20 века в российской, а затем и в советской административно-правовой науке вообще отсутствовали основательно разработанные общетеоретические концепции административного процесса. В научной и учебной литературе по административному праву административный процесс, как правило, не рассматривался в качестве самостоятельной научной проблемы. Вопросы административного процесса не исследовались в комплексе. Предметом изучения были лишь отдельные виды административных производств, такие как, производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, производство по делам об административных правонарушениях, производство по рассмотрению споров государственными арбитражами, дисциплинарное производство. В частности, в учебниках по административному праву, изданных в 40-50 и в начале 60 годов под редакцией Я.Н. Уманского, В.В. Власова и С.С. Студеникина и других авторов имеются отдельные главы, посвященные анализу действовавшего в тот период советского законодательства, ре-йдировавшего названные выше виды административных производств. Однако в учебной литературе указанного периода не анализировались научно-теоретические проблемы административных производств, В учебниках давалось лишь краткое изложение действовавших нормативных актов, содержащих административно-процессуальные нормы. Вместе с тем в научной литературе конца 40-х годов была сделана попытка сформулировать саму проблему административного процесса и

определить возможные подходы к определению его понятия. В начале 60-х годов в журналах «Советское государство и право», «Правоведение», в других научных работах делаются попытки ставить и решать проблемы административного процесса. В этот же период возникал и первые научные дискуссии по вопросу о сущности административного процесса.

В последнее десятилетие в науке административного права возобладала и получила дальнейшее развитие концепция широкого понимания административного процесса.

Обозначим основные наиболее общие положения этой концепции, выработанные современной административно-правовой наукой.

1. Административный процесс понимается, прежде всего, как государственно-властная деятельность.

2. Административный процесс - это государственно-властная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти (государственного управления), а в некоторых случаях и судьями.

3. Административный процесс - это государственно-властная деятельность по разрешению всех категорий индивидуальных юридических дел, возникающих в сфере государственного управления,

4. Административный процесс - это государственно-властная деятельность, урегулированная специальными административно-процессуальными нормами,¹

Рассматриваемая в качестве административного процесса властная регулятивная (организационно-управленческая) и правоохранительная деятельность осуществляется органами исполнительной власти, иными государственными органами, за исключением судов, государственными учреждениями, исполнительными органами местного самоуправления, а также государственными должностными лицами и должностными лицами

¹ См.: Зеленцов, А. Б. Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 341 с.; Административное права Под. ред. Л. Л. Попова. М. Юрист, 2002, с 392; Д.Н. Бахрах Административное права России. М Норма, 2002. с 304-306; И.В. Панова Административно-процессуальное право России, М. Норма, 2003, с 29-34, 48; Кононов П. И.. Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации, Дис. ... докт. юрид. наук. - М. 2001, с 49-58

местного самоуправления. В качестве субъектов, осуществляющих властную деятельность в рамках административного процесса, выступают органы исполнительной власти, в частности, органы внутренних дел, налоговые, антимонопольные и таможенные органы, разрешающие контрольно-надзорные дела и дела об административных правонарушениях, иные государственные органы, например, Счетная Палата РФ, органы прокуратуры, разрешающие надзорные дела, избирательные комиссии, разрешающие регистрационные и контрольно-надзорные дела, органы местного самоуправления - местные администрации, разрешающие дела о предоставлении физическим и юридическим лицам земельных участков, жилых и нежилых помещений, государственные учреждения, например, учреждения юстиции, разрешающие регистрационные дела, Центральный банк РФ, разрешающий лицензионные и контрольно-надзорные дела, государственные должностные лица, например, Президент РФ, разрешающий дела о гражданстве РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ, разрешающий дела по жалобам граждан на нарушения их прав и свобод.

Все перечисленные органы, учреждения, а также должностные лица могут быть условно обозначены термином «административные органы». Данный термин был предложен П.И. Кононовым для условного обозначения всех, властных субъектов, участвующих, в административном процессе.²

В административно-правовой науке разработаны наиболее общие требования к процедуре осуществления административного процесса. В частности, в литературе выделено несколько наиболее общих стадий административного процесса, в рамках которых разрешаются любые категории индивидуальных административных дел. К числу таких стадий относят:

- а) возбуждение административного дела;

² См: Кононов П.И. Цит. работа, с 54 -55

- б) рассмотрение административного дела;
- в) принятие по административному делу решения;
- г) обжалование и опротестование (пересмотр) решения;
- д) исполнение принятого по административному делу решения.

Соглашаясь в целом с предлагаемой в литературе схемой стадий административного процесса, отметим, что при реальном разрешении некоторых категорий индивидуальных административных дел, возможно отклонение от этой общей теоретической схемы, в частности, могут появляться дополнительные стадии, например, стадия «подготовки дела к рассмотрению», стадия «административного расследования». В то же время в реальном административном процессе могут отсутствовать некоторые стадии из числа названных выше, например, стадия обжалования (пересмотра) принятого по делу решения, а в некоторых случаях и стадия исполнения решения.

В зависимости от вида (категории) и соответственно специфики разрешаемых в рамках административного процесса индивидуальных административных дел действующим законодательством устанавливаются и особенности процедуры их разрешения.

Таково научное понимание сущности и содержания административного процесса как категории административного права.

1.2. Предмет доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Основное требование законности применительно к юридической ответственности состоит в том, что ответственность допустима лишь за запрещенное законом деяние и только в пределах, определенных законом; применительно к процессуальной стороне - в том, что она должна быть

обоснована расследованием и разбирательством конкретного дела а порядке и форме, определенных законом. Важная гарантия реализации юридической ответственности состоит в установлении определенного предмета доказывания по каждому делу³.

Предмет доказывания образует совокупность доказываемых по делу обстоятельств. В уголовном праве предмет доказывания - «система обстоятельств, выражающих свойства и связи исследуемого события, существенные для правильного разрешения уголовного дела и реализации в каждом конкретном случае задач судопроизводства». В основе предмета доказывания по каждому делу, как справедливо замечает А. Р. Белкин, лежат нормы материального уголовного (в нашем случае - административно-деликтного) закона, процессуального закона и конкретные обстоятельства дела. В уголовной теории доказывания принято считать, что типовой перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию по любому делу, приведен в ст. 74 УПК РФ. Аналогичный перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию по любому делу об административном правонарушении, приведен в ст. 26-1 КоАП РФ:

- 1) наличие события административного правонарушения;
- 2) лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность;
- 3) виновность лица в совершении административного правонарушения;
- 4) обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- 5) характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- 6) обстоятельства, исключающие производство по делу об

³ См.: Теория доказательств в советском уголовном процессе. / Отв. ред. Н. В. Жогин, изд. 2-е исправленное и дополненное. – М., 1973, <http://kalinovsky-k.narod.ru/b/td-1973.htm>.

административном правонарушении;

7) иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Предмет доказывания по гражданским делам представляет собой совокупность юридических фактов, на которые ссылаются стороны как на основания своих требований и возражений⁴, конкретизированные с учетом обстоятельств каждого дела и определенных составов деликтов⁵ или, что предмет доказывания определяется на основе подлежащей применению нормы материального права⁶.

М. К. Треушников считает, что в юридической литературе не дано бесспорного ответа, что такое предмет доказывания. По его мнению, предмет доказывания по гражданскому делу представляет собой фактический состав спорного правоотношения. В связи с тем, что процесс доказывания направлен к установлению неоднотипных по материально-правовому и процессуальному значению фактов, возникает необходимость в их классификации. В соответствии с предлагаемой, уважаемым ученым, классификацией по значению факты, являющиеся объектом познания суда, можно разделить на четыре группы:

- 1) юридические факты материально-правового характера;
- 2) доказательственные факты;
- 3) факты, имеющие исключительно процессуальное значение;
- 4) факты, установление которых суду необходимо для выполнения воспитательных и предупредительных задач правосудия.

Юридические факты материально-правового характера устанавливаются для правильного применения нормы материального права, регулирующей спорное правоотношение, и разрешения дела но

⁴ См.: Гражданский процесс: Учебник / Отв. ред. проф. С. В. Ярков. - М., 2000. С. 178.

⁵ См., напр.; Горский Г. В., Кокорев Л. Д., Элькин П. С. Проблемы доказательств в уголовном процессе. - Воронеж, 1978. С. 79; Колбая Г. Н. Соотношение предварительного следствия и судебного разбирательства. - М., 1975. С. 67; Мухин И. И. Объективная истина и некоторые вопросы оценки судебных доказательств при осуществлении правосудия. - Л., 1971. С. 72 и др.

⁶ См.: Курьелен С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. - Минск., 1969. С. 39.

существо. В производстве по делам об административных правонарушениях к таким фактам относятся нормы права, нарушение которых образует объективную сторону правонарушения.

Доказательственные факты же необходимы для подтверждения причинно-следственной связи и имеют значение при рассмотрении дел об административных правонарушениях материального характера.

Факты, имеющие исключительно процессуальное значение, подтверждают правомочия должностных лиц составлять протоколы об административных правонарушениях, правомочия участников производства по делу ходатайствовать, обжаловать и т.д.

Факты последней группы необходимы для вынесения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

В теории доказывания ведутся споры о том, что составляет предмет доказывания - факты или обстоятельства? Высказывается также мнение о том, что предмет доказывания необходимо рассматривать как единство фактов и обстоятельств⁷.

Правильное определение предмета доказывания имеет большое значение. Это условие целенаправленной деятельности субъектов производства по делу, обеспечения полноты, всесторонности, объективности исследования обстоятельств дела. Его непомерное расширение может повлечь неоправданное затягивание в расследовании и рассмотрении конкретного дела об административном правонарушении, что явно противоречит принципу оперативности производства. Тем не менее, недозволенное ограничение предмета доказывания неизбежно влечет неполноту, и даже односторонность расследования и рассмотрения дела. Включив ст. 26.1 в КоАП РФ законодатель подчеркивает значение предмета доказывания в производстве по делам об административных

⁷ См. напр.: Арсеньев В. Д. Вопросы общей теории судебных доказательств. – М. 1964. С. 20; Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. - М., 1968, г. 1. С. 295 - 293; Фаткулин Ф. Н. Общие проблемы процессуального доказывания, - Казань, 1976, С. 49.

правонарушениях для определения направления и пределов исследования по делу. При этом, не все обстоятельства, устанавливаемые по делу об административном правонарушении с помощью доказательств, входят в предмет доказывания. При доказывании возникает необходимость установить ряд таких вспомогательных фактов, которые не включаются в обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу, и служат лишь средством для установления обстоятельств, составляющих предмет доказывания по делу. Но подобные факты не образуют какого-то другого предмета доказывания, а представляют собой промежуточные тезисы для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания (последние можно рассматривать как конечные тезисы доказывания). Не все обстоятельства, устанавливаемые по делу с помощью доказательств, входят в предмет доказывания. При доказывании возникает необходимость установить ряд таких вспомогательных фактов, которые не включаются в обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу, и служат лишь средством для установления обстоятельств, составляющих предмет доказывания по делу.

Реализация процессуального значения предмета доказывания предполагает также, что:

а) все обстоятельства, отнесенные к его содержанию, должны быть установлены по каждому делу;

б) предмет доказывания по уголовному делу является общим («сквозным») для всех стадий;

в) выводы, как результат доказывания на определенной стадии, относительно существования (несуществования) определенных обстоятельств, входящих в предмет доказывания, и их совокупности не аннулируют необходимость самостоятельного исследования этих же обстоятельств на последующих стадиях на основе собранных ранее и

новых доказательств⁸.

Представляется, что с помощью доказывания (получения показаний, проведения осмотров и т. п.) устанавливаются именно фактические обстоятельства дела. Поскольку эти обстоятельства установлены и картина происшедшего выяснена, она сопоставляется с соответствующим описанием в уголовном законе. Вывод о соответствии или отсутствии соответствия между установленными фактами и признаками, содержащимися в нормах закона, представляет результат логического рассуждения, осуществляемого субъектом административной юрисдикции. Именно поэтому законодатель не включает в число элементов предмета доказывания такое понятие, как состав деликта.

Действительно, независимо от состава конкретного дела об административном правонарушении, обстоятельства, перечисленные в ст. 26.1 КоАП РФ, должны быть установлены. Как метко заметил известный русский криминалист И. Н. Якимов, еще древние юристы учили, что, приступая к расследованию уголовного дела, надо стремиться найти ответы на семь вопросов, которые должны всегда иметься в виду: 1) кто; 2) что; 3) где; 4) с чьей помощью; 5) почему; 6) как именно; 7) когда⁹.

В соответствии с ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ основным источником доказательств является протокол об административном правонарушении, поэтому можно сделать вывод о том, что объем предмета доказывания, установленный ст. 26.1 КоАП РФ, уточняется в ст. 28.2 КоАП РФ. Согласно ч. 2 указанной статьи, в протоколе об административном правонарушении указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие,

⁸ См.: Теория доказательств в советском уголовном процессе. / Отв. ред. Н В. Жогин, изд, 2-е исправленное и дополненное. – М. 1973.

⁹ См.: Якимов И. Н. Криминалистика. Руководство по уголовной технике и тактике. Новое изд., перепеч. с изд. 1925 г.- М., 2003. С. 25.

место, время совершения и событие административного правонарушения, статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

В то же время, представляется, что и перечень сведений, подлежащих занесению в протокол об административном правонарушении, не позволяет определить предмет доказывания.

Как показано в научных исследованиях, посвященных производству по делам об административных правонарушениях, его процессуальная форма предполагает наличие нескольких стадий производства, причем каждая стадия может быть разделена на этапы¹⁰. Установить стадию или этап, на которых осуществляется доказывание не представляется возможным.

На каждой стадии, на каждом этапе производства решаются определенные задачи, составляются определенные процессуальные документы, следовательно, можно предположить, что, во-первых, доказывание имеет место на всем протяжении производства по делам об административных правонарушениях, во-вторых объем и содержание предмета доказывания на каждом этапе различны.

