

Административное право

УДК 342.951

ЧЕПУРНЫХ Денис Анатольевич

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский проспект, д. 49, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0001-5019-5000>

Чепурных Денис Анатольевич, и.о. заместителя командира 10 батальона ДПС 1 полка ДПС (северный) ГИБДД ГУ МВД России по Московской области, аспирант Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва. E-mail: chepurnyh-da@yandex.ru

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ НАД БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Аннотация

Предмет/тема. Отдельные аспекты деятельности Госавтоинспекции в условиях реализации общественного контроля институтами гражданского общества.

Цели/задачи. Разработка проблем и совершенствование правовых механизмов правоприменительной деятельности Госавтоинспекции в области общественного контроля над безопасностью дорожного движения.

Методология. Анализ, синтез, моделирование, сравнение, абстрагирование, постановка проблемы, построение гипотез, конкретизация, мониторинг.

Вывод. Комплексный подход к разработке проблем в области общественного контроля позволит повысить уровень безопасности дорожного движения и проводимой профилактической работы, упростит порядок ведения производства по делам об административных правонарушениях и приведет к развитию административно-правовых отношений в исследуемой сфере. Как следствие, это систематизирует процессуальную и правоприменительную деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: *Госавтоинспекция, ГИБДД МВД России, правоприменительная деятельность, общественный контроль, пропаганда безопасности дорожного движения.*

Administrative law

Denis A. Chepurnyh, acting deputy commander of the 10th battalion of the 1st regiment of Traffic Police of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Moscow region. Postgraduate student of the Department of legal regulation of economic activity at the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow.

E-mail: chepurnyh-da@yandex.ru

PUBLIC CONTROL OVER ROAD TRAFFIC SAFETY

Abstract

Subject / topic Particular aspects of the state traffic police activities in terms of implementation of public control by the civil society institutions.

Goals / objectives Study of problems and improvement of legal mechanisms of law enforcement activities of the state traffic police in the field of public control over road safety.

Methodology Such research methods as analysis, synthesis, modeling, comparison, abstraction, problem statement, hypothesis construction, specification and monitoring have been employed within the study conducted.

Conclusion The integrated approach to the study of problems in the area of public control will improve the level of road safety and preventive measures taken, simplify the procedure of administrative offenses proceedings conduction and lead to the development of administrative and legal relations in the area studied. As a result, procedural and law enforcement activities in the field of road safety will be systemized.

Key words: *traffic police, traffic police of the Ministry of internal Affairs of Russia, law enforcement, public control, promotion of road safety.*

В настоящее время особое внимание в сфере обеспечения безопасности дорожного движения уделяется развитию административно-правовых отношений, связанных с реализацией гражданами, общественными и коммерческими организациями, а также иными социальными институтами права на осуществление надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований в сфере дорожного движения. В концепцию развития включается проведение профилактической работы с использованием форм общественного контроля, направленной на выявление и пресечение административных правонарушений, совершаемых участниками дорожного движения.

С целью установления фактов правонарушений в сфере дорожного движения широкое распространение приобретают технические средства фиксации. К ним относятся информационно-накопительные системы, записывающие устройства с функциями фото- и видеорегистрации. Показания данных интерактивных систем в совокупности с показаниями свидетеля (заявителя) выступают поводом для проведения проверки их подлинности и принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении с проведением административного расследования, либо об отказе в его возбуждении. Передача сведений в органы внутренних дел, как правило, осуществляется путем подачи электронного обращения или в письменной форме с прикреплением электронного носителя информации.

В научно-юридических источниках и диссертационных исследованиях встречаются мнения о целесообразности и необходимости применения такой формы контроля в рамках повышения уровня безопасности дорожного движения. К примеру, А.И Смоляков в диссертационном исследовании рассматривает систему общественного контроля с применением административно-правового поощрения как метода осуществления государственных функций [1, с.57]. Б.Р. Зуев при исследовании проблем на стадии возбуждения дела об административном

правонарушении, рассуждает о поводах к возбуждению дела по материалам средств массовой информации [2, с.45], что по своей форме является разновидностью общественного контроля.

