

Научная статья

УДК 342.924

doi: 10.35750/2071-8284-2022-1-74-81

Сергей Николаевич Толсто́ба

<https://orcid.org/0000-0002-4820-0461>, s.n.tolstoba@mail.ru

Санкт-Петербургский университет МВД России

Российская Федерация, 198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

Административные наказания в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России

Аннотация: Статья посвящена проблеме института административных наказаний в области дорожного движения. Актуальность темы статьи вызвана её недостаточной изученностью, а также ростом дорожно-транспортных происшествий из-за неудовлетворительных дорожных условий. Используя в статье логико-юридический, сравнительно-правовой методы исследования, а также на основе структурного анализа автор раскрывает теоретические вопросы применения административных наказаний в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России. Исследуются пути развития института административного наказания на разных этапах становления советской, а затем и российской науки административного права. Также автором рассмотрены основные научные подходы, определяющие понятие административного наказания. Отдельно представлен аспект административного наказания как категории в области дорожного движения. На основе анализа научных мнений даётся авторское определение дорожному надзору, административным наказаниям в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России. В статье подробно исследуются цели административного наказания, виды и признаки данного института, его структура. Кроме этого, автором предпринята попытка нового взгляда на такие виды наказаний, как предупреждение и административный штраф в сфере их применения за правонарушения, выявляемые сотрудниками ГИБДД при осуществлении дорожного надзора. Проведя сравнительно-правовой анализ изменения мер административной ответственности в виде штрафа в законодательстве СССР и современном Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, автор размышляет о соотношении таких принципов права, как «строгость» и «соразмерность» административных наказаний в области дорожного движения. В заключение предлагаются поправки в статьи 11.21 и 11.22 КоАП РФ в части увеличения штрафных санкций, что должно значительно повысить практическую значимость юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России в целях снижения уровня аварийности.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административные наказания, административный штраф, безопасность дорожного движения, дорожный надзор, ГИБДД МВД России

Для цитирования: Толсто́ба С. Н. Административные наказания в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2022. – № 1 (93). – С. 74–81; doi: 10.35750/2071-8284-2022-1-74-81.

Sergei N. Tolstoba

<https://orcid.org/0000-0002-4820-0461>, s.n.tolstoba@mail.ru

Saint Petersburg University of the MIA of Russia

1, Letchika Pilyutova str., Saint Petersburg, 198206, Russian Federation

Administrative penalties in the jurisdictional activities of traffic police officers of the General Administration for Traffic Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Abstract: As the number of traffic accidents rises due to unsatisfactory road conditions, the system of administrative penalties for traffic offenses faces challenges that demand an urgent response, especially since the topic lacks prior research. The author employs logical methods, comparative techniques, and structural analysis to identify the theoretical problems emerging from the application of administrative penalties used by the traffic police officers of the General Administration for Traffic Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The work follows the historical development of the administrative penalties system through the Soviet and Post-Soviet periods of Russian administrative law science. The author considers the main scientific approaches that have influenced the definition of the administrative penalty, taking into special account the sphere of traffic offenses. Drawing from the scholarly dispute author offers an original definition of traffic safety, administrative penalties in the jurisdictional activities of traffic police officers of the General Administration for Traffic Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia. The article thoroughly explores the goals of an administrative sentence, its types, characteristics, and structure. Additionally, the author offers new insights on such kinds of penalties as a warning and administrative fine for the traffic offenses uncovered in the course of traffic safety monitoring. Comparing the changes in the administrative penalties in the form of a fine in the Soviet legislation and modern Russian Code of Administrative Offenses, the author reflects upon such principles of law as severity and adequacy of the administrative punishment in the field of traffic offenses. In conclusion, the author suggests improvements to articles 11.21 and 11.22 of the Russian Code of Administrative Offenses, specifically to increase the fines in order to advance the practical relevance of the jurisdictional activities of traffic police officers of the General Administration for Traffic Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia and reduce the accident incidence rate.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, administrative penalties, administrative fine, road safety, traffic supervision, traffic police of the Ministry of Internal Affairs of Russia

For citation: Tolstoba S. N. Administrative penalties in the jurisdictional activities of traffic police officers of the General Administration for Traffic Safety of the Ministry of Internal Affairs of Russia // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2022. – № 1 (93). – P. 74–81; doi: 10.35750/2071-8284-2022-1-74-81.