Закон называет обстоятельства, которые должны быть установлены в обязательном порядке. Эти обстоятельства обусловлены одним из основополагающих принципов производства по делам об административных правонарушениях - принципом презумпции невиновности, установленным ст. 1.5 КоАП РФ. Принцип презумпции

¹⁰ См., напр.: Бахрах Д. Н. Россинский Б. В. Старилиов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. - М., 2004, С. 676 - 701; Шергин А. П. Проблемы административной юрисдикции. // Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1979; Зуев Б. Р. Возбуждение дела об административном правонарушении // Дис.... канд. юрид. наук. - М., 2004; Сандалов Л. В. Административные производства в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России. Проблемы правового регулирования- // Дис.. канд. юрид. наук. Омск 2004; Сасыков Т. П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел // Дис... канд. юрид. наук. М., 2005 и др.

невиновности: во-первых, требует установить вину лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, во-вторых, возлагает бремя доказывания вины на властную сторону административно-юрисдикционного правоотношения, в-третьих, устанавливает правило, в соответствии с которым при недостаточности доказательств вины производство по делу должно быть прекращено, поскольку неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица. В отношении вины юридического лица необходимо доказать, что данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ установлена административная ответственность.

В соответствии с ч. 1 ст. 23 КоАП РФ административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет, следовательно, обязательным элементом предмета доказывания является также возраст лица, в отношении которого ведется производство по делу. Представляется, что на самом деле необходимо доказать деликтоспособность указанного лица, наступление которой зависит не только от возраста, но и от некоторых других характеристик индивидуума (например, физическое и психическое здоровье).

Вернемся к административно-юрисдикционному процессу и рассмотрим изменение предмета доказывания в течение процесса.

По каждому делу об административном правонарушении подлежит доказыванию, прежде всего, наличие или отсутствие самого противоправного деяния, образующего объективную сторону административного правонарушения. Первоначальное доказывание данного обстоятельства осуществляется должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, путем анализа поводов к возбуждению дела об

административном правонарушении, которые, как правило, указанное должностное лицо само и обнаружило в процессе осуществления своих надзорных полномочий. Отсутствие события административного правонарушения в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ является обстоятельством, влекущим прекращение производства по делу. В то же время, если вывод об отсутствии события административного правонарушения делается на этапе анализа поводов к возбуждению дела, в соответствии с ч.5 ст. 28.1 КоАП РФ, принимается решение об отказе в возбуждении дела в виде определения. Представляется, что если поводом являются достаточные данные, указывающие на наличие события правонарушения, обнаруженные должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, необходимости в составлении процессуального документа о прекращении производства либо об отказе в возбуждении дела не возникает.

Следующим элементом предмета доказывания является виновность лица, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении. Доказывание виновности подразумевает выяснение двух существенных вопросов: кто совершил противоправное деяние, совершило ли его лицо, в отношении которого возбуждается дело. Другими словами в предмет доказывания включаются признаки субъекта административного правонарушения.

Если доказано, что административное правонарушение совершило установленное лицо, решается вопрос о наличии и характере вины этого лица, а также о мотивах деяния, т.е. о субъективной стороне административного правонарушения. На данном этапе устанавливаются обстоятельства, смягчающие ответственность, и обстоятельства, отягчающие ответственность.

Таким образом, предмет доказывания складывается из данных, подтверждающих наличие всех необходимых признаков правонарушения: объективной стороны, субъекта и субъективной стороны.

По мнению А. Р. Белкина в производстве по уголовному делу необходимо установить все объективные признаки преступления (объект и объективная сторона). Причем, в объект преступления он включает не только общественное отношение, на причинение вреда которому было направлено деяние, но и предмет преступления, а также обстоятельства, характеризующие личность и действия потерпевшего, что может оказаться важным для квалификации деяния и назначения наказания - в частности, при совершении преступления под влиянием сильного душевного волнения, вызванного неправомерными действиями потерпевшего, либо при превышении пределов необходимой обороны от общественно опасного поведения потерпевшего¹¹.

Включение данных сведений в объект преступления представляется сомнительным, а, учитывая, что в административных правонарушениях в области дорожного движения потерпевшим может быть участник дорожного движения (или иное лицо), здоровью которого причиняется вред в результате нарушения Правил дорожного движения лицом, привлекаемым к административной ответственности, поведение потерпевшего значения для квалификации административного правонарушения не имеет. Объект же административного правонарушения определяется из содержания нормы Особенной части КоАП РФ, и если признаки объективной стороны правонарушения установлены, можно сделать вывод о том, что деяние посягает на определенный объект.

Основным содержанием доказывания на стадии возбуждения дела является поиск доказательств и их фиксация в соответствующих процессуальных документах (протоколе об административном правонарушении, протоколах о применении мер обеспечения производства по делу, акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения). Таким образом формируется минимальный объем предмета доказывания. В последующем на стадии рассмотрения дела

¹¹ См.; Белкин А. Р. Указ. соч. С. 41.

возможно увеличение объема предмета доказывания. Представляется, что предмет доказывания может измениться и качественно в случае, если происходит переквалификация противоправного деяния.

Поэтапный анализ производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения показывает, что помимо рассмотренного предмета доказывания возникает необходимость формирования других предметов доказывания. Например, в предмет доказывания по делу входят свидетельские показания, но должностное лицо, уполномоченное составлять протоколы, должно, по возможности, установить личность свидетеля, следовательно, обстоятельства, характеризующие личность свидетеля (возраст, адрес места жительства, фамилия, имя, отчество и др.), образуют самостоятельный предмет доказывания. Также в случае направления водителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения сотрудник ГИБДД должен установить наличие у медицинского учреждения лицензии на проведение таких освидетельствований, а у медицинского работника - права проводить освидетельствование. Если на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении лицо, в отношении которого ведется производство по делу, заявляет ходатайство, формируется (но уже данным лицом) самостоятельный предмет доказывания - обстоятельства, обосновывающие ходатайство.

Таким образом, можно говорить о доказывании относительно всего дела и о доказывании отдельных юридических фактов или об основном предмете доказывания по делу об административном правонарушении и о предмете доказывания обстоятельств, установление которых необходимо для совершения отдельных процессуальных действий, принятия промежуточных решений в ходе производства по делу об административном правонарушении.

Все вышеизложенное позволяет подойти к анализу конкретного наполнения предмета доказывания по конкретным делам об

административных правонарушениях. Перечень обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении, приведенный в ст. 26.1 КоАП РФ, определяет структуру предмета доказывания.

1. Наличие события административного правонарушения - это требование выяснить, было ли совершено административное правонарушение, т.е. установить фактическое основание административной ответственности. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения возникает необходимость в установлении факта нарушения правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств (например, ст. 12.22 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение правил учебной езды, установленных разделом 21 Правил дорожного движения), либо факта нарушения прямого запрета, содержащегося в нормах КоАП. В отдельных случаях необходимо установить наличие деяния (действия или бездействия), а также признаков объективной стороны - времени, места и т.д.

Установление обстоятельств, подтверждающих наличие признака места, необходимо при доказывании по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.10 КоАП РФ (зона железнодорожного переезда), ст. 12.11 КоАП РФ (автомагистраль), ст. 12.13 КоАП РФ (перекресток), ч. 2 ст. 12.14 КоАП РФ (места, где запрещены разворот или движение задним ходом) и т.д.

Установление признака времени обязательно при доказывании по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 12.20 КоАП РФ (темное время суток).

Заметим, что предмет доказывания по некоторым делам об административных правонарушениях включает ограниченный круг обстоятельств (по ст. 12.В КоАП РФ достаточно установить, что водитель транспортного средства не уступил дорогу пешеходу, пользующемуся

преимуществом в движении), по другим - более широкий круг обстоятельств (ч. 1 ст. 12.3 - требуется установить, факт управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе требуемых документов, факт существования этих документов, т.е. наличия у водителя права управления, права владения, договора страхования и т.д., поскольку в противном случае деяние образует состав другого правонарушения; ч 1 ст. 12.30 КоАП РФ - требуется установление факта нарушения Правил дорожного движения пешеходом, факта создания этим нарушением помех в движении транспортных средств; ч. 3 ст. 12.29 КоАП РФ - требуется установление факта нарушения Правил дорожного движения и факта нахождения нарушителя в состоянии опьянения).

2. Лицо, совершившее противоправные действия (бездействие). Данная группа обстоятельств, подлежащих включению в предмет доказывания по делу об административном правонарушении, позволяет установить признаки субъекта административного правонарушения: общие сведения о лице (фамилия, имя, отчество, паспортные данные, возраст, адрес места жительства) и специальные (наличие права управления транспортным средством конкретной категории, договора страхования гражданской ответственности, инвалидность, обучающий или обучающийся вождению и т.д.) Подлежат установлению и элементы административно-правового статуса лица (должностное лицо, судья, прокурор, военнослужащий и т.д.). КоАП РФ называет имущественное положение лица как обстоятельство, подлежащее обязательному установлению по делу.

3. Виновность лица в совершении административного правонарушения включает обстоятельства, характеризующие признак субъективной стороны административного правонарушения-обстоятельства, подтверждающие виновность лица - обязательный элемент состава деликта. В то же время, административные правонарушения в области дорожного движения характеризуются прямым

умыслом либо, в редких случаях, неосторожностью (ч. 1 ст. 12,5, ст. 12.33 КоАП РФ), однако С. М. Зырянов справедливо указывает, что не образует состава административного правонарушения вынужденная остановка или стоянка транспортного средства в местах, где остановка или стоянка запрещена, при условии обеспечения водителем безопасности дорожного движения (ст. 12.19 КоАП РФ).

4. Обстоятельства, смягчающие административную ответственность и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, включают широкий перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию. К ним относятся обстоятельства, характеризующие личность субъекта административного правонарушения (несовершеннолетие, состояние сильного душевного волнения, беременность и т.д.) факультативные признаки объективной стороны деликта (добровольное сообщение лицом о совершенном им правонарушении, предотвращение вредных последствий, повторность, вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения, совершение правонарушения группой лиц и т.д.).

5. Характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением. Признак причиненного вреда подлежит установлению в случаях, когда причинение вреда является квалифицирующим признаком административного правонарушения. Так, в предмет доказывания по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 и 2 ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ, обязательно включается установление степени (легкого или средней тяжести) вреда здоровью потерпевшего в результате нарушения правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства. Однако и в производстве по делу об административном правонарушении, имеющем формальный состав, установление характера и размера ущерба является обязательным, если нарушение правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств привело к дорожно-транспортному

происшествию с причинением материального ущерба.

6. Обстоятельства, исключаяющие производство по делу об административном правонарушении, перечислены в ст. 24.5 КоАП РФ:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотренного настоящим Кодексом для привлечения к административной ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего противоправные действия (бездействие);
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости;
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- 7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуждении уголовного дела;
- 8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

7. Иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения. В этот блок элементов предмета доказывания включаются сведения о потерпевшем, свидетелях, понятых, позволяющие идентифицировать их личности, информация о

неоднократных правонарушениях водителями конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя и т.д.

Итак, предмет доказывания определяет круг обстоятельств, которые необходимо доказать по делу об административном правонарушении. Для установления этих обстоятельств необходимы доказательства, круг которых определяет пределы или объем доказывания. Предмет доказывания и пределы его установления представляют собой качественные характеристики процесса доказывания, позволяющие субъекту административной юрисдикции определить фактический объем обстоятельств, подлежащих доказыванию, и реализовать его в ходе производства по конкретному делу, исходя из особенностей этого дела.

1.3. Правовая основа доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

Как было показано в предыдущем параграфе, доказывание - это процессуальная деятельность, деятельность, лежащая в основе принятия управленческих и юрисдикционных решений. Как всякая процессуальная деятельность доказывание нуждается в нормативном правовом регулировании, административно-процессуальные правоотношения всегда возникают на основе правовых норм.

Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях регулируется процессуальными нормами, содержащимися в едином кодифицированном акте - КоАП РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 1.1 КоАП РФ данный Кодекс основывается на Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации.

В Конституции РФ закреплены основы, общие принципы и базовые

нормы, общие для доказывания во всех процессах. Это связано, по нашему мнению, с тем, что доказывание - очень важная, центральная деятельность, пронизывающая все производство. Значение нормативного правового регулирования доказывания высоко еще и потому, что доказывание, во-первых, сопряжено с вмешательством в частную жизнь, а во-вторых, от результатов этой деятельности зависит, какое решение по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу будет принято.

Все законодательные нормы, регламентирующие доказывание, основываются на конституционных принципах, важнейшим из которых является провозглашение в ст. 2 Конституции РФ человека, его прав и свобод высшей ценностью и возложение на государства обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека.

Непосредственное отношение к исследуемой деятельности имеет норма ч. 1 ст. 19 Конституции РФ, устанавливающая равенство всех перед законом и судом - основу диспозитивности и состязательности юрисдикционного процесса, подразумевающую, в том числе, и право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу представлять доказательства в свою защиту в той же мере, что и должностное лицо, в производстве которого находится дело, а также на стадии обжалования постановления по делу, когда лицо, привлеченное к административной ответственности, и лицо, вынесшее постановление, становятся сторонами административного спора.

Нормы КоАП РФ, имеющие отношение к доказательствам и доказыванию, сконцентрированы в главе 26 Кодекса. Данные нормы очерчивают границы предмета доказывания, дают понятие доказательств, определяют порядок получения и закрепления доказательств, устанавливают правила их оценки. Нормы главы 26 КоАП РФ призваны обеспечивать относительно законченное регулирование общественных отношений данного вида или рода, содержат «комплекс» норм,

охватывающих все существенные моменты регулирования соответствующего участка общественных отношений.

Объем главы 26 КоАП РФ (в которой насчитывается 11 статей) существенно меньше объема главы 6 ГПК РФ содержащей 33 статьи, или УПК РФ, состоящего из двух глав, содержащих 18 статей, или главы 7 АПК РФ, в которую входит 26 статей. Анализ норм КоАП РФ дает основание предположить, что рассматриваемый институт не ограничивается главой 26 Кодекса. Отдельные правила — нормы института доказывания — обнаруживаются и в других главах.