Анализ правоприменительной практики показывает, что количество сообщений о нарушениях гражданами требований в области дорожного движения увеличивается. При этом в отдельных субъектах Российской Федерации действует мобильное приложение «Народный инспектор», которое позволяет гражданам фиксировать нарушения при помощи мобильного телефона и передавать снимки в правоохранительные органы для возбуждения дела. В свою очередь, технические средства, используемые для фиксации нарушений, должны быть сертифицированы и проверены в установленном порядке. Таким образом, применение данной формы общественного контроля выглядит не совсем обоснованным с юридической точки зрения, хотя считается легитимным.

Рассматривая действующее законодательство в области организационного регулирования деятельности Госавтоинспекции по профилактике административных правонарушений с использованием методов общественного контроля, необходимо отметить, что особое и превентивное значение имеют правовые нормы. Так, нормативными положениями определены случаи возбуждения дела при наличии достаточных поводов. Однако правоприменительная практика в настоящее время имеет существенные недостатки, которые выражаются в сложной процедуре документального оформления нарушения и проведения административного расследования.

Исследование правовых норм действующего законодательства показывает, что при поступлении в подразделение Госавтоинспекции материала, содержащего признаки административного правонарушения, существует необходимость его регистрации в Книге учета сообщений о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии территориального органа внутренних дел, возбуждения производства по обращению и проведения проверки с целью определения наличия события и признаков состава правонарушения, установления даты, времени, места нарушения и его очевидцев. В случае принятия процессуального решения в виде возбуждения дела и проведения административного расследования необходимо установление личности лица, совершившего административное правонарушение. Привлечение к административной ответственности становится возможным в том случае, если это лицо добровольно прибыло в подразделение Госавтоинспекции и дало признательные показания в совершении правонарушения. В противоположном случае, как показывает практика, административное расследование завершается прекращением производства за отсутствием состава административного правонарушения.

В различных источниках, изучающих общественное мнение, встречается точка зрения о применении к нарушителям, установленным

при помощи общественного контроля, правил объективного вменения административной ответственности¹. В частности, говорится о том, что при установлении события административного правонарушения в адрес владельца транспортного средства направляется постановление о назначении административного наказания в виде административного штрафа. Таким образом, предлагается реализация общественного контроля по действующей системе привлечения к административной ответственности по данным средств автоматической фиксации правонарушений в области дорожного движения. По нашему мнению, такая система приемлема для ее реализации с целью повышения уровня безопасности дорожного движения. Однако при этом существует опасность того, что со стороны институтов гражданского общества будет злоупотребление правом, что, в свою очередь, может привести к серьезным проблемам в правоприменительной деятельности.

Полагаем, что с целью совершенствования института общественного контроля существует необходимость регулирования организационных аспектов и поэтапного введения форм и методов его реализации. К примеру, путем предоставления прав ограниченному кругу доверенных лиц, сформированному на основе применения принципов солидарности, взаимности и заинтересованности в обеспечении безопасности дорожного движения. К таким социальным институтам можно отнести общественные организации; владельцев автомобильных дорог; собственников частных (платных) участков автомобильных дорог; дорожно-эксплуатационные организации; государственные унитарные предприятия, эксплуатирующие автомобильный транспорт; представителей муниципальных органов; народные дружины и т.п.

Развитие института административно-правового регулирования с привлечением граждан и общественных организаций в настоящее время становится предметом исследования ученых. К примеру, А.С. Дугенец высказывает мнение о привлечении народных дружин, внештатных сотрудников полиции и казаков к охране общественного порядка [3, с.543], что указывает на целесообразность применения и развития таких форм контроля.

Как представляется, при формировании концептуальных принципов правоприменительной деятельности в сфере общественного контроля над безопасностью дорожного движения целесообразно заключение между социальными институтами и подразделениями Госавтоинспекции на региональном уровне соглашений и административных договоров. А с целью дальнейшего развития и позитивного стимулирования деятельности оптимально приведение данных отношений к концессионным, то есть складывающимся на взаимовыгодных условиях. При этом необходимо

¹ См. напр.: интернет-портал «Российской газеты». URL: <http://www.rg.ru>. Сайт Федерации автовладельцев России. URL: <http://www.autofed.ru> (дата обращения: 30.07.2018).