Одной из главных задач любого государства является обеспечение достойного уровня жизни и благополучия для своих граждан. Приоритетом в достижении этой задачи выступают эффективные меры органов государственной власти в политической, экономической и социально-культурной сферах. Безусловно, все усилия государства окажутся тщетными, если каждый человек в той или иной стране не сможет чувствовать себя защищённым. К сожалению, риск оказаться под колёсами автомобиля, переходя дорогу, или попасть в дорожно-транспортное происшествие (далее – ДТП), будучи водителем, очень высок. Сегодня это стало огромной проблемой для всех цивилизованных государств и правительств, в том числе и для нашей страны.

8 октября 2021 года на заседании с заместителем председателя Правительства Маратом Хуснуллиным Президент Российской Федерации Владимир Путин чётко охарактеризовал сложившуюся ситуацию с безопасностью дорожного движения в России, а также предложил пути для решения проблемы смертности на дорогах, а именно: «Нужно продолжать эту работу (по снижению смертности – прим. авт.) вместе с полицией и дорожниками. Мы не можем на дорогах терять столько людей,

как при военных действиях»¹. 4 октября 2021 года на заседании коллегии МВД России министр внутренних дел Российской Федерации генерал полиции Владимир Колокольцев привёл пугающие цифры смертности в авариях: «Только за последние 10 лет погибло более двухсот двадцати тысяч и ранено свыше двух миллионов человек. Примерно три четверти погибших – люди трудоспособного возраста»².

Способствовать повышению безопасности дорожного движения, снижению уровня аварийности, созданию современной, комфортной и надёжной транспортной инфраструктуры призван национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги», одной из целей которого является сокращение к 2024 году смертности в результате ДТП до уровня четырёх погибших на 100 тысяч населения. Для достижения таких,

¹ Путин: Россия не может терять в ДТП столько же людей, как во время войны [Электронный ресурс]. – URL: www.ria.ru/20211008/dorogi-1753683858.html (дата обращения: 02.11.2021).

² Владимир Колокольцев провёл заседание коллегии МВД России [Электронный ресурс]. – URL: www.mvdmedia.ru/news/official/vladimir-kolokoltsev-provel-zasedanie-kollegii-mvd-rossii-04-10-21/ (дата обращения: 02.11.2021).

прямо скажем, амбициозных целей определены задачи, среди которых принятие нормативных правовых актов, направленных на усиление ответственности за отдельные, наиболее опасные правонарушения в области дорожного движения³.

Вектор в решении задачи повышения безопасности дорожного движения, определённый Президентом, направленный на тесное взаимодействие органов полиции и дорожников, не случаен. Конечно, причин совершения ДТП множество, и все они зависят от многих факторов, одним из которых на протяжении веков выступает извечная проблема нашего государства – плохие, некачественные и необустроенные дороги. Согласно статистике за 9 месяцев 2021 года на дорогах страны произошло 12191 ДТП, в которых 1484 человека погибли и 1478 получили ранения, в 3105 случаях зафиксированы нарушения обязательных требований к эксплуатационному состоянию автомобильных дорог и дорожных сооружений (некачественное дорожное покрытие, отсутствие дорожных знаков, разметки и прочее), в которых 350 человек погибли и 3654 были ранены, что составило 25,5 % от общего числа ДТП⁴.

Таким образом, огромное число дорожно-транспортных происшествий, произошедших по причине некачественных дорог, свидетельствует о недостаточной работе органов государственной власти в данном направлении, а также о возросшей роли подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел России⁵, осуществляющих дорожный надзор. В связи с этим статья «Административные наказания в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России» представляется актуальной, и призвана исследовать проблемы административно-деликтного законодательства, затрагивающие институт административных наказаний в целях повышения уровня безопасности дорожного движения.