Часть 1 ст. 13 КоАП РФ устанавливает предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области административной юрисдикции. В соответствии с п. 4 порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства отнесено к ведению Российской Федерации. В литературе по административному праву высказываются мнения о том, что ч. 1 ст. 13 КоАП РФ противоречит п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящей административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов¹².

Одной из нормативных правовых основ, устанавливающих требования к доказыванию в производстве по делам об административных правонарушениях, является ст. 1.5 КоАП РФ, преломляющая конституционный принцип презумпции невиновности применительно к административно-юрисдикционному процессу. Необходимость такой нормы, как представляется, обусловлена тем, что конституционный

¹² См., напр.: Масленников М. Я. Процессуально-правовые аспекты региональных законов об административной ответственности // Административное право и процесс. 2005. № 3; Его же: Региональные законы об административной ответственности: легитимация и перспективы. // Актуальные вопросы административно - деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридическим наук, профессора А. П. Шергина. - М., 2005; Его же: Региональное законодательство об административной ответственности за нарушение правил безопасности дорожного движения // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 11- М., ГУООП СОБ МВД России, ВНИИ МВД России, 2004 и др

принцип презумпции невиновности сформулирован применительно к уголовному процессу. В соответствии с принципом КоАП РФ лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Принцип презумпции невиновности не только защищает права лица, в отношении которого ведется производство по делу, но и устанавливает правило определения бремени доказывания. В производстве по делам об административных правонарушениях бремя доказывания возложено на субъект административной юрисдикции. Применительно к производству по делам об административных правонарушениях, осуществляемому в Госавтоинспекции, это означает, что доказывать вину участника дорожного движения обязан сотрудник ГИБДД (властный субъект административно-юрисдикционного правоотношения), в чьем производстве находится дело, а невластный субъект (участник дорожного движения) доказывать свою невиновность не обязан.

В непосредственной связи с предметом доказывания находятся нормы главы 2 КоАП РФ, определяющие понятие административного правонарушения, формы вины, деликтоспособность субъекта административного правонарушения, а также основания освобождения от административной ответственности и правила правопреемства юридических лиц при их слиянии, присоединении, разделении, преобразовании или ликвидации. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 2.1 КоАП

РФ необходимо доказать, что у юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. В соответствии со ст. 2.7 и 2.8 Кодекса необходимо доказать наличие или отсутствие состояния крайней необходимости или состояния неменяемости физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Нормы главы 3 КоАП РФ требуют от правоприменителя установить, не является ли лицо, в отношении которого ведется производство по делу, лицом, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, не является ли для этого лица охота или рыболовство основным законным источником средств к существованию, а в соответствии с ч. 2 ст. 3.9 Кодекса - установить или исключить факт беременности либо наличия детей в возрасте до 14 лет у женщины, степень инвалидности лица, к которым должно быть назначено наказание в виде административного ареста. Заметим, что в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (в редакции от 29 декабря 2004 г.) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидность определяется степенью ограничения способности к трудовой деятельности. I степень соответствует III группе инвалидности, II степень - II группе, а III степень - I группе.

Правила главы 4 КоАП РФ устанавливают необходимость доказывания характера правонарушения, обстоятельств, характеризующих личность нарушителя и его материальное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Указания на отдельные элементы предмета доказывания могут содержаться и в нормах Особенной части КоАП РФ. Например,

квалификация административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.5, должна включать установление заведомости совершения противоправных действий.

Статьей 24.1 КоАП РФ установлены задачи производства по делам об административных правонарушениях, которые определяют общее направление деятельности по доказыванию, цели этой деятельности: всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств дела, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Часть 2 ст. 24.2 устанавливает правило, в соответствии с которым лицо, участвующее в производстве по делу, вправе представлять доказательства (выступать и давать объяснения) на родном языке, пользоваться услугами переводчика для ознакомления с доказательствами. В соответствии со ст. 24.3 определенные особенности доказательств, исследуемых в деле, могут быть основанием для принятия решения о закрытом рассмотрении дела. В ст. 24.5 Кодекса перечислены подлежащие доказыванию обстоятельства, исключаящие производство по делу об административном правонарушении, а ст. 24.7 установлены правила исчисления и отнесения издержек по делу, связанных с получением, хранением, перевозкой и исследованием доказательств.

Нормы главы 27 КоАП РФ регламентируют осуществление мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, необходимых для обнаружения, получения, обеспечения и хранения доказательств, а также устанавливают требования к содержанию протоколов о применении мер обеспечения, имеющих силу доказательств по делу (протоколов досмотра, осмотра, изъятия и т.д.),

В ст. 23.1 Кодекса дан перечень доказательств - поводов к возбуждению дела об административном правонарушении: непосредственное обнаружение данных, указывающих на наличие события правонарушения; материалы, сообщения и заявления, а также

установлены правила оценки данных доказательств. Статьей 28.2 установлены требования к оформлению и содержанию основного и нередко вообще единственного доказательства по делу - протокола об административном правонарушении .

Особо отметим новеллу КоАП РФ - ст. 28.7, регламентирующую проведение административного расследования - непосредственно доказательственной деятельности. Данная статья содержит совокупность правил проведения административного расследования, а именно: основания и порядок назначения расследования, место и сроки его проведения, круг субъектов указанной деятельности и процессуальное оформление результатов расследования.

Непосредственное отношение к институту доказывания в производстве по делам об административных правонарушениях имеют также: ст. 29.1 КоАП РФ, определяющая пределы доказывания на этапе подготовки к рассмотрению дела; ст. 29.7. устанавливающая порядок и последовательность исследования доказательств.

КоАП РФ не регламентирует доказывание обстоятельств, на которые ссылаются в обоснование своих требований лица, участвующие в деле, в заявлениях и ходатайствах, однако в ст. 29.12 Кодекса содержится указание на обязательность исследования таких обстоятельств, их оценки и закрепления результатов в определении, выносимом по результатам рассмотрения заявлений и ходатайств.

В Особенной части КоАП РФ содержатся обеспечительные нормы, устанавливающие санкции за деяния, препятствующие доказыванию. Так, ст. 17.7 Кодекса предусматривает административную ответственность за невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении; ст. 17.9 - за заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод.

Заметим, что закон не устанавливает ответственности за заведомо ложные показания лица, в отношении которого ведется производство по делу.

В отличие от иных процессуальных отраслей права КоАП РФ регламентирует доказывание далеко не так полно. Нормы рассматриваемого института отличает их краткий и общий характер- В то же время, КоАП РФ не допускает аналогии закона и аналогии права. В этом также проявляется принцип оперативности административного процесса. Однако представляется, некоторые нормы КоАП РФ нуждаются в более развернутом изложении. Например: ч. 3 ст. 26.2 запрещает использование доказательств, полученных с нарушением закона. Авторы комментария к КоАП РФ по этому поводу пишут, что не могут быть использованы в качестве доказательств сведения, полученные с помощью насилия, другого унижающего человеческое достоинство обращения (ч. 3 ст. 1.6 КоАП РФ). Не допускается использование в качестве доказательства информации, полученной в результате оперативно-розыскных мероприятий, административного расследования, проведенных с нарушением порядка, установленного законодательством Российской Федерации¹³.

¹³ См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях /Под. ред. А. П. Гуляева, Л. Л. Попова- М.: Издательство «Экзамен», 2005. С. 765- Автор комментария Гармаш А. М.

Глава 2. Проблемы и пути совершенствования деятельности административно юрисдикционных органов по предупреждению в сфере дорожного движения

2.1. Протокол об административном правонарушении.

Предписывая уполномоченным должностным лицам устанавливать значимые для дела обстоятельства строго определенными процессуальными документами, законодатель в качестве первого такого документа называет протокол об административном правонарушении, придавая ему тем самым особое процессуальное значение. Вероятно, учитывая важность и значение протокола об административном правонарушении в производстве по делу, одни авторы называют его «обязательным средством доказывания»¹⁴, другие «главным, а в подавляющем большинстве случаев - единственным доказательством по делу»¹⁵, третьи относят его к «особому виду доказательств»¹⁶. Не соглашаясь с подобными высказываниями, отметим, что средство доказывания - это то, чем осуществляется доказывание, а оно может осуществляться только доказательствами. Источники же доказательств не являются средствами доказывания, ибо ими ничего не доказывается: доказательственную силу имеют только почерпнутые из этих источников фактические данные¹⁷.

¹⁴ См.: А.А. Пеков, Указ. соч. С. 135.

¹⁵ См.: О. Збанацкий. Об административных противоречиях. Электронный журнал «Юрист». 2004 № 13. Д. Хохлов. Протокол как источник доказательств. Электронный журнал «Юрист» 2004. № 28. СПС «Гарант». Д. В. Горбунов. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2006. С. 46.

¹⁶ См.: А.Б. Дудаев. Указ. соч. С. 86.

¹⁷ См.: Р.С. Белкин. Указ. соч. С. 18. а также В. А. Колдии, И.А. Громов, В. А. Галкин. Указ. соч. С. 35.

Составляя протокол об административном правонарушении, должностное лицо всего лишь предполагает наличие в противоправном деянии состава административного правонарушения.

Все вышесказанное позволяет прийти к выводу, что протокол об административном правонарушении не обладает признаками и свойствами доказательства и не может выступать в качестве такового. Он является всего лишь источником фактических данных, с помощью которых должностные лица, осуществляющие производство по делу, устанавливают обстоятельства совершенного правонарушения, т.е. сведения, содержащиеся в протоколе, могут стать доказательствами по делу об административном правонарушении только после соответствующей проверки и оценки.

Протокол об административном правонарушении также называют «актом возбуждения процесса по делу»¹⁸, основным процессуальным документом на стадии возбуждения дела¹⁹, процессуальным документом, юридически оформляющим стадию возбуждения дела²⁰, «итоговым документом первой стадии производства»²¹, «процессуальным документом, подводящим итоги расследования по административному делу»²², «обвинительным документом»²³.

Содержание и сроки составления протокола об административном правонарушении указаны в статьях 28.2 и 28.5 КоАП РФ. Необходимо отметить, что в числе сведений, подлежащих обязательному занесению в протокол, законодателем не указаны поводы к возбуждению дела об административном правонарушении. Между тем, в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в

¹⁸ См.: М.Я. Масленников. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж. 1990. С. 56.

¹⁹ См.: О.К. Застрожная. Советский административный процесс. Воронеж. 1985. С. 55

²⁰ См.: Л.В. Коваль, Административно-деликтные отношения. Киев. 1979. С. 184.

²¹ См.: А.С. Матвеевков. Произведено по делам об административных правонарушениях (составление процессуальных документов). Учебное пособие. Караганда 1989. С. 6.

²² См.: Д.Н. Бахрах. Административная ответственность. Учебное пособие. М. 1999 С. 72.

²³ См.: Д.Н. Бахрах, А.С. Телегин. Производство по делам об административных правонарушениях. Свердловск. 1986. С. 26.

подавляющем большинстве случаев поводом к возбуждению дела служит непосредственное наблюдение должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, события административного правонарушения. Следует также заметить, что очевидны, наблюдавшие это событие, в том числе и субъект доказывания, обладают в этом случае, как правило, наиболее полной и достоверной информацией о нем. Сведения, сообщаемые очевидцами административного правонарушения, получают процессуальное закрепление в предусмотренном КоАП РФ источнике доказательств, а именно в свидетельских показаниях. Должностное же лицо в момент составления протокола об административном правонарушении может изложить наблюдаемые им обстоятельства этого правонарушения только в рапорте, который приобщается к протоколу. В отличие от свидетельских показаний указанный рапорт рассматривается законом как «иные документы». Не исключает отсутствие свидетелей правонарушения и законодатель. Об этом, в частности, свидетельствует указание на то, что паспортные данные свидетелей и потерпевших указываются в протоколе об административном правонарушении только в случае, если такие свидетели и потерпевшие имеются. Вместе с тем и должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении не всегда является его очевидцем. Оно может получить сведения об этом правонарушении из других источников.

В числе сведений, подлежащих обязательному занесению в протокол об административном правонарушении, указываются сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, паспортные данные свидетелей и потерпевших, если они имеются, а также иные сведения персонального характера²⁴. Между тем Федеральным законом от 27.07.2006г, № 152-ФЗ «О персональных данных» любая информация, относящаяся к определенному или

²⁴ См.: ч 2 ст.28.2 КоАП РФ

определяемому на основании такой информации физическому лицу, трактуется как персональные данные²⁵.

Упомянутый федеральный закон наряду с фамилией, именем, отчеством, датой и местом рождения, адресом относит к персональным данным еще и семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессию, доходы и другую информацию. Такое широкое понимание позволяет практически любую информацию о физическом лице считать персональными данными.

Вместе с тем, закон предписывает осуществлять обработку подобной информации только с согласия физического лица (субъекта персональных данных), за исключением установленных законом случаев²⁶. Причем такое согласие должно быть в письменной форме, и обязательно содержать в себе определенные указанные в законе сведения²⁷. В тоже время согласие субъекта персональных данных не требуется в случае, если обработка персональных данных осуществляется на основании федерального закона, устанавливающего ее цель, условия получения персональных данных и круг субъектов, персональные данные которых подлежат обработке, а также определяющего полномочия оператора²⁸.

Сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, надлежит конкретизировать в зависимости от субъекта правонарушения. При этом в протоколе об административном правонарушении в области дорожного движения, составленном в отношении физического лица, наряду с другими сведениями должны найти отражение следующие данные:

- фамилия, имя, отчество лица, в отношении которого составляется протокол; дата и место его рождения; место регистрации и фактического проживания; место работы или службы, должность; номер телефона; серия

²⁵ См. : ст. 3 ФЗ от 27.07.2006г. № 152-ФЗ "О персональных данных». Российская газета 29.07.2006. № 165.

²⁶ См.: ст.6 ФЗ от 27.07.2006г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

²⁷ См.: Там же ч. 4 ст. 9.

²⁸ См.: Там же ч 2 ст. 6.

и номер документа, удостоверяющего личность, дата и наименование выдавшего органа; гражданство;

- серия и номер водительского удостоверения на право управления транспортным средством, разрешенные в нем категории транспортных средств, на управление которыми предоставлено право, дата и наименование выдавшего органа;

- марка, модель транспортного средства, год выпуска, его государственный регистрационный знак, серия и номер свидетельства о регистрации транспортного средства, дата выдачи и наименование выдавшего органа.