создание дополнительных правовых основ, регламентирующих порядок заключения таких соглашений и определение общеобязательных критериев, содержащихся в самом соглашении. К ним рационально отнести требования, предъявляемые к организациям и их должностным лицам; требования по качеству предоставляемых сведений в целях формирования доказательственной базы и подтверждающих факт события административного правонарушения; требования по организации системы передачи сведений от социального института в правоохранительные органы; требования к фиксирующему оборудованию и т.п.

Вместе с тем существует необходимость замены действующей системы привлечения к административной ответственности на более упрощенную. Исключение производства по обращению и процессуальных действий, реализуемых в ходе административного расследования, позволило бы должностным лицам Госавтоинспекции эффективно и быстро применять нормы административной ответственности. В частности, представляется оптимальным введение в КоАП РФ правовой регламентации процесса проведения предварительной проверки, направленной на установление события, объекта и объективной стороны административного правонарушения, что позволило бы квалифицировать проступок как общественно-опасное, противоправное деяние и определить его наказуемость.

Инициатива правовой регламентации условий для начала ведения производства по делу об административном правонарушении и проведения предварительной проверки, а также после возбуждения дела до составления протокола об административном правонарушении применительно к области дорожного движения, поддерживается учеными. Среди них необходимо выделить С.Ю. Кошелкина [4, с.62] и П.В. Молчанова [5, с.144]. В свою очередь, это обуславливает необходимость применения правовых механизмов в исследуемой сфере.

Полагаем, что при проведении предварительной проверки целесообразным условием являлось бы вменение обязанности должностному лицу осуществлять подтверждение факта административного правонарушения со стороны заявителя либо свидетеля. К примеру, путем дополнительного опроса, в том числе в электронной форме или при помощи аудио/видеозаписи. Как представляется, в сфере общественного контроля заключительным процессуальным документом, фиксирующим факт проведения предварительной проверки, могло бы выступить определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, либо определение о возбуждении дела с объективным вменением административной ответственности.

После принятия процессуального решения путем вынесения определения о возбуждении дела с объективным вменением административной ответственности, целесообразно вынесение постановления по делу об административном правонарушении с

назначением наказания в виде административного штрафа. Последующее ведение производства по делу об административном правонарушении следует осуществлять по действующему законодательству на примере привлечения граждан к административной ответственности по материалам фотофиксации.

Нормативное закрепление порядка проведения предварительной проверки может привести к более эффективному регулированию процессуальной деятельности и определит круг прав и обязанностей должностных лиц, что будет способствовать развитию их компетенционного статуса. При этом необходимым условием является установление системы контроля над надлежащим ведением производства и соблюдением процессуальных требований. В особенности при отказе заявителю в возбуждении дела об административном правонарушении по объективным и обоснованным обстоятельствам, перечень которых также целесообразно нормативно закрепить исходя из требований, предъявляемых к проведению предварительной проверки. Соответствующее мнение отражено в исследовании П.В. Молчанова [5, с.145]. Полагаем, что организацию системы контроля над должностными лицами рационально закрепить в ведомственных правовых актах с установлением форм осуществления контроля. Например, путем определения компетентных должностных лиц с вменением соответствующих обязанностей, формированием систем строгой отчетности и ведением информационно-накопительных сервисов с удаленным доступом для просмотра данных и разработкой алгоритма действий контролирующих должностных лиц.

В ходе решения организационных проблем на федеральном уровне существует потребность в переработке ведомственных нормативных правовых актов. Прежде всего, речь идет об Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 29.08.2014 № 736 и Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 12.09.2013 № 707. В регламентирующих документах целесообразно предусмотреть порядок регистрации и рассмотрения обращений граждан об административных правонарушениях в области дорожного движения в соответствии с вновь установленными требованиями к проведению предварительной проверки. Вместе с тем следует уточнить порядок предоставления ответа заявителю и определить круг должностных лиц, уполномоченных к проведению предварительной проверки и имеющих высшее юридическое образование. Таким образом, процедура формирования заключения по итогам рассмотрения обращения утратит свою необходимость. Производство в данном случае будет полностью регламентировано нормами федерального законодательства, что приведет к более упрощенной централизованной организации деятельности Госавтоинспекции и повышению эффективности принципа неотвратимости наказания за совершенное правонарушение в области дорожного движения.