Вопросам административных наказаний в качестве меры административной ответственности посвящены работы Д. Н. Бахраха, А. И. Каплунова, Д. А. Липинского, И. В. Максимова, О. В. Носика, Ю. А. Тихомирова, А. П. Шергина. Административные наказания в области дорожного движения подробно рассматривались в исследованиях А. И. Быкова, В. В. Головки, В. И. Майорова, М. В. Мукабенова, В. М. Редкоуса, Б. В. Россинского и других авторов, однако проблемам административных наказаний в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России в научной литературе уделено недостаточно внимания.

На протяжении многих лет в научных кругах ведётся дискуссия по поводу соотношения таких явлений, как надзор и контроль в государственном управлении, в том числе и сфере деятельности

органов ГИБДД МВД России, однако какого-либо «легального» определения термину «дорожный надзор» до сих пор не предложено. Дорожный надзор как одна из важнейших функций ГИБДД МВД России в сфере обеспечения безопасности дорожного движения является составной частью административного надзора. По нашему мнению, среди множества предложенных дефиниций всё же самую точную, научно обоснованную, определяющую саму сущность такого многогранного и сложного понятия предлагает профессор А. В. Мартынов: «Административный надзор – это особая форма осуществления исполнительной власти (публичного управления), связанная с реализацией установленных государственно-управленческих функций по обеспечению законности, конституционных прав и свобод, безопасности в деятельности организационно неподчинённых государственных органов власти и их должностных лиц, общественных организаций, других юридических лиц, а также граждан» [1, с. 12–13]. Наиболее комплексно к определению понятия «дорожный надзор» как одного из видов административной деятельности ГИБДД МВД России подошёл Д. Г. Домрачев в своей диссертации на тему «Дорожный надзор государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России». На наш взгляд, определение, данное автором, по сути единственное, встречающееся в научной литературе, наиболее аргументированное, однако со дня написания работы прошло 12 лет, и сегодня это определение требует уточнения и дополнения.

Итак, нами предлагается следующее определение понятия «дорожный надзор»: «Дорожный надзор – это урегулированная нормами административного права деятельность органов и должностных лиц ГИБДД МВД России в отношении не подчинённых им физических и юридических лиц по поводу исполнения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, производстве дорожных работ, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог посредством применения специальных административно-правовых методов и форм в целях предупреждения, выявления, пресечения нарушений и привлечения виновных к административной ответственности».

Административные деликты, выявляемые сотрудниками ГИБДД при осуществлении дорожного надзора, охватываются главами 11 и 12 КоАП РФ. Это статьи 11.21 «Нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги»; 11.22 «Нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений»; 12.33 «Повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений»; 12.34 «Несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений». Определив функцию дорожного надзора в оперативно-служебной деятельности

³ Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [Электронный ресурс]. – URL: www.bkdrf.ru/uploads/doc/паспорт_национального_проекта.pdf (дата обращения: 02.11.2021).

⁴ Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения [Электронный ресурс]. – URL: www.stat.gibdd.ru (дата обращения: 02.11.2021).

⁵ Далее – ГИБДД МВД России.

органов ГИБДД, перейдём непосредственно к вопросу об административных наказаниях.

Административное наказание – это мера ответственности за совершение правонарушения. Применительно к исследуемой нами проблеме – мера ответственности за совершение административных правонарушений в области дорожного движения, выявляемых подразделениями ГИБДД МВД России при осуществлении дорожного надзора. В целом нельзя не согласиться с точкой зрения ряда авторов, согласно которой меры административной ответственности в сфере дорожного движения выступают в качестве активного способа воздействия на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации и служат повышением дисциплины участников дорожного движения [2, с. 46; 3, с. 85].

В трудах учёных-административистов мы найдём различные подходы к определению административного наказания. Это и «негативная реакция государства на совершённое административное правонарушение», и «установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения, применяемая к виновному», «кара, т. е. нанесение виновному лицу в совершении административного правонарушения определённых страданий, лишений», «выражение отрицательной оценки государством совершённого правонарушения и самого правонарушителя», «разновидность административного принуждения, применяемого к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения, и выражающего меру административной ответственности». Каждое из этих определений несёт в себе сущностное зерно понятия административного наказания и подчёркивает одну из его граней, предлагает свою характерную черту либо отражает развитие правовой мысли на разных этапах становления науки административного права.