В протоколе об административном правонарушении в отношении юридического лица целесообразно фиксировать следующие сведения;

- организационно-правовая форма и наименование юридического лица (полное или сокращенное), дата и место регистрации, основной государственный регистрационный номер²⁹;

- идентификационный номер налогоплательщика³⁰, юридический адрес, номер телефона;

- платежные реквизиты³¹.

Изучение протоколов по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения свидетельствует, что при их составлении должностные лица ГИБДД допускают различные недостатки.

К существенным недостаткам протокола относятся отсутствие данных, прямо перечисленных и части 2 статьи 28.2 КоАП РФ, и иных

²⁹ См.: Постановление Правительства РФ от 19.06.2002г. № 439 « Об утверждении форм и требований к оформлению документов, используемых при государственной регистрации юридических лиц, а также физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей» в ред. 22.05.2006 г. // Российская газета от 26.06.2002г. № 113, от 31.05.2006г. № 114.

³⁰ См.: Приказ МНС РФ от 03.03.2004. № БГ-3-09/178 «Об утверждении порядка и условия присвоения, применения, а также изменения идентификационного номера налогоплательщика и форм документов, используемых при постановке на учет, снятии с учета юридических и физических лиц». Российская газета от 30.03.2004г. № 64; Приказ ФНС РФ от 1.12.2006г. № САЭ-3-09/826 «Об утверждении форм документов, используемых при поставке на учет и снятии с учета Российских организаций и физических лиц». // Российская газета от 12.01.2007 № 4.

³¹ См.: Положение ЦБР от 03.10.2002г. № 2-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации» в ред. от 11.06.2004г. // Вестник Банка России от 28.12.2002г. № 74 от 07.07.2004. № 39.

сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении.

При составлении протокола об административном правонарушении физическому лицу, или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, а также иным участникам производств по делу в обязательном порядке разъясняются их права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ и статьей 51 Конституции Российской Федерации, о чем делается запись в протоколе³²². Для выяснения обстоятельств совершения административных правонарушений в области дорожного движения в ряде случаев требуется проведение административного расследования.

По окончании административного расследования, которое может длиться до двух месяцев, на основании ч. 6 статьи 28. 7 КоАП РФ составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела об административном правонарушении. В свою очередь протокол об административном правонарушении должен быть либо подписан лицом, в отношении которого он составлен, либо содержать запись, свидетельствующую об отказе от его подписания. Кроме того, копия протокола обязательно вручается под расписку не только лицу, в отношении которого он составлен, но и потерпевшему.

Изучение правоприменительной практики сотрудников Госавтоинспекции показало, что участники дорожно-транспортного происшествия, проживающие на значительном расстоянии от места нахождения органа, проводившего административное расследование, и признанные виновными в его совершении не являются для составления протокола об административном правонарушении по окончании расследования. Потерпевший в данном случае находится в более

³² См.: ч.3 ст. 28.2КоАП РФ

выгодном положении, поскольку законом предусмотрено возмещение расходов, понесенных им в связи с явкой к должностному лицу, в производстве которого находится дело об административном правонарушении³³.

В настоящее время формы процессуальных документов, в том числе и протоколов, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях, законодательно не определены. Не содержит закон также и упоминания о том, что протокол об административном правонарушении является документом строгой отчетности. Указание об этом, а также о том, чтобы протокол и некоторые другие процессуальные документы имели серию, порядковый номер и код региона содержится в ведомственных нормативных актах³⁴. Представляется все же более правильным, чтобы такое требование носило не рекомендательный характер, а было закреплено законом.

Процессуальные документы в настоящее время изготавливаются по заказам органов управления ГИБДД субъектов Российской Федерации по образцам, централизованно разработанным НИЦ ГИБДД МВД России. Такая унификация форм процессуальных документов способствует единому подходу к ведению производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения и возможности организации в дальнейшем автоматизированной обработки этих документов.

В отношении лиц, совершивших административные правонарушения в Белгородской области в 2016 году, вынесено 284603 постановления о наложении штрафа. За 12 месяцев 2015 года возбуждено 328,1 тыс. дел об административных правонарушениях в области дорожного движения, в т.ч. 283,2 тыс. в отношении водителей

³³ См.: ст.25.14 КоАП РФ

³⁴ См.: п. 63 Методических рекомендаций по организации деятельности Госавтоинспекции при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Письмо НИЦ ГИБДД МВД РФ от 18.06.2003г. № 13/ц-72 «О направлении методических рекомендаций» в ред. от 15.02.2005 № 13/ц-2-7. // СПС «КонсультантПлюс». 2017

транспортных средств и 41,3 тыс. – пешеходов. Привлечено к ответственности 1869 должностных лиц предприятий и организаций.

За нарушения ПДД к административной ответственности привлечено 304,5 тыс. граждан, в том числе оштрафовано 284,6 тыс. Судебными органами Белгородской области лишено права управления транспортными средствами 9055 водителей.

2.2. Протоколы о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Наряду с протоколом об административном правонарушении в ходе производства по делу могут составляться и иные протоколы. В частности, составление таких протоколов предусмотрено главой 27 КоАП РФ при применении уполномоченным должностным лицом той или иной меры обеспечения производства по делу. При этом каждый такой протокол, как и протокол об административном правонарушении, выступает источником доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения,

I. Согласно статье 27.2 КоАП РФ при невозможности составления протокола об административном правонарушении На месте его выявления, в случае если составление протокола является обязательным, осуществляется *доставление*, т.е. принудительное препровождение физического лица в служебное помещение органа внутренних дел или помещение органа местного самоуправления сельского поселения. Такая ситуация, например, может возникнуть в случае отсутствия у водителя, совершившего административное правонарушение, документов, удостоверяющих его личность или документов на транспортное средство, которым он управляет. Правонарушитель своим поведением может

препятствовать составлению протокола. Доставка может быть вызвано также и необходимостью проведения дополнительной проверки по выяснению обстоятельств правонарушения в области дорожного движения и их последствий. О доставлении составляется протокол, либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании³⁵.

К сожалению, статья 27.2 КоАП РФ, которая устанавливает правовое основание и процессуальный порядок применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как доставка, предусматривает доставку правонарушителя только в служебное помещение органа внутренних дел или помещение органа местного самоуправления сельского поселения. Между тем при надзоре за дорожным движением у сотрудников Госавтоинспекции возникает необходимость осуществлять доставку не только в помещения указанных органов, но и в медицинские учреждения.

2. В исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также исполнения принятого по делу постановления уполномоченное должностное лицо может применить *административное задержание*, которое будет заключаться в кратковременном ограничении свободы физического лица³⁶.

В соответствии с приказом МВД РФ от 02.06.2005г. № 444 сотрудники ГИБДД вправе применять административное задержание к лицу, совершившему административное правонарушение только в случае, если они имеют право составить протокол о данном административном правонарушении. Правом осуществлять административное задержание при выявлении любых административных правонарушений обладают начальники дежурных частей (дежурных смен дежурных частей) органов

³⁵ См.: ст.27.2КоАП РФ

³⁶ См.: ст. 27.3 КоАП РФ и приказ МВД РФ от 02.06.2005г. №444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» в ред. от 15.11.2006.

внутренних дел, участковые уполномоченные полиции и др. лица системы ОВД, в случае обращения к ним, должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях³⁷.

Об административном задержании составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. Общий срок административного задержания составляет не более трех часов. Однако, при совершении водителем административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.27 КоАП РФ, срок административного задержания может быть увеличен до 48 часов³⁸,

3. В целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения соответствующие должностные лица в ходе производства по делу вправе осуществить *личный досмотр* правонарушителя и находящихся при нем вещей. Правовым основанием проведения личного досмотра является не только статья 27.7 КоАП РФ, но и статья 11 закона «О полиции». Так, при наличии достаточных данных полагать, что граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества сотрудники полиции имеют право осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан и их вещей³⁹. Кроме того, в случае незаконного проникновения либо попытки проникновения на охраняемые полицией территории и объекты, сотрудники полиции также имеют право производить личный досмотр задержанных при этом лиц, досмотр их вещей и транспортных средств⁴⁰.

4. Говоря о такой мере административного принуждения как *досмотр транспортных средств* нельзя не сказать, что применение

³⁷ См.: приложение № 3 к приказу МВД РФ от 02.06.2005г. № 444.

³⁸ См.: ст.27.5 КоАП РФ

³⁹ См.: п.2 ст.11 закона РФ «О полиции»

⁴⁰ См.: п.5 ст.11 закона РФ «О полиции»

данной меры в правоприменительной практике вызвано не только совершением административных правонарушений, но и увеличением (в значительной степени) количества преступлений, совершаемых с использованием автомобильного транспорта. Незаконная перевозка наркотиков, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, активизация террористической деятельности — эти и другие преступления служат основной причиной, по которой сотрудники полиции вынуждены досматривать транспортные средства. Следует признать, что в подавляющем большинстве случаев досмотр транспортных средств носит профилактический характер.

Наряду с законом «О полиции» правовым основанием осуществления досмотра транспортных средств является и статья 27.9 КоАП РФ, в соответствии с которой досмотр транспортных средств любого вида производится в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. При этом под досмотром понимается обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности.

Как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении досмотр транспортного средства требует своего процессуального оформления и закрепления полученных при этом результатов. В этих целях о досмотре транспортного средства составляется протокол, либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании⁴¹. При этом сведения, содержащиеся в протоколе, могут быть использованы в производстве по делу об административном правонарушении в качестве доказательств. Введенное же законом «О полиции» понятие «осмотр транспортных средств и грузов» нормами КоАП РФ не регулируется, а следовательно, не предусмотрено КоАП РФ и процессуальное оформление подобной процедуры.

⁴¹ См.: ч.4. ст 5. 27.9 КоАП РФ

5. В процессе осуществления личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, либо досмотра транспортных средств могут быть обнаружены вещи и документы, имеющие отношение к событию административного правонарушения, т.е. позволяющие установить какие-либо обстоятельства этого правонарушения. Кроме того, в ходе досмотра также могут быть обнаружены и вещи, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации. В этом случае возникает необходимость в изъятии таких вещей и документов. Правовым основанием для этого является статья 27.10 КоАП РФ и статья 11 закона «О полиции».

В производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения изъятие *вещей и документов* может осуществляться как в целях собирания доказательств по делу, так и в целях исполнения будущего постановления о назначении виновному административного наказания. Практика рассмотрения дел об административных правонарушениях, влекущих лишение права управления транспортным средством, свидетельствует о том, что имеют место случаи, когда судья ставит в вину сотрудникам ГИБДД нарушение процессуальных норм, мотивируя это тем, что последние изымают водительское удостоверение в отсутствие понятых. По смыслу ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ присутствие понятых необходимо, если изъятию подлежат документы, имеющие значение доказательств по делу, например, документы, имеющие признаки подделки или подлога. При выявлении административных правонарушений, за которые может быть назначено лишение права управления транспортным средством, водительское удостоверение изымается как гарантия исполнения в дальнейшем постановления о лишении права управления транспортными средствами. Потому присутствие понятых в данном случае не обязательно.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в

протоколе об административном задержании. При этом содержание протокола об изъятии вещей и документов должно удовлетворять требованиям статьи 27.10 КоАП РФ. Об изъятии водительского удостоверения или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста) делается запись в протоколе об административном правонарушении⁴².

6. Правовым основанием для *отстранения водителей от управления транспортными средствами* являются статья 11 закона «О полиции» и статья 27.12 КоАП РФ. Закон «О полиции» наделяет сотрудников ГИБДД правом отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно лиц, не имеющих документов на право управления или пользования ими⁴³.

Согласно же статье 27.12 КоАП РФ отстранению от управления транспортным средством до устранения причины отстранения подлежат водители совершившие административные правонарушения, предусмотренных ч. 1 ст. 12,3; ч. 2 ст. 12,5; ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ. При наличии данных, дающих основания полагать, что водитель управляет транспортным средством в состоянии опьянения, он после отстранения от управления направляется на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. По смыслу ст. 27.12 КоАП РФ об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляются соответствующие протоколы⁴⁴.

7. *Задержание транспортного средства* представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее помещение его на специализированную стоянку - специально отведенное охраняемое место хранения задержанных

⁴² См.: ч.5 ст 27.10 КоАП РФ

⁴³ См.: п. 23 ст. 11 закона « О полиции»

⁴⁴ См.: приложение № 14, 15 к Методическим рекомендациям по организации деятельности Госавтоинспекции при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения

транспортных средств⁴⁵. При этом должностное лицо, уполномоченное составлять протокол о соответствующем административном правонарушении, осуществляет в пределах своей компетенции необходимые действия по отстранению водителя от управления транспортным средством и направлению транспортного средства на специализированную стоянку.

Наряду с протоколом о задержании транспортного средства источником доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в ряде случаев может выступать протокол о запрещении его эксплуатации. Правовым основанием *запрещения эксплуатации транспортных средств* является п. 23 статьи 11 закона «О полиции», статья 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и часть 2 статьи 27.13 КоАП РФ. Так, согласно статьи 19 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, а также транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности.

Запрещение эксплуатации транспортных средств предусмотрено и рядом подзаконных нормативных правовых актов. Так п. 11 Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения запрещает эксплуатацию:

- 1) автомобилей, автобусов, автопоездов, прицепов, мотоциклов мопедов, тракторов и других самоходных машин, если их техническое состояние и оборудование не отвечают требованиям «Перечня неисправностей и условий, при которых запрещается эксплуатация транспортных средств»;

⁴⁵ См.: постановление Правительства РФ от 18.12.2003 г. № 759 «Об утверждении правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку хранения, а также запрещения эксплуатации». // Российская газета от 23.12.2003. №257.