Степень упорядоченности законодательства, его простота и

доступность, адекватное отражение им общественных отношений во многом определяют уровень общественного правосознания [6, с.81]. Поэтому в целях повышения профилактического воздействия и формирования негативного отношения граждан к нарушениям в сфере дорожного движения особое внимание следует обратить на усиление пропаганды безопасности дорожного движения при реализации методов общественного контроля. Аналогичного мнения придерживаются авторы, исследующие вопросы повышения эффективности законодательства [7, с.131]. Положительный эффект от ведения пропагандистской работы также является предметом обсуждения ученых. К примеру, Р.И. Денисов выделяет пропаганду как метод обеспечения безопасности дорожного движения [8, с.102].

В современных реалиях существует большое количество форм и методов ведения пропаганды. Среди них необходимо выделить средства массовой информации, к которым относятся телевидение, радиовещание, печатные издания, коммуникационные сети. Особого внимания заслуживают последние, так как именно посредством коммуникационных сетей распространяется колоссальный уровень различного рода информации. Именно в интернет-изданиях подразделениями Госавтоинспекции реализуется большее количество продуктов пропагандистской деятельности. При этом существует ряд проблемных моментов, которые определяются организационными аспектами.

Исследования норм административного законодательства в области пропаганды безопасности дорожного движения показывают, что данная деятельность не урегулирована на должном уровне. В свою очередь, эти обстоятельства не отражают объективности и целенаправленности работы, проводимой должностными лицами Госавтоинспекции. К примеру, нормативными правовыми актами на федеральном уровне не установлены организационные аспекты ведения пропагандистской деятельности, отсутствуют условия обеспечения взаимодействия со средствами массовой информации, а также иными государственными и социальными институтами.

Вместе с тем информационно-пропагандистская деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения должна осуществляться не только Госавтоинспекцией, но и другими государственными или муниципальными органами, образовательными учреждениями, общественными организациями в целях предостережения общества от угроз жизни и здоровью при участии в дорожном движении. Таким образом, целесообразно принятие нормативного акта федерального значения, регламентирующего ведение пропаганды в сфере дорожного движения, устанавливающего организационные аспекты деятельности должностных лиц, концепцию их внутреннего и внешнего взаимодействия, в том числе с представителями средств массовой информации. Одновременно с принятием нормативного акта необходимо определение

правовых статусов заинтересованных лиц, уточнение их прав и обязанностей, образующих компетенцию.

Основываясь на изменениях федерального законодательства, существует необходимость в корректировке ведомственного организационного документа, регламентирующего деятельность ГИБДД МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения¹. В данном правовом акте целесообразно предусмотреть дополнительные административные действия сотрудников Госавтоинспекции, направленные на информирование общественности о проводимых дорожных работах, ограничениях в движении транспорта и местах вероятного образования заторовых ситуаций, метеорологических и дорожных условиях для движения, иных сведений об особенностях организации дорожного движения. Вместе с тем оптимальна корректировка следующих положений об информировании граждан: о деятельности в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма; о проводимой профилактической работе (в частности, существует необходимость освещения результатов деятельности подразделений в области общественного контроля); о проведении разъяснительной работы по вопросам административно-юрисдикционной, правоприменительной деятельности.

Полагаем, что эффективным способом реализации мероприятий по пропаганде безопасности дорожного движения может выступить создание официальных сайтов (страниц) территориальных подразделений Госавтоинспекции в сети Интернет с рубрикацией тем по приведенным направлениям деятельности и отражением оперативной информации.

Список источников:

1. Смоляков (2014) - Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2014.
2. Зуев (2004) – Зуев Б.Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.
3. Дугенец (2018) – Дугенец А.С. Административно-правовое регулирование привлечения граждан и общественных организаций к охране общественного порядка // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права :Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 23 марта 2018 года. СПб. :Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018.
4. Кошелкин (2008) – Кошелкин С.Ю. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

¹ См.: Наставление по организации деятельности ГИБДД МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения, утвержденное приказом МВД России от 02.12.2003 № 930 // СПС КонсультантПлюс.