Из различных, но имеющих общее целое, взглядов на исследуемый вопрос, нам наиболее близко определение административного наказания, данное профессором Ю. А. Тихомировым: «Административное наказание – это реакция государства на совершённое административное правонарушение как разновидность мер административного принуждения, которая выражает отрицательную оценку государства поведения лица, совершившего административное правонарушение» [4, с. 590].

Несмотря на множественность научных подходов, понятие «административное наказание» имеет свое законодательное закрепление. Мы его найдём в части 1 статьи 3.1 КоАП РФ: «Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». Опираясь на вышеприведённые научные взгляды относительно понятия административного наказания, в рамках темы статьи необходимо дать собственное определение этого стержневого элемента института административной ответственности: «Административные наказания в юрисдикционной деятельности сотрудни-

ков дорожного надзора ГИБДД МВД России – это оперативная реакция государства на совершённое административное правонарушение в области дорожного движения, выраженное в нарушении требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов при строительстве, реконструкции, производстве дорожных работ, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог, и применяемая уполномоченным органом или должностным лицом как одна из мер административного принуждения в отношении виновного лица».

Взяв за основу законодательные и научные определения этого понятия, профессор И. В. Максимов выделяет отличительные признаки административного наказания: «1) административное наказание есть установленная государством мера ответственности; 2) применяется лишь за совершение административного правонарушения; 3) может быть применено только к лицу, признанному виновным в совершении административного правонарушения; 4) есть кара, которая заключается в обусловленном им лишении или ограничении прав и свобод правонарушителя; 5) всегда носит личный характер и не должно затрагивать интересы третьих лиц; 6) применяется широким кругом органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях; 7) всегда влечёт следствие, при котором нарушитель и после исполнения административного наказания считается подвергнутым такому наказанию» [5, с. 86].

Теперь необходимо определить, а к какому конечному результату стремится государство, устанавливая те или иные меры ответственности к виновному? Иными словами, какова цель административного наказания? Вопрос о целях наказания вообще и административного наказания в частности не случаен. Он теснейшим образом взаимосвязан с содержанием наказания.

В теории права представлены различные точки зрения на определение целей наказания: устрашение, возмездие (кара); психическое принуждение; исправление, воспитание виновного; заглаживание или искупление вины; удовлетворение потерпевшего, государства, общества; общее и специальное предупреждение; общая и специальная превенция, восстановление общественных отношений. Профессор И. И. Веремеенко отмечал необходимость сочетания в цели трёх начал: кары; исправления и перевоспитания лиц, совершивших правонарушение; предупреждения совершения новых проступков и преступлений как лицом, подвергнутым наказанию, так и иными лицами [6, с. 170–171].

Цели административного наказания законодатель раскрывает в части 1 и части 2 статьи 3.1 КоАП РФ. Из смысла ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ следует, что целей применения административных наказаний две: 1) предупреждение совершения новых правонарушений самим правонарушителем; 2) предупреждение совершения новых правонарушений другими лицами. В теории права такая юридическая конструкция получила название частной и общей превенции.

Безусловно, значимым юридическим инструментом для достижения целей административного наказания выступают принципы назначения этих самых наказаний. К основным принципам, встречающимся в юридической литературе, относятся: индивидуализация наказания, обеспечение баланса публичных и частных интересов при назначении наказания, справедливости, соразмерности (пропорциональности) и разумности, недопустимость избыточного государственного принуждения, дифференциация ответственности.

В целом нормы КоАП в части административного наказания имеют профилактическую направленность. И если мы говорим об административной ответственности в области дорожного движения, то здесь основная цель административных наказаний – это воздействие на личность с целью формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения, побуждения участников дорожного движения к правомерному поведению, а также предупреждения совершения новых правонарушений.

Единственное основание административного наказания – это совершение лицом административного правонарушения при наличии всех признаков и элементов юридического состава. Иные основания для применения административных наказаний отсутствуют. Следовательно, согласно статье 2.2 КоАП РФ, административное наказание применяется только при наличии вины у правонарушителя и заключается в предусмотренных законом правоограничениях личного и имущественного характера физического лица либо правомочий юридического лица.