2) троллейбусов и трамваев при наличии хотя бы одной неисправности по соответствующим «Правилам технической эксплуатации»;

3) транспортных средств, не прошедших в установленном Правительством Российской Федерации порядке государственный технический осмотр;

4) транспортных средств оборудованных без соответствующего разрешения проблесковыми маячками и (или) специальными звуковыми сигналами, с нанесенными на наружные поверхности специальными цветографическими схемами, надписями и обозначениями, не соответствующим государственным стандартам РФ; без укрепленных на установленных местах регистрационных знаков, имеющих скрытые, поддельные, измененные номера узлов и агрегатов или регистрационные знаки (ч. 2 - 4 ст. 12.2, ч. 2 - 3 ст. 12.4, ч. 3 - 6 ст. 12.5 КоАП РФ);

5) транспортных средств, владельцы которых не застраховали свою гражданскую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 2 ст. 12.37 КоАП РФ)

Перечень неисправностей транспортных средств и условия, при которых запрещается их эксплуатация, определяются Правительством Российской Федерации. При наличии любой из указанных в данном перечне неисправностей сотрудник милиции, руководствуясь п. 23 статьи 11 закона «О полиции», вправе запретить эксплуатацию транспортного средства. Однако часть 2 статьи 27.13 КоАП РФ запрещает эксплуатацию транспортного средства при нарушениях правил эксплуатации и управления транспортным средством, предусмотренных статьями 9.3, 12.1 (за исключением управления транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке), статьей 12.4, частями 2- 6 статьи 12.5 КоАП РФ. При этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства.

9. КоАП РФ впервые в качестве одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях предусматривает применение ареста *транспортных средств*.

Порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях установлен гл. 27 КоАП РФ. Статья 27.1 данной главы содержит исчерпывающим перечень мер обеспечения и цели их применения. Вместе с тем, в статье 27.14 Кодекса, которая определяет порядок и условия наложения ареста на транспортные средства, целей его применения не указано. Отсутствие в Кодексе специальных норм, конкретизирующих цели наложения ареста на транспортные средства, ведет к необходимости руководствоваться общими нормами, т.е. анализируя правовые основания наложения ареста на транспортные средства, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, необходимо исходить из содержания ч. 1 ст. 27.1. и ст. 27.14, КоАП РФ. Сравнительный анализ указанных статей позволяет сделать вывод о том, что арест транспортных средств представляет собой принудительную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленную на сбор вещественных доказательств по таким делам, недопущение продолжения использования орудий совершения или предметов административного правонарушения в противоправных целях и исполнение принятого по делу постановления.

Арест имущества, как процессуальная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничивая в определенной степени право собственника, владеть, пользоваться и распоряжаться им, все же не порождает перехода права собственности и не связан с лишением этого имущества. Поэтому такой арест производится без судебного решения. В то же время, вытекающее из части 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации право обжаловать в суд любые решения и действия органов и их должностных лиц может

использоваться гражданами на всех стадиях административного производства, в т.ч. и по отношению к мерам обеспечительного характера.

2.3. Иные документы и вещественные доказательства.

В производстве по делам об административных правонарушениях получение сведений об обстоятельствах, входящих в предмет доказывания, возможно только с помощью источников прямо указанных в законе. Это означает, что имеющие отношение к делу фактические данные могут быть допущены в качестве доказательств лишь в том случае, если они содержатся в источнике, обеспечивающем определенные гарантии их достоверности. Одной из таких процессуальных гарантий является точное перечисление в законе исчерпывающего перечня источников, с помощью которых и подлежат установлению значимые для дела обстоятельства. Знание источника дает возможность должностному лицу, осуществляющему производство по делу, проследить стадии формирования содержащейся в нем доказательственной информации, и позволяет определить наиболее эффективные способы ее проверки.

Доказательствами по делу об административном правонарушении могут быть не все вообще документы, а только документы, содержание и форма которых удовлетворяют требованиям относимости и допустимости их в качестве доказательств. Документы признаются доказательствами лишь в том случае, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении⁴⁶. Сведения, изложенные в документе, а, следовательно, и сам документ будет иметь значение, если свидетельствуют об обстоятельствах, входящих в предмет

⁴⁶ См.: ч.1 ст.26.7 КоАП РФ.

доказывания по делу или о фактах, позволяющих их установить, либо, если с их помощью можно проверить имеющиеся и отыскать новые доказательства (условия относимости).

Наличие на документе необходимых и достаточных реквизитов позволяющих установить их автора, является одним из условий допустимости этих документов в качестве доказательств по делу об административном правонарушении. Иными словами документ должен исходить от известных «организаций, их объединении, должностных лиц и граждан». Причем содержание документа должно соответствовать компетенции и фактической осведомленности автора. Еще одним условием допустимости документов является то, что содержащиеся в них сведения могут быть зафиксированы не только в письменной, но и в иной форме, В производстве по делам об административных правонарушениях наибольшее распространение получили документы в письменной форме. Тем не менее, к документам - доказательствам законодатель позволяет отнести материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных, а также иные носители информации.

В производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в качестве «иных документов» как источников доказательств по делу могут выступать: свидетельство о регистрации транспортного средства; водительское удостоверение; талон о прохождении государственного технического осмотра (ГТО); разрешение на установку специальных световых или звуковых сигналов; акт технического осмотра транспортного средства; акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица которое управляет транспортным средством; свидетельство о поверке специального технического средства; схема места ДТП и другие документы, составляемые по факту ДТП; свидетельство о соответствии конструкции транспортного средства требованиям безопасности; для должностных лиц

- приказ о назначении на должность, должностные обязанности (инструкции), утвержденные руководителем юридического лица, выписка из приказа о возложении обязанностей за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, путевой лист с разрешающей отметкой на выезд; товаротранспортные документы; рапорт сотрудника ГИБДД, содержащий дополнительные сведения, имеющие значение для правильного разрешения дела, полис ОСАГО и т.д. Полагаем, что вряд ли возможно указать исчерпывающий перечень «иных документов», которые могут быть источниками доказательств при совершении того или иного административного правонарушения в области дорожного движения.

В последнее время все большее распространение и качество доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения получают сведения информационных баз данных. Приказом МВД России от 14 декабря 2004 г. № 896 утверждена программа МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы органов внутренних дел», которая включает в себя подпрограмму «Развитие федеральной информационной системы ГИБДД». Этими документами предусмотрено объединить на федеральном и межрегиональных уровнях банки данных о зарегистрированных транспортных средствах, выданных водительских удостоверениях (подсистема «Водитель») и лицах, привлеченных к административной ответственности за нарушение Правил дорожного движения (подсистема «Административная практика»). Формирование единого банка данных на федеральном уровне обеспечит сотрудникам ГИБДД доступ к региональным информационным ресурсам на всей территории Российской Федерации, независимо от их местоположения. На сегодняшний день региональные информационные базы данных позволяют получить сведения о регистрационных действиях с транспортными средствами, прохождении ТО, наличии у гражданина водительского удостоверения, а также адресную справку.

Проверка и оценка документов осуществляется на общих основаниях в порядке установленном статьей 26.11 КоАП РФ и заключается в определении их относимости, допустимости и достоверности изложенных в них сведений. Для этого, прежде всего, необходимо выяснить:

- а) происхождение документа и время его составления;
- б) подлинность документа и отношение автора к данному делу;
- в) источник осведомленности автора документа;
- г) соблюдение при составлении документа требований закона и ведомственных правил, способствующих полноте и точности содержания документа;
- д) наличие иных данных, подтверждающих или наоборот ставящих под сомнение достоверность, точность и полноту содержащихся в документах сведений.

Выяснение указанных обстоятельств осуществляется путем проведения необходимых процессуальных действий (например, путем опроса автора документа, получения объяснений от других лиц истребования оригинала документа, назначения экспертизы и т.д.)

Вещественные доказательства в самом общем виде можно определить как материальные следы (последствия) противоправного события. Вещественное доказательство, как и любое иное, имеет свое содержание, форму и источники. Содержание вещественных доказательств составляют сведения о фактах, на основании которых устанавливаются входящие в предмет доказывания обстоятельства. Предмет становится источником фактических данных, когда в силу своего состояния, характерных признаков, физических свойств, местонахождения он несет информацию об обстоятельствах, имеющих значение по делу об административном правонарушении. Но эта информация может стать доказательством только после того, как приобретет определенную процессуальную форму. Под формой вещественного доказательства

понимаются процессуальные средства, с помощью которых закрепляют фактические данные, полученные от материального объекта. В уголовном процессе к элементам этой формы относят:

- а) процессуальный документ, содержащий данные о происхождении материального объекта;
- б) протокол осмотра этого объекта;
- в) постановление с приобщением данного объекта к делу;
- г) объект, приобщенный «в натуре».

Процессуальная форма вещественных доказательств по делу об административном правонарушении включает в себя следующие моменты:

Во-первых, должностным лицом, осуществляющим производства по делу об административном правонарушении, должен быть процессуально оформлен факт обнаружения или получения предмета, обладающего признаками вещественного доказательства. Современное законодательство об административных правонарушениях предусматривает обнаружение вещественных доказательств в результате:

- 1) личного досмотра, досмотра находящихся при физическом лице вещей (ст. 27.7 КоАП РФ);
- 2) осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территории и находящихся там вещей и документов (ст. 27.8 КоАП РФ);
- 3) досмотра транспортных средств (ст. 27.9 КоАП РФ);
- 4) изъятия вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ);
- 5) взятия проб и образцов (ст. 26.5 КоАП РФ);
- 6) медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 27.12 КоАП РФ);
- 7) представления вещественных доказательств участниками производства или иными органами и лицами (ст. 25.1-25.5 КоАП РФ).

Во-вторых, вещественное доказательство должно быть осмотрено, а при необходимости сфотографировано или зафиксировано иным установленным способом⁴⁷

В-третьих, вещественное доказательство должно быть приобщено к делу. В производстве по делам об административных правонарушениях в отличие от уголовного процесса для этого не требуется вынесение специального процессуального документа. О наличии вещественных доказательств делается запись в протоколе об административном правонарушении или ином предусмотренном КоАП РФ протоколе.

В-четвертых, в производстве по делам об административных правонарушениях существуют материальные объекты, которые невозможно приобщить к делу «в натуре» в качестве вещественных доказательств. Например, телеграфный или фонарный столб, мачта освещения, дерево и другие стационарные объекты с которыми столкнулся автомобиль. Такие объекты в доказывании позволяют по имеющимся на них следам установить механизм образования этих следов и служат средством идентификации воздействующего на них объекта, но сами они к делу не приобщаются.

Под вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении понимаются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы⁴⁸. Анализ указанного определения позволяет классифицировать наиболее распространенные виды вещественных доказательств по следующим основаниям.

1. Предметы, которые служили орудиями совершения административных правонарушений. В производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в

⁴⁷ См.: ч.2 ст.26.6 КоАП РФ,

⁴⁸ См.: ч.1 ст.26.6 КоАП РФ

качестве таких предметов могут выступать нестандартные (ч. 1 ст. 12.2 КоАП РФ), подложные (ч. 3 и 4 ст. 12.2, ч. 3 ст. 12.31 КоАП РФ) государственные регистрационные знаки; световые приборы с огнями красного цвета или световозвращающими приспособлениями красного цвета (ч. 1 ст. 12.4, ч. 3 ст. 12.31 КоАП РФ), устройства для подачи специальных световых и звуковых сигналов (ч. 2 ст. 12.4, ч. 4 ст. 12.31 КоАП РФ), специальные цветографические схемы автомобилей оперативных служб на наружных поверхностях транспортного средства (ч. 3 ст. 12.4, ч. 4 ст. 12.31 КоАП РФ) и т.д. кроме того, орудием совершения административного правонарушения, а следовательно, и вещественным доказательством по делу может быть признано транспортное средство, на котором это правонарушение было совершено.

2. Предметы, которые сохранили на себе следы административного правонарушения. К таким предметам можно отнести отпечатки протектора шин на месте ДТП, транспортные средства со следами столкновения, другие объекты, получившие повреждения в результате столкновения с транспортным средством (ст. 12.24 КоАП РФ); шины с предельным износом рисунка протектора, имеющие внешние повреждения (пробои, порезы, разрывы), обнажающие корд, а также расслоение каркаса, отслоение протектора и боковины (ч. 1 ст. 12.5, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.31 КоАП РФ); диск колеса со следами трещин, имеющий видимые нарушения формы и размеров крепежных отверстия (ч. 1 ст. 12.5, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.31 КоАП РФ), неисправное тягово-сцепное и опорно-сцепное устройство тягача и прицепного звена (ч. 2 ст. 12.5, ст. 12.24, ч. 2 ст. 12.31 КоАП РФ) и т.д.

3. Предметы административного правонарушения, т.е. предметы, на которые направлены административные правонарушения. К ним можно отнести транспортные средства с установленными на их передней части световыми приборами с огнями красного цвета или световозвращающими приспособлениями красного цвета; транспортные средства с

установленными без разрешений устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов; транспортные средства с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб; транспортные средства, переоборудованные без соответствующего разрешения (ч. 2 ст. 12.31 КоАП РФ) и т.д.

Допустимость вещественных доказательств определяется соблюдением правил их изъятия и процессуального оформления. Не могут выступать в качестве вещественных доказательств предметы, сведения о которых отсутствуют в протоколе об административном правонарушении или иных предусмотренных КоАП РФ протоколах, изъятые без понятых и т.д.

2.4. Субъекты пропаганды безопасности дорожного движения.

Субъектами пропаганды безопасности дорожного движения являются все субъекты государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения и, прежде всего Госавтоинспекция Министерства внутренних дел России. В соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения»⁴⁹, полномочия в области обеспечения безопасности дорожного движения возложены на органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления. К основным субъектам пропаганды следует отнести: на федеральном уровне, прежде всего, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации,

⁴⁹ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 59. Ст. 4871

Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти. При этом МВД России осуществляет координацию деятельности органов исполнительной власти в сфере безопасности дорожного движения⁵⁰. На региональном уровне управления функции обеспечения безопасности дорожного движения, а, следовательно, и ее пропаганды выполняют структурные подразделения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (департаменты транспорта и связи, образования, здравоохранения; комитеты по земельным ресурсам; органы внутренних дел и другие).