5. Молчанов (2008) – Молчанов П.В. Возбуждение дела об административном правонарушении в области дорожного движения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

6. Тищенко, Самощенко (1977) – Тищенко В.В. Проблемы совершенствования советского законодательства. Под ред. И.С. Самощенко. М. : Юридическая литература, 1977.

7. Антонов, Горбунов, Молчанов, Тимофеев (2011) – Антонов С.Н., Горбунов Д.В., Молчанов П.В., Тимофеев С.А. О некоторых вопросах влияния законодательства об административной ответственности на аварийность и деликтность в области дорожного движения // Безопасность дорожного движения : Сборник научных трудов. М. : НИЦ БДД МВД России, 2011. С. 129-139.

8. Денисов (1981) – Денисов Р.И. Административный надзор в сфере дорожного движения. М., 1981.

References:

Smolyakov (2014) – Smolyakov A.I. Administrative and legal enforcement and promotion of the system of state-legal methods of road safety : dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. [Administrativno-pravovoe prinuzhdenie i pooschrenie v sisteme gosudarstvenno-pravovyih metodov obespecheniya bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya : dis. ... kand. jurid. nauk]. Eagle, 2014.

Zuev (2004) - Zuev B.R. Initiation of proceedings on administrative offense: dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. [Vozbuzhdenie dela ob administrativnom pravonarushenii : dis. ... kand. jurid. nauk]. M., 2004.

Dugenets (2018) - Dugenets A.S. Administrative and legal regulation of the involvement of citizens and public organizations in the protection of public order // Actual problems of administrative and administrative procedure law : Collection of articles on the materials of the annual all-Russian scientific and practical conference (Sorokin readings), March 23, 2018. [Administrativno-pravovoe regulirovanie privlecheniya grazhdan i obschestvennyih organizatsiy k ohrane obschestvennogo poryadka // Aktualnyie problemyi administrativnogo i administrativno-protsessualnogo prava : Sbornik statey po materialam ezhegodnoy vsrossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Sorokinskie chteniya), 23 marta 2018 goda]. SPb. : St. Petersburg University of the Ministry of internal Affairs of Russia, 2018.

Koshelkin (2008) - Koshelkin S.Yu. Proceedings on administrative offenses in the field of traffic : dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. [Proizvodstvo po delam ob administrativnyih pravonarusheniyah v oblasti dorozhnogo dvizheniya : dis. ... kand. jurid. nauk]. M., 2008.

Molchanov (2008) – Molchanov P.V. Initiation of proceedings on administrative offense in the field of traffic : dis. ... kand. the faculty of law. sciences'. [Vozbuzhdenie dela ob administrativnom pravonarushenii v oblasti dorozhnogo dvizheniya : dis. ... kand. jurid. nauk]. M., 2008.

Tishenko, Samoschenko (1977) - Tishenko V.V. Problems of improvement of the Soviet legislation. Under the ed. I. S. Samoshchenko. M.: Legal literature [Problemyi sovershenstvovaniya sovetskogo zakonodatelstva. Pod red. I.S. Samoschenko. M. : Yuridicheskaya literatura], 1977.

Antonov, Gorbunov, Molchanov, Timofeev (2011) – Antonov S.N., Gorbunov D.V., Molchanov P.V., Timofeev S.A. About some questions of influence of the legislation on administrative responsibility on accident rate and delicacy in the field of traffic // Road safety : Collection of scientific works. M. : SIC BJJ Ministry of internal Affairs of Russia [O nekotoryih voprosah vliyaniya

zakonodatelstva ob administrativnoy otvetstvennosti na avariynost i deliktnost v oblasti dorozhnogo dvizheniya // Bezopasnost dorozhnogo dvizheniya : Sbornik nauchnyih trudov. M. : NITs BDD MVD Rossii], 2011. P. 129-139.

Denisov (1981) – Denisov R.I. Administrative supervision in the field of traffic. [Administrativnyy nadzor v sfere dorozhnogo dvizheniya]. M., 1981.