Что касается общего порядка назначения административных наказаний, то он четко прописан в статье 4.1 КоАП РФ. Административное наказание за совершение административного правонарушения строго ограничено рамками закона и не может выходить за его пределы. При назначении административного наказания делинквенту для последующего справедливого и соразмерного административного наказания необходимо учесть характер и последствия совершённого административного правонарушения, степень вины, имущественное и финансовое положение физического или юридического лица, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Итак, от вопросов общетеоретического характера мы переходим непосредственно к исследованию проблемы административных наказаний в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России.

За правонарушения, совершённые участниками дорожного движения, в КоАП РФ предусмотрены следующие виды наказаний: предупреждение, административный штраф, лишение специального права (т. е. лишение права управления транспортным средством) и административный арест. Виды административных наказаний за правонарушения, выявляемые сотрудниками дорожного надзора ГИБДД МВД России, ответственность за которые предусмо-

трена статьями 11.21, 11.22, 12.33 и 12.34 КоАП РФ, не столь разнообразны и многочисленны⁶, их всего два: предупреждение и административный штраф.

В качестве одного из множества понятий предупреждения, встречающихся в юридической литературе, возьмём близкое нам, предложенное В. В. Головкин: «Предупреждение – это вид административного наказания, заключающийся в отрицательной юридической оценке уполномоченными на то органами (должностными лицами) противоправных действий нарушителей Правил дорожного движения, которые влекут за собой наступление определённых отрицательных последствий для правонарушителя» [7, с. 169]. Предупреждение в качестве наказания в юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора органов ГИБДД предусмотрено только одной статьёй – частью 1 статьи 11.21 КоАП РФ. Ответственности подлежат как физические, так и юридические лица. Так, за 2020 год по статьям 11.21 и 11.22 КоАП РФ всего было привлечено 1467 субъектов административной ответственности. При этом наказание в виде предупреждения выносилось 404 раза, что составило 25,7 % от общего числа привлечённых⁷. Это говорит о заметной роли данного вида наказания наряду со штрафом. Также необходимо отметить, что в российском административном судопроизводстве имеет распространение практика вынесения судами постановлений о замене административного штрафа в отношении юридических лиц на предупреждение. В данном случае речь идёт о применении нормы, указанной в ч. 3 ст. 3.4 КоАП РФ, согласно которой административный штраф может быть заменён на предупреждение для юридических лиц, а также их работников, если административное правонарушение было совершено впервые, не причинён вред или не возникли угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба. Не вдаваясь в долгие дискуссии о справедливости таких судебных решений, отметим, что данная мера «снисхождения» должна с крайней осторожностью применяться к административным деликтам в области дорожного движения, а особенно при рассмотрении дел, где нарушены требования законодательства о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов при строительстве, реконструкции, производстве дорожных работ, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог.

В отличие от предупреждения, административный штраф является самым распространённым административным наказанием. В качестве примера можно привести данные судебной статистики за 12 месяцев 2020 года. Так, за указанный

⁶ В ч. 1 ст. 3.2 в КоАП РФ представлен исчерпывающий перечень из 10 административных наказаний.

⁷ Судебная статистика РФ за 2020 год [Электронный ресурс]. – URL: www.stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/71/ (дата обращения: 04.11.2021).

период по статье 12.34 КоАП РФ судами были подвергнуты наказанию в виде штрафа 27807 физических и юридических лиц. Общая сумма штрафов составила 2032501 рубль. По сравнению с 2019 годом сумма наложенных штрафов выросла на 9,12 % (1847006 рублей)⁸.

Как такового определения административного штрафа в КоАП РФ мы не находим. Статья 3.5 КоАП РФ формулирует это понятие очень кратко – денежное взыскание, выраженное в рублях. На наш взгляд, необходимо расширить рамки понимания административного штрафа и дать более развернутое определение, исходя из анализа имеющихся в науке административного права подходов к данной проблематике. Понятие административного штрафа нами определяется как мера административного принуждения, представляющая собой административное наказание в виде требования уплаты определённой денежной суммы (в частности, это касается главы 12 КоАП РФ), налагаемое на правонарушителя органами и должностными лицами, уполномоченными законом рассматривать дела о соответствующих административных правонарушениях, выражаемое в рублях или в величине, кратной какой-либо сумме или стоимости, установленной в санкции статьи.