Практически во всех субъектах Российской Федерации созданы и функционируют специальные совещательные органы - комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения. Действуют государственные учреждения и организации, реализующие функции по строительству и содержанию автомобильных дорог. В некоторых субъектах Российской Федерации созданы государственные учреждения, реализующие отдельные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения⁵¹.

На местном уровне задачи обеспечения безопасности дорожного движения и ее пропаганды реализуют функциональные подразделения органов местного самоуправления (транспортные, образовательные комитеты администраций, комитеты по здравоохранению и т.д.).

Кроме вышеперечисленных, к субъектам пропаганды безопасности дорожного движения относятся средства массовой информации и общественные организации.

Таким образом, каждый субъект пропаганды связан с определенными объектами воздействия. Самым широким перечнем

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 19 октября 2004 г. № 567 « О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения». //СЗРФ, 2004. N43 .Ст. 422

⁵¹ Например, в Республике Татарстан решением Правительство создано государственное учреждение «Безопасность дорожного движения».

объектов обладает Министерство внутренних дел, средства массовой информации и общественные организации.

Рассмотрим подробнее основные субъекты пропаганды безопасности дорожного движения.

Министерство *внутренних дел*. Правовой основой осуществления Министерством внутренних дел функции пропаганды безопасности дорожного движения является, прежде всего, Федеральные законы «О безопасности дорожного движения», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵², Закон о полиции, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, Указ Президента РФ от 22.09.2006 № 1042 «О первоочередных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», Положение о службе в органах внутренних дел РФ, Положение о Министерстве внутренних дел, а также ряд других приказов министерства.

Основную работу по пропаганде безопасности дорожного движения проводят подразделения по делам несовершеннолетних, участковые уполномоченные полиции и Госавтоинспекция, в составе которой действуют подразделения пропаганды безопасности дорожного движения. Приказ МВД Российской Федерации от 2 декабря 2003 г. № 930 «Об организации работы Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения» утверждает Наставление по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения.

⁵² Инструкция по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел. Утв. Приказом МВД РФ №900 от 2002г.

Госавтоинспекция, в силу возложенных на нее задач, организует, направляет и координирует всю работу по пропаганде безопасности дорожного движения.

Они осуществляют следующие основные функции:

-установление контактов с организациями своего уровня для проведения рекламы пропагандистской деятельности в масштабах республики, края, области, города;

-подготовка рекомендаций для организации этой работы в районном звене;

-контроль и оказание помощи районным подразделениям, подготовка и повышение квалификации пропагандистов, подготовка информации о материалах центральной и местной печати, выступлениях по радио и телевидению;

-информирование населения о дорожно-транспортной обстановке и деятельности сотрудников Госавтоинспекции;

-разработка совместно с органами образования рекомендаций по работе в школах и дошкольных учреждениях, включение в программы обучения и внеклассную работу элементов просвещения в области дорожного движения;

-разработка типовых текстов бесед, фотоматериалов, памяток и др.; - подготовка кино- и видеоматериалов, разработка сайта в Интернете; - организация встреч с руководителями средств массовой информации и репортерами;

-привлечение потенциала высших учебных заведений и научно-исследовательских институтов;

-привлечение учащихся школ, колледжей и студентов вузов к техническому творчеству, другим видам деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения;

-работа с органами рекламы по подготовке рекомендаций, типовых текстов, рисунков, надписей и др.;

-взаимодействие с органами управления местной промышленностью по применению рекламных надписей на изделиях;

-организация совместно с торговыми учреждениями изучения конъюнктуры и спроса на товары, несущие символику, связанную с дорожной безопасностью;

-подготовка рекламных клише для газет всех уровней, а также для многотиражных, газет муниципальных образований и пр.

Для проведения этой и другой работы в составе пропагандистских подразделений республиканского, краевого, областного и районного уровня должны быть специалисты высокой квалификации, обладающие разнообразными знаниями и навыками, организаторскими способностями.

Работа на уровне города и района должна сводиться, главным образом, к распространению и использованию материалов, реализации методических рекомендаций. При этом используются местные средства информации, рекламы, пропаганды, творческие работники, инспектора дорожно-патрульной службы, общественные организации, органы культуры, просвещения и др.

Общественные организации. В настоящее время в России действует ряд общественных и некоммерческих объединений, уставной целью которых является осуществление мер по предупреждению дорожно-транспортных происшествий: Всероссийское общество автомобилистов (ВОА), Добровольные народные дружины по безопасности дорожного движения, Профсоюз работников автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, Ассоциация юношеских автошкол (ЮАШ), Межрегиональный фонд безопасности дорожного движения и реабилитации пострадавших при ДТП «Человек-Автомобиль - Дорога-Экология» (Фонд «ЧАДЭ»), Российский автотранспортный союз (РАС), Общество защиты прав водителей, службы спасения и прочие. Этими организациями проводится работа по пропаганде безопасности дорожного движения практически со всеми объектами: водителями индивидуального транспорта, водителями-

профессионалами, с военнослужащими, детьми, пенсионерами, молодежью и т.д.⁵³

Правовую основу участия населения в обеспечении безопасности дорожного движения в нашей стране сегодня составляет, прежде всего, Конституция Российской Федерации⁵⁴, Федеральные законы «Об общественных объединениях»⁵⁵, «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О безопасности дорожного движения»⁵⁶, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵⁷, «О политических партиях»⁵⁸, Закон Российской Федерации «О полиции»⁵⁹.

Общественные объединения, созданные для защиты прав и законных интересов граждан, участвующих в дорожном движении, в целях объединения коллективных усилий членов этих организаций для предотвращения дорожно-транспортных происшествий, в соответствии с их уставами имеют, среди прочих, *право* проводить мероприятия по профилактике аварийности.

Средства массовой информации. Правовой основой участия средств массовой информации в пропаганде безопасности дорожного движения являются Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁶⁰ и Закон «О средствах массовой информации»⁶¹, в соответствии с которым под средством массовой информации понимается

⁵³ Государственный доклад «О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации», гл. 3 п. 9, «СТОП» -газета. №4-2006 г

⁵⁴ Конституция Российской Федерации. СПб., 1996 г.

⁵⁵ СЗ РФ.1995.№ 21.Ст. 1930.

⁵⁶ Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ "О безопасности дорожного движении" //СЗРФ. 1995. №59. Ст.4873.

⁵⁷ Федеральный закон от 06.10.2001 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» //СЗ РФ.2003.№ 40.Ст.3822.

⁵⁸ Федеральный закон от 11 июня 2001 г. «О политических партиях» // СЗ РФ № 29.2001.Ст. 2950.

⁵⁹ Федеральный закон от 28.06.1995 N 98-ФЗ (ред. от 22.08.2004) « О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»// СЗ РФ. 1995 .№ 27.Ст. 2503.

⁶⁰ Федеральный закон от 13.01.1995 N 7-ФЗ (ред. от 16.10.2006) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ.1995. №3 Ст. 170

⁶¹ Закон Российской Федерации от 27.12.1901 N 2124-1 (ред. от 16.10.2006) «О средствах массовой информации» //Новые законы и нормативные акты.2005 г. № 2.

периодическое печатное издание, радио-, теле-, видеопрограмма, кинохроникальная программа, иная форма периодического распространения массовой информации.

К средствам *массовой* информации (*СМИ*) относятся радио, телевидение» печать, электронные средства информации (Интернет).

Кооперирование средств массовой информации повышает степень раскрытия их специфики и достигается мгновенный охват огромной аудитории. Учитывая данные обстоятельства, все субъекты пропаганды безопасности дорожного движения уделяют большое внимание работе со СМИ.

Министерство *образования и науки Российской Федерации*. Правовой основой участия органов образования в пропаганде безопасности дорожного движения являются Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», Закон «Об образовании», Указ Президента РФ «О первоочередных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах», приказы Министерства образования.

Основным объектом работы органов образования по пропаганде безопасности дорожного движения являются дети и учащиеся, основным направлением данной работы - профилактика детского дорожно-транспортного травматизма. Органы образования организуют обучение детей правилам безопасности дорожного движения в рамках школьной программы курса основ безопасности жизнедеятельности, а также различные внешкольные мероприятия по пропаганде безопасности дорожного движения.

Еще одним направлением работы этого субъекта является подготовка водителей транспортных средств, разработка соответствующих учебных программ.

Участие *Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации* в пропаганде безопасности дорожного движения осуществляется согласно Федеральному закону «О безопасности дорожного движения», а также в соответствии с Федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 — 2020 годах». Основными объектами пропаганды являются водители транспортных средств, дети и пожилые участники дорожного движения. Основные направления работы: пропаганда и распространение знаний по оказанию первой медицинской помощи лицам, пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях; разъяснение пагубных последствий употребления алкоголя, наркотических и одурманивающих средств; разъяснение психофизиологических особенностей детей и пожилых участников дорожного движения, разработка и распространение для этих категорий участников движения правил безопасного поведения на дороге.

Министерство обороны Российской Федерации осуществляет работу по пропаганде безопасности дорожного движения в соответствии с Федеральным законом «Об обороне», Положением о военной автомобильной инспекции; приказом Министерства обороны РФ от 19.05.1997 N 195 «О мерах по обеспечению безопасности дорожного движения в вооруженных силах Российской Федерации». Основными объектами пропаганды являются военнослужащие, основными направлениями работы — информирование военнослужащих о дорожно-транспортной обстановке, разъяснение законодательства в области дорожного движения, особенностей привлечения к ответственности военнослужащих-нарушителей Правил дорожного движения, разъяснение правил безопасного поведения на дороге, приемов оказания первой медицинской помощи. Вся работа осуществляется в тесном взаимодействии с органами Госавтоинспекции.

Министерство транспорта Российской Федерации проводит работу по пропаганде безопасности дорожного движения в соответствии с

Федеральным законом «О безопасности дорожного движения», с Федеральной целевой программой «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 — 2020 годах», а также Постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (вместе с «Основными положениями по допуску} транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»), приказами Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2 «Об утверждении положения безопасности перевозок пассажиров автобусами», от 09.03.1995 № 27 «Об утверждении положения об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов» от 30.03.1994 г. № 15 «Об утверждении требований по обеспечению безопасности дорожного движения, предъявляемых при лицензировании перевозочной деятельности на автомобильном транспорте» и др.

Основным объектом пропагандистской работы являются профессиональные водители транспортных средств. Основными направлениями пропагандистской работы - инструктаж водительского состава, работа кабинетов по безопасности дорожного движения, повышение квалификации.

Кроме того, определенную работу по пропаганде безопасности дорожного движения проводят Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство культуры и массовых коммуникаций и др.

Система органов пропаганды безопасности дорожного движения находится в постоянном обновлении, приспособляясь к современным требованиям. В организации системы органов пропаганды безопасности дорожного движения важна оптимизация функции на различных ее уровнях, планирование и координация деятельности всех элементов системы. Необходимо четко определить, какие вопросы могут и должны

быть решены на межгосударственном, республиканском, областном и т.д. уровнях, определить ответственность по конкретным направлениям деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения и ее пропаганды.

Проблема обеспечения безопасности дорожного движения не может быть решена без поддержки широких слоев населения даже при условии наличия адекватных мер ответственности.

2.5. Правовые и неправовые формы работы по пропаганде безопасности дорожного движения на современном этапе.

Ученые административисты выделяют правовые и неправовые формы государственного управления, определяя в качестве основного отличительного критерия анализ последствий реализации таких форм. Формы, влекущие юридические последствия, относятся к правовым формам, и, соответственно, формы не влекущие юридических последствий, - к неправовым. Аналогичным образом формы работы по пропаганде безопасности дорожного движения можно разделить *неправовые* и *неправовые*.

Рассмотрим более подробно правовые и неправовые формы работы по пропаганде безопасности дорожного движения.

Правовые формы выражаются в издании правовых актов управления.

Неправовые формы пропаганды безопасности дорожного движения подразделяются на организационно-технические действия и *материально-технические* действия.

К организационно-техническим относятся такие действия, как разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех

или иных мероприятий, изучение и обобщение опыта, подбор и подготовка кадров.

Организационные действия выражаются в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в обучении исполнителей, в инструктировании, в оказании практической помощи непосредственно на местах, разработке научно обоснованных рекомендаций и мероприятий по внедрению достижений науки и техники.

Организационные мероприятия не связаны непосредственно с возникновением, изменением и прекращением конкретных административно-правовых отношений. Они осуществляются в процессе текущей управленческой деятельности.

Примером организационно-технических действий является организация курсов повышения квалификации инспекторов по пропаганде безопасности дорожного движения при Санкт-Петербургском университете МВД России, а также проведение различных тематических конференций, форумов и т.п. Так, в апреле 2005 года прошла Общероссийская общественная конференция «Обеспечение безопасности дорожного движения - единая задача государства и общества» важное условие укрепления национальной безопасности России», в которой активное участие принимали общественные деятели, представители средств массовой информации, науки, культуры, религиозных и общественных организаций.

Разработка учебных программ, подготовка методических материалов на современном этапе обрела особую важность.

Во-первых, это обусловлено отсутствием в образовательных учреждениях учебно-методических материалов и наглядных пособий, необходимого оборудования. Имеющиеся сегодня учебники и пособия по безопасности дорожного движения в большинстве своем либо морально устарели, либо содержат неточности и ошибки.

Во-вторых, исследование автором деятельности инспекторов по пропаганде также показало, что трудности в этой работе во многом обусловлены отсутствием необходимого научно-методического обеспечения деятельности пропагандистов и должной профессиональной подготовки по обучению их психолого-педагогическим методам и приемам профилактического воздействия на участников дорожного движения.

В процессе исследования выявлены также трудности, связанные с недостаточными знаниями, умениями и навыками инспекторов в осуществлении ими подборки и анализа необходимой информации. Поэтому такие неправовые формы работы как обучение кадров, повышение квалификации, обмен опытом, разработка учебных программ, подготовка и издание методической литературы, сегодня имеют первостепенное значение.

Материально-технические *действия* носят вспомогательный характер. Сюда относится работа с информацией, проведение исследований, разработок, подготовку к изданиям и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т.п.