С точки зрения соотношения мер административной ответственности интересен вопрос о размере штрафа за правонарушения, выявляемые сотрудниками дорожного надзора ГИБДД, на разных этапах развития административно-правовой науки.

19 июня 1968 года Президиумом Верховного совета РСФСР издан указ «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населённых пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами». Данный документ впервые в советском законодательстве об административной ответственности урегулировал и ввёл санкцию за административные деликты в рассматриваемой нами области. Санкция статьи 7 (современная ст. 12.33 КоАП РФ) об умышленном повреждении проезжей части улиц, дорог, дорожных знаков, средств регулирования и организации движения, не повлёкшем тяжких последствий, предусматривала ответственность в виде штрафа в сумме 20 рублей.

В целях систематизации применения мер административной ответственности в области дорожного движения 20 июня 1984 г. Верховным Советом СССР был принят КоАП РСФСР, который вступил в действие с 1 января 1985 года. Внесённые законодателем четыре статьи, регламентирующие меры административной ответственности за нарушение требований законодательства о безопасности дорожного движения, правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов при строительстве, реконструкции, производстве дорожных работ, ремонте и эксплуатации автомобильных дорог предусматривали административное наказание в виде штрафа. Это ст. 131 «Повреж-

дение дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений»; ст. 132 «Нарушение правил по охране полосы отвода автомобильных дорог»; ст. 133 «Нарушение землепользователями правил по охране автомобильных дорог и дорожных сооружений»; ст. 134 «Нарушение правил ремонта и содержания дорог, железнодорожных переездов и других дорожных сооружений». В 1985 году за нарушение ст. 131 вводился штраф в сумме от 20 до 50 рублей, в случае если деяние было неумышленным – от 3 до 50 рублей. Статьи 132 и 133 накладывали штрафные санкции в сумме до 10 рублей. Что характерно, нижний предел штрафа по данным статьям в законе не оговаривался. Статья 134 предусматривала административный штраф только в отношении должностных лиц в сумме от 30 до 100 рублей.

Вплоть до 1993 года каких-либо изменений в статьях КоАП РСФСР, касающихся дорожного надзора, не происходило. Начиная с 1993 года, глобальные изменения в политической, социально-культурной и экономической жизни страны, связанные с «перестроечными процессами», в первую очередь затронули и область административного права, особенно меры административного взыскания. Резкое падение уровня жизни граждан и галопирующая инфляция привели к девальвации денежного штрафа. Основные принципы права в виде справедливости и соразмерности наказания практически перестали отвечать жизненным реалиям. В этих условиях 19 января 1993 года в КоАП РСФСР вводятся первые поправки в части изменения размера административного наказания. Так, сумма денежного штрафа стала исчисляться не в рублях, а в минимальном размере оплаты труда (далее – МРОТ)⁹. Таким образом, размер штрафа по ст. 131 КоАП РСФСР стал составлять для граждан от 0,1 до 0,3 МРОТ и впервые введённый с этой редакции Кодекса штраф для должностных лиц – от 0,3 до 0,5 МРОТ. Административный штраф по ст. 134 также изменился и составил от 0,5 до 1 МРОТ. Внести изменения в части размера штрафа по ст. 132 и 133 законодатель в то время забыл, как и сегодня. В мае и июне 1997 года были внесены очередные поправки в КоАП, в которых замечен всё же отпечаток ухудшающегося экономического состояния в стране, так как прослеживается тенденция увеличения размеров административного штрафа по статьям 131 и 134.

Вступивший в законную силу 1 июля 2002 года Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях подверг коренной модернизации российское законодательство об административной ответственности. Статья 131 «Повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений» получила нумерацию – 12.33, а статья 134 «Нарушение правил ремонта и содержания дорог, железнодорожных переездов и других дорожных

⁸ Судебная статистика РФ за 2019 год [Электронный ресурс]. – URL: www.stat.xn----7sbqk8achja.xn--p1ai/stats/adm/t/31/s/1 (дата обращения: 04.11.2021).