В работе по пропаганде безопасности дорожного движения к действиям такого рода можно отнести анализ аварийности, опросы общественного мнения, анализ эффективности пропагандистской работы.

Работа по пропаганде безопасности дорожного движения на различных уровнях включает как правовые, так и неправовые формы работы.

Примером издания *правовых* актов по пропаганде безопасности дорожного движения на федеральном уровне может служить постановление Правительства Российской Федерации № 864 от 3 октября 2013 года, которым была утверждена Федеральная *целевая программа* «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 — 2020 годах»⁶²:

⁶² <http://government.ru/media/files/41d494b8c5e15981c833.pdf>

Основными разработчиками программы выступают Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, государственное учреждение «Научно-исследовательский центр проблем безопасности дорожного движения МВД России».

Среди задач Программы:

-предупреждение опасного поведения участников дорожного движения;

-развитие системы подготовки водителей транспортных средств и их допуска к участию в дорожном движении;

-сокращение детского дорожно-транспортного травматизма;

-повышение уровня безопасности транспортных средств;

-существенное повышение эффективности функционирования системы

-государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения на федеральном, региональном и местном уровнях управления;

-совершенствование правовых основ деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения.

В настоящее время уделяется большое внимание вопросам разработки и внедрения методического обеспечения деятельности по взаимодействию федерального центра, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и всех других сторон, связанных с реализацией Федеральной целевой программы.

Перечень неправовых форм работы по пропаганде гораздо шире, однако проведение таких форм работы или предусмотрено правовыми актами, или подготавливает и обеспечивает их принятие.

Работа по пропаганде в правовой и не правовой формах проводится на всех уровнях субъектов пропаганды. Выбор соответствующих форм работы по пропаганде безопасности дорожного движения должен производиться с учетом особенностей конкретного субъекта пропаганды, требований эффективности и целесообразности.

Пропаганда дорожного движения в Белгородской области.

Подготовлено материалов в средства массовой информации (+/- %)				Проведено бесед с учащимися (+/- %)
Печать	Радио	Телевидение	Итого	
761 (+2,4%)	1148 (+1,9%)	533 (+2,3%)	2442 (+2,1%)	6911 (+2,8)

В 2016 году в Белгородской области количество дорожно-транспортных происшествий с участием несовершеннолетних снизилось на 15,2%, погибших в них детей – на 43% и раненых – на 13%.

Из-за несоблюдения требований ПДД детей число ДТП снизилось на 24%, погибших в них детей – на 33,3% и раненых – на 20%.

В 2016 году в мае - июне и августе - сентябре организовано проведение целевых профилактических мероприятий «Внимание – дети!». Проведение осенней операции «Внимание-дети!» (на протяжении последних 5 лет) регламентируется постановлением губернатора области. По инициативе управления ГИБДД мероприятие проводится до 30 сентября включительно. В местах с наиболее интенсивным движением транспортных и пешеходных потоков для оказания помощи учащимся при переходе улиц, в районе общеобразовательных учреждений в течение всего сентября осуществляется дежурство сотрудников органов внутренних дел.

Во всех образовательных учреждениях области организовано системное изучение правил дорожного движения в объеме не менее 10 часов в год, через классные часы, внеклассные уроки, занятия по предмету «Основы безопасности жизнедеятельности». Действуют 197 детских автоплощадок для проведения занятий. По инициативе УГИБДД в городе Белгороде на базе городского Дворца творчества детей и подростков в отделе по профилактике детского дорожного травматизма используются компьютерные обучающие программы по безопасности дорожного движения.

По состоянию на 31.12.2016г. в учебных заведениях области действуют 515 отрядов юных инспекторов движения, насчитывающие более 4 тыс. детей и подростков.

В начале нового учебного года, в период с 1 сентября по 1 ноября на базе Белгородского государственного историко-краеведческого музея организована выставка-экспозиция для детей «Азбука дорог», которую посетили около 15 тысяч школьников.

В течении учебного года и в период школьных каникул, при участии предприятия «Белгородский Электротранспорт» и историко-краеведческого музея организованы троллейбусные экскурсии по безопасности движения для младших школьников г.Белгорода. С этой целью соответствующим образом оформлен троллейбус.

Во взаимодействии с творческим коллективом Белгородского детского музыкального театра и регионального отделения ВОА осуществлена постановка детского спектакля по безопасности дорожного движения «Сказка о правилах». Организованы 35 выездов в 8 районов и городов области, представления посетили более 10 тыс. учащихся.

Ежеквартально в управление образования и науки направляются анализ состояния детского дорожно-транспортного травматизма на территории области и методические рекомендации для проведения профилактической работы с учащимися.

Для предотвращения наездов на детей в темное время суток управлением ГИБДД инициирована разъяснительная работа о необходимости использования светоотражающих элементов на верхней детской одежде. По состоянию на 31 декабря т.г. 78% учащихся начальных классов обеспечены подобными элементами.

В декабре за подписью начальника УВД области главам администраций муниципальных образований области направлены письма о необходимости приобретения за счет местных бюджетов светоотражающих элементов для верхней одежды учащихся и жителей населенных пунктов, расположенных вдоль оживленных дорог и не оборудованных тротуарами, пешеходными дорожками, искусственным освещением.

Подразделения ГИБДД области регулярно сотрудничают с 27 редакциями областных печатных изданий, 17 радиостанциями и 8 телекомпаниями, интернет-агентством BEL.RU, агентством фото ИТАР-ТАСС. Материалы о деятельности Госавтоинспекции области по обеспечению безопасности дорожного движения публиковались в центральных печатных изданиях: «Труд», «Известия», «Российская газета», «Щит и меч», «Комсомольская правда», «Аргументы и факты» и др. За 2016г. в СМИ было направлено более 2,4 тыс. различных материалов по вопросам: о состоянии аварийности, транспортной дисциплины, причинах возникновения и последствиях ДТП, результатах проведения мероприятий и акций профилактического характера, разъяснениях действующего в сфере БДД законодательства и пр. В декабре 2016 года подготовлен видеофильм по проблемам аварийности и причинам совершения ДТП в области. Материал направлен во все ОВД области для проведения широкомасштабной профилактической работы с населением. Совместно с рекламным агентством «СТ-Group» разработаны и размещены на мониторах, находящихся в 50 автобусах, осуществляющих движение по маршрутам в областном центре, видеоролики социальной рекламы по предупреждению ДТП. При содействии администрации киноцентров «Победа» и «Радуга» перед началом

киносеансов в плановом порядке сотрудники ГИБДД проводят профилактические беседы с пожилыми жителями и несовершеннолетними.

В декабре на период проведения Рождественских богослужений, в Преображенском храме г. Белгорода организована профилактическая работа с прихожанами. Священнослужители храма в своих проповедях обращаются к населению с призывом о необходимости проявления взаимоуважения, человеколюбия, соблюдения принципов морали различными категориями участников дорожного движения.

В целях проведения воспитательной работы со студентами Белгородских ВУЗов на имя ректоров БелГУ, БУПК и БГТУ им. Шухова регулярно направляются списки студентов и сотрудников, допускающих систематические нарушения ПДД с расшифровкой по видам допущенных нарушений.

С гражданами, впервые получающими водительские удостоверения, проводится работа в автошколах и РЭО области.

В рамках курсов повышения квалификации на базе БелГУ сотрудниками ГИБДД проводятся занятия с преподавателями ОБЖ учебных заведений области.

В целях привлечения внимания общественности к проблемам ОБДД, и формирование партнерских отношений между сотрудниками ГИБДД и участниками дорожного движения 29 апреля организован агитационный мотопробег по центральным улицам г. Белгорода (приняли участие более 50 мотоциклистов). Мероприятие включало проведение молебна за здоровье участников дорожного движения в храме Святителя Николая Чудотворца и возложение цветов к памятнику инспектору ГАИ. Мероприятие освещалось в местных средствах массовой информации - на «ГТРК «Белгород», ТК «Белый город», в газете «Белгородские известия» и в центральной прессе - газете «Российская неделя». В рамках реализации Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах, проводится ежеквартальный мониторинг

общественного мнения по проблемам безопасности дорожного движения, динамики дорожно-транспортного травматизма и реализации мероприятий Программы.

Обобщенные результаты опроса общественного мнения направляются в ОВД по муниципальным образованиям для использования при организации работы по формированию у граждан стереотипов законопослушного поведения, негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения, разработки первоочередных мер по обеспечению безопасности дорожного движения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги проведенного исследования, представляется возможным сформулировать следующие основные выводы.

1. Требуется дальнейшее развитие теории административного процесса. Данный вывод обусловливается тем обстоятельством, что в административно-правовой науке еще не сформировался единый подход к пониманию административного процесса и его структуры, не определены критерии выделения в этом процессе административных производств, а соответственно отсутствует четкая система таких производств. Это обстоятельство в свою очередь не позволяет законодателю в полной мере урегулировать многочисленные административные процедуры внешневластной деятельности административных органов и тем самым обеспечить законность этой деятельности.

2. Административно-процессуальные нормы, содержащиеся в Кодексе РФ об административных правонарушениях не достаточно полно регулируют необходимые процедуры разрешения органами ГИБДД подведомственных им дел об административных правонарушениях. В частности, не полностью урегулированы процедуры совершения таких действий как доставление, административное задержание, осмотр территории, отстранение от управления транспортным средством, запрещение эксплуатации транспортного средства, составление протокола об административном правонарушении. Процедура совершения должностными лицами ГИБДД таких действий, как осмотр места дорожно-транспортного происшествия и осмотр транспортного средства вообще не урегулирована Кодексом.

3. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения есть процессуальная деятельность должностных лиц ГИБДД и, в некоторых случаях, судей, а также участников производства по делу об административном

правонарушении. Доказывание включает сбор, оценку и использование доказательств и осуществляется на всем протяжении производства по делу об административном правонарушении начиная с момента непосредственного наблюдения должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, события административного правонарушения и заканчивая окончанием исполнения вынесенного по делу постановления.

Доказательства и производстве по делам об административных правонарушениях выполняют познавательную, удостоверительную функции и функцию обоснования.

Классифицировать доказательства по делам об административных правонарушениях и их источники возможно по следующим основаниям;

1) по источнику процессуального закрепления (ч. 2 ст. 26.2 КоАП РФ);

2) по механизму формирования (личные» вещественные и смешанные). К смешанным доказательствам следует отнести материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных, иные носители информации, а также показания специальных технических средств;

3) по источнику формирования (первоначальные и производные);

4) по отношению к доказываемому обстоятельству (прямые и косвенные);

5) по отношению к обвинению (обвинительные и оправдательные).

Разграничивать собранные по делу об административном правонарушении доказательства на прямые и косвенные, обвинительные и оправдательные следует, прежде всего, по отношению к составу административного правонарушения, который и будет выступать классификационным критерием.

В производстве по делу об административном правонарушении в области дорожного движения, имеющем формальный состав, установление характера и размера ущерба является обязательным, если

нарушение правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортных средств привело к дорожно-транспортному происшествию с причинением материального ущерба.

4. Пропаганда безопасности дорожного движения является неотъемлемой частью административного процесса.

Существенному повышению эффективности пропаганды безопасности дорожного движения будет способствовать;

-определение на каждом уровне управления (федеральный, региональный и местный) перечня субъектов, участвующих в пропаганде;

-организация деятельности федеральных органов исполнительной власти применительно к области обеспечения безопасности дорожного движения и ее пропаганде по функциональному признаку с закреплением за каждым органом конкретных сфер деятельности, функций, полномочий и ответственности;

-разработка механизма взаимодействия органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения и ее пропаганды, включая разработку механизма реализации МВД России соответствующих полномочий по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

-вовлечение населения в пропаганду безопасности дорожного движения, деятельность по предупреждению аварийности и детского дорожно-транспортного травматизма;

-участие страховых компаний, общественных организаций и объединений в разработке и реализации федеральных, региональных, местных программ обеспечения безопасности дорожного движения.

В целях сокращения уровня аварийности на автодорогах, урегулирования взаимоотношений между сотрудниками Госавтоинспекции и участниками дорожного движения 24 июля 2007 года

подписан Федеральный Закон № 210-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Изменения и дополнения в нормы КоАП РФ вступают в силу в три этапа.

1 этап:

- предусматривает увеличение размеров штрафов за нарушение правил обгона, управление транспортным средством без государственных регистрационных знаков, движение по велосипедным и пешеходным дорожкам, тротуарам,

- ужесточает санкции за выезд на полосу встречного движения,

- определяет ответственность за нарушение водителем транспортного средства правил пользования сотовым телефоном.

2 этап:

- увеличивает размеры штрафов за нарушение правил пользования ремнем безопасности, управление ТС водителем, не имеющим права управления транспортными средствами, превышение скорости, проезд на запрещающий сигнал светофора.

- определяет ответственность за новые виды нарушений: повторное управление транспортным средством водителем в нетрезвом состоянии, а равно передача управления такому лицу; повторное нарушение правил движения через железнодорожные пути; невыполнение требования ПДД о запрещении водителю употреблять алкогольные напитки, наркотические или психотропные вещества после ДТП.

- в 20 раз увеличивает штраф на должностных лиц за допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством и на юридических лиц за повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств организации

дорожного движения, которое создает угрозу безопасности дорожного движения.

- предусматривает административный арест за управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортными средствами, а также водителем, находящимся в состоянии опьянения и не имеющим права управления транспортными средствами, либо лишенным такого права, за невыполнение водителем, не имеющим права управления транспортными средствами либо лишенным такого права, законного требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения и оставление водителем в нарушение ПДД места ДТП, участником которого он является.

- увеличивает с 2 до 3 лет максимальный срок лишения права управления транспортными средствами.

3 этап:

- новый вид меры обеспечения производства по делу - освидетельствование на состояние опьянения на месте выявленного правонарушения с использованием технических средств в присутствии двух понятых.

- в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП и зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи протокол не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Копии постановления по делу об административном правонарушении и материалов, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств фото- и киносъемки, видеозаписи направляются лицу, в отношении которого

возбуждено дело об административном правонарушении, в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Практика показывает, что в связи с существенным обновлением системы административного законодательства возникает объективная потребность в теоретическом анализе и научном обобщении складывающихся реалий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Законодательные акты и другие официальные материалы.

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Российская газета. 25.12.1993. № 237; СПС Гарант. 2017.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 07.02.2017) // Российская газета. N 256. 31.12.2001; СПС Гарант. 2017.

3. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 16.10.2006) «О средствах массовой информации» (с изменениями и дополнениями от: 13 января, 6 июня, 19 июля, 27 декабря 1995 г., 2 марта 1998 г., 20 июня, 5 августа 2000 г., 4 августа 2001 г., 21 марта, 25 июля 2002 г., 4 июля, 8 декабря 2003 г., 29 июня, 22 августа, 2 ноября 2004 г., 21 июля 2005 г., 27 июля, 16 октября 2006 г., 24 июля 2007 г., 25 декабря 2008 г., 9 февраля 2009 г., 14 июня, 11, 21 июля 2011 г., 28 июля 2012 г., 5 апреля, 2 июля 2013 г., 14 октября, 24 ноября 2014 г., 8 марта, 13 июля, 30 декабря 2015 г., 5 апреля, 3 июля 2016 г.) // Новые законы и нормативные акты. 2005 г. № 2; СПС Гарант. 2017.

4. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" // Российская газета. 2011. 8 февраля. N 25; СПС Гарант. 2017.

5. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ (в ред. от 22.08.2004) «О безопасности дорожного движения» (с изменениями и дополнениями от: 2 марта 1999 г., 25 апреля 2002 г., 10 января 2003 г., 22 августа 2004 г., 18 декабря 2006 г., 8 ноября, 1 декабря 2007 г., 30 декабря 2008 г., 25 ноября 2009 г., 23, 27 июля 2010 г., 21 апреля, 1, 11, 18, 19 июля 2011 г., 14 июня, 28 июля 2012 г., 26 апреля, 7 мая, 2, 23 июля, 25 ноября,

28 декабря 2013 г., 14 октября 2014 г., 23 мая, 8 июня, 13 июля, 28 ноября 2015 г., 5 апреля, 1 мая, 3 июля 2016 г.). // СЗ РФ. 1995. № 59. Ст. 4871; СПС Гарант. 2017.

6. Федеральный закон от 27.07.2006г. № 152-ФЗ "О персональных данных» (с изменениями и дополнениями от: 25 ноября, 27 декабря 2009 г., 28 июня, 27 июля, 29 ноября, 23 декабря 2010 г., 4 июня, 25 июля 2011 г., 5 апреля, 23 июля, 21 декабря 2013 г., 4 июня, 21 июля 2014 г., 3 июля 2016 г.). // Российская газета 29.07.2006. № 165; СПС Гарант. 2017.

7. Федеральный закон от 11 июня 2001 г. «О политических партиях» (с изменениями и дополнениями от: 21 марта, 25 июля 2002 г., 23 июня, 8 декабря 2003 г., 20, 28 декабря 2004 г., 21 июля, 31 декабря 2005 г., 12 июля, 30 декабря 2006 г., 26 апреля 2007 г., 22, 23 июля, 8 ноября 2008 г., 5, 28 апреля, 12 мая, 19 июля, 17 декабря 2009 г., 6 мая, 4 июня, 3 ноября 2010 г., 5 апреля, 23 июля, 20 октября, 8 декабря 2011 г., 2 апреля, 2 октября, 1 декабря 2012 г., 2 апреля, 7 мая 2013 г., 28 июня, 21 июля, 14 октября, 24 ноября 2014 г., 3 февраля, 23 мая 2015 г., 2, 9 марта, 19, 28 декабря 2016 г.) // СЗ РФ № 29.2001.Ст. 2950; СПС Гарант. 2017.

8. Федеральный закон от 28.06.1995 N 98-ФЗ (ред. от 22.08.2004) «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (с изменениями и дополнениями от: 21 марта 2002 г., 29 июня, 22 августа 2004 г., 1 июля 2011 г., 5 апреля 2013 г., 28 декабря 2016 г.) // СЗ РФ. 1995 .№ 27.Ст. 2503; СПС Гарант. 2017.

9. Федеральный закон от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от: 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г., 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля, 18 октября, 4, 8 ноября 2007 г., 10 июня, 23 июля, 25 ноября, 3, 25 декабря 2008 г., 7 мая, 23, 28 ноября, 27 декабря 2009 г., 5 апреля, 8 мая, 27 июля, 28

сентября, 3, 29 ноября, 29 декабря 2010 г., 20 марта, 21 апреля, 3 мая, 11, 18, 19, 25 июля, 21, 28, 30 ноября, 3, 6, 7 декабря 2011 г., 25, 29 июня, 10, 28 июля, 16 октября, 3, 25, 30 декабря 2012 г., 5 апреля, 7 мая, 2 июля, 22 октября, 2, 25 ноября, 21, 28 декабря 2013 г., 2 апреля, 27 мая, 23 июня, 21 июля, 4, 14, 22 октября, 22, 29, 31 декабря 2014 г., 3 февраля, 8, 30 марта, 29 июня, 5 октября, 3, 28 ноября, 30 декабря 2015 г., 15 февраля, 2, 23 июня, 3 июля, 28 декабря 2016 г.) // СЗ РФ.2003.№ 40.Ст.3822; СПС Гарант. 2017.

10. Федеральный закон от 13.01.1995 N 7-ФЗ (ред. от 16.10.2006) «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» (с изменениями и дополнениями от: 16 октября 2006 г., 12 мая 2009 г., 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ.1995. №3 Ст. 170; СПС Гарант. 2017.

11. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. N 1496 «Об утверждении Правил перемещения транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства» (с изменениями и дополнениями от: 25 ноября 2016 г.) // СЗ РФ. 14 января 2013 г. N 2 ст. 101; СПС Гарант. 2017.

12. Постановление Правительства РФ от 19 октября 2004 г. № 567 «О координации деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности дорожного движения». // СЗ РФ, 2004. N43 .Ст. 422; СПС Гарант. 2017.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. N 864 г. Москва "О федеральной целевой программе "Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах" //

Российская газета. 2013. 8 октября; <https://rg.ru/2013/10/08/bezopas-site-dok.html>. 2017.

14. Приказ МНС РФ от 03.03.2004. № БГ-3-09/178 «Об утверждении порядка и условия присвоения, применения, а также изменения идентификационного номера налогоплательщика и форм документов, используемых при постановке на учет, снятии с учета юридических и физических лиц». // Российская газета от 30.03.2004г. № 64; СПС Гарант. 2017.

15. Приказ ФНС РФ от 1.12.2006г. № САЭ-3-09/826 «Об утверждении форм документов, используемых при поставке на учет и снятии с учета Российских организаций и физических лиц». // Российская газета от 12.01.2007 № 4; СПС Гарант. 2017.

16. Приказ МВД РФ от 02.06.2005г. №444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию» (в ред. от 07.07.2010) // СПС КонсультантПлюс. 2017.

17. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС Гарант. 2017.

18. Положение Банка России от 19 июня 2012 г. N 383-П "О правилах осуществления перевода денежных средств" (с изменениями и дополнениями от: 15 июля 2013 г., 29 апреля 2014 г., 19 мая, 6 ноября 2015 г.). // Вестник Банка России. 2012. 28 июня. N 34.; СПС Гарант. 2017.

19. Письмо НИЦ ГИБДД МВД РФ от 18.06.2003г. № 13/ц-72 «О направлении методических рекомендаций» в ред. от 15.02.2005 № 13/ц-2-7. // СПС КонсультантПлюс. 2017.

20. Методические рекомендации по организации деятельности Госавтоинспекции при производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. Письмо МВД РФ от 18

июня 2003 г. N 13/ц-72 «О направлении методических рекомендаций» (в ред. писем МВД РФ от 12.08.2003 N 13/ц-112, от 30.12.2003 N 13/ц-176, от 12.07.2004 N 13/ц-2978, от 06.08.2004 N 13/Ц-73, от 19.08.2004 N 13/ц-76, от 15.02.2005 N 13/Ц-2-7, от 21.11.2005 N 13/ц-2-99, от 20.12.2006 N 13/Ц-7218, от 30.07.2007 N 13/Ц-2-145, от 01.10.2007 N 13/ц-2-187) // http://zakonrus.ru/vlad134/pmvd_13c72_pdd.htm

Научная и обзорная литература.

21. Административный процесс: учебник для бакалавриата и магистратуры / под ред. М.А. Шатиной. – М.: Издательство Юрайт. 2017. 364 с.

22. Административные регламенты. Учебное пособие для вузов. Научная школа: Тюменский государственный университет (г. Тюмень) / Л.С. Козлова. – Тюмень. 2017. 415 с.

23. Арсеньев В. Д Вопросы общей теории судебных доказательств. – М. 1964.

24. Батычко В.Т. Административное право. Конспект лекций. Таганрог: ИТА ЮФУ, 2016.

25. Бахрах.Д.Н. Административное право России.- М. Норма, 2002. с 304-306.

26. Бахрах Д.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. - Свердловск. 1986.

27. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилиов Ю.Н. Административное право. Учебник для вузов. - М., 2004, С. 676 – 701.

28. Гармаш А.М. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях - М.: Издательство «Экзамен», 2005. С. 765.

29. Государственный доклад «О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации» // «STOP»-газета. №4. 2016.

30. Горбунов Д.В. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения. / Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2006. С. 46.

31. Горбунов Д.В. Доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: монография – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2012. — 124 с.

32. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за I полугодие 2016 года. Оперативный информационно-аналитический обзор. – М.: ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2016, 17с.

33. Жогин Н.В «Теория доказательств в советском уголовном процессе.», изд. 2-е исправленное и дополненное. – М., 1973,

34. Збанацкий О.В. Об административных противоречиях. // Электронный журнал «Юрист».. 2004 № 13.

35. Зеленцов А.Б. Административно-процессуальное право России : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Зеленцов, П. И. Кононов, А. И. Стахов. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 341 с.

36. Зуев Б.Р. «Возбуждение дела об административном правонарушении». // Дис.... канд. юрид. наук. - М., 2004;

37. Застрожная О.К. Советский административный процесс. Воронеж. 1985. С. 55

38. Калюжный Ю.Н. Административное расследование в механизме производства по делам об административных правонарушениях. Дис. канд. юрид. наук. М., 2005. 215 с.

39. Колбая Г.Н. Соотношение предварительного следствия и судебного разбирательства. - М., 1975. С. 67.

40. Коваль. Л.В. Административно-деликтные отношения. - Киев. 1979. С. 184.

41. Курылен С.В. Основы теории доказывания в советском правосудии. - Минск:, 1969. С. 39.

42. Масленников М.Я. Процессуально-правовые аспекты

региональных законов об административной ответственности. // Административное право и процесс. 2005. № 3;

43. Масленников М.Я. Региональные законы об административной ответственности: легитимация и перспективы // Актуальные вопросы административно - деликтного права: Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора А.П. Шергина. - М., 2005.

44. Масленников М.Я. Региональное законодательство об административной ответственности за нарушение правил безопасности дорожного движения // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. Сборник № 11- М., ГУООП СОБ МВД России, ВНИИ МВД России, 2004.

45. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. // Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж. 1990. С. 56.

46. Молчанов П.В., Шевченко О.А. Особенности составления протокола по делу об административном правонарушении в области дорожного движения // Административное право: развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Вып. 8. - Воронеж. 2013. С. 209-214.

47. Мухин И.И. Объективная истина и некоторые вопросы оценки судебных доказательств при осуществлении правосудия. - Л., 1971.

48. Основные показатели аварийности в 2016 году // <http://www.gibdd.ru/>

49. Панова И.В. Административно-процессуальное право России. -М. Норма, 2003.

50. Попова Л.Л. Административное право. - М. Юристъ, 2002.

51. Пустовойт И.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения //

Общество и право. 2012. № 5 (42). С. 232-235.

52. Россинский Б.В. Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения: по материалам VIII Всероссийской научно-практической конференции «Теория и практика административного права и процесса». - Краснодар - Небуг -2013. С. 68-77.

53. Сасыков Т.П. Проблемы административной юрисдикции органов внутренних дел // Дис... канд. юрид, наук. М., 2005.

54. Сандалов Л.В. Административные производства в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России. Проблемы правового регулирования. // Дис.. канд. юрид. наук. Омск 2004.

55. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса - М., 1968, г.. С. 295 – 293.

56. Фаткулин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания - Казань, 1976, С, 49.

57. Хохлов Д.И. Протокол как источник доказательств. // Электродный журнал «Юрист». 2004. № 28. СПС «Гарант».

58. Шевченко О.А. Возбуждение и административное расследование дел об административных правонарушениях в области дорожного движения. Автореферат диссер. ...к.ю.н. – М. 2015. 25 с.

59. Шевченко О.А. К вопросу о начальной стадии производства по делам об административных правонарушениях // Труды Академии Управления МВД России. 2011. № 4 (20). С. 117-121.

60. Шевченко О.А. Процессуальные сроки на первоначальных стадиях производства по делам об административных правонарушениях // Общество и право. 2012. № 3 (40). С. 242-248.

61. Шевченко О.А. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами на стадиях возбуждения и административного расследования дел об административных правонарушениях в области дорожного движения // Административное право и процесс. 2014. № 6. С.

78-83.

62. Шевченко О.А. Процессуальные сроки в деятельности подразделений Госавтоинспекции в рамках исполнения административного законодательства // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: Сборник статей межвузовского научно-практического семинара. - М., 2011. С. 195-200.

63. Шевченко О.А. О некоторых аспектах процессуальных сроков в рамках исполнения административного законодательства // Актуальные проблемы реформирования российского законодательства: Материалы общероссийской научно-практической конференции. - Астрахань, 2012. С. 198-202.

64. Шергин А. П. Проблемы административной юрисдикции. / Дис. д-ра юрид. наук. – М., 1979.

65. Ярков В. Гражданский процесс: Учебник. М. 2000.

66. Якимов И. Криминалистика. Руководство по уголовной технике и тактике. – М. 2014.