⁹ МРОТ – минимальный размер оплаты труда. Если, например, с 1 июля 1994 года МРОТ составлял 20500 рублей, то уже с 1 января 1997 года эта цифра выросла до 83490 рублей [Электронный ресурс]. – URL: http://fincan.ru/articles/58_mrot-v-rossii-po-godam/ (дата обращения: 03.11.2021).

сооружений» была переименована в статью 12.34 «Несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений». Статьи 132 «Нарушение правил по охране полосы отвода автомобильных дорог» и 133 «Нарушение землепользователями правил по охране автомобильных дорог и дорожных сооружений» стали соответственно ст. 11.21 «Нарушение правил использования полосы отвода и придорожных полос автомобильной дороги» и ст. 11.22 «Нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений».

Начиная с этого времени (с 1 июля 2002 года), в статье 11.21 в качестве меры наказания впервые появляется предупреждение, а также – как альтернатива – денежный штраф в сумме 1 МРОТ. Следует отметить, что сумма денежного штрафа статей 132 и 133 была неизменна на протяжении 18 лет (!) и составляла 10 рублей. Путём несложных математических вычислений можно подсчитать, что за это время с учётом инфляционных процессов в стране (на 1 июля 2002 года 1 МРОТ составлял 450 рублей) степень административного наказания девальвировалась в 45 раз (!). В то же время статья 11.22 в части меры ответственности в новом Кодексе была существенно расширена. Законодателем предусматривался штраф для граждан в размере от 1 до 3 МРОТ, для должностных лиц от 3 до 5 МРОТ, и в качестве новеллы нового российского законодательства впервые в ряде статей, в том числе и подлежащих нашему исследованию (ст. 12.33 и ст. 12.34 КоАП РФ), была введена ответственность юридических лиц. Штраф по ст. 11.22 для юридических лиц был дифференцированным и составлял от 30 до 50 МРОТ.

Увеличение санкций за правонарушения (с привязкой к экономической составляющей) мы обнаруживаем как в статье 12.33, где штраф для граждан колебался от 3 до 5 МРОТ, для должностных лиц от 5 до 10 МРОТ, для юридических – от 50 до 100 МРОТ, так и в статье 12.34 КоАП РФ. В ней субъектами правонарушения выступали должностные и юридические лица. Нарушители обязаны были заплатить штраф от 20 до 30 МРОТ, если они выступали как должностные лица, и от 200 до 300 МРОТ – как юридические.

3 июля 2007 года вступила в законную силу первая редакция нового КоАП, что связывалось с ростом российской экономики, укреплением национальной валюты и улучшением социально-экономической жизни российских граждан. Денежный штраф, исчисляемый в МРОТах, ушёл в прошлое. С этого момента и до настоящего времени административные наказания в виде штрафа за правонарушения в области дорожного движения будут налагаться в строго фиксированной сумме, в рублях. В санкциях статей КоАП РФ происходит автоматическая замена МРОТ на рубль, где 1 МРОТ приравнивается к 100 рублям, а 10 МРОТ к 1000 рублей. В связи со вступлением в действие ряда новых нормативных правовых актов КоАП РФ также ждали изменения. Всего через месяц, 10 августа 2007 года, в КоАП были приняты

новые поправки, которые коснулись статей 11.21 и 12.33. Отныне санкция части 2 ст. 11.21 предусматривала штраф для граждан от 1000 до 1500 рублей, для должностных лиц – от 3000 до 5000 рублей, для юридических – от 50000 до 80000 рублей. Стоит отметить, что именно с этой редакции Кодекса, на наш взгляд, проявляется тенденция к ужесточению административного наказания за правонарушения, выявляемые сотрудниками дорожного надзора ГИБДД МВД России. Всё отчетливее заметен фискальный характер административного штрафа как одного из источников пополнения государственного бюджета. В этой же редакции Кодекса вносятся изменения в части санкционной составляющей и в статью 12.33. Так, за повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений гражданам грозил административный штраф в размере 1500 рублей (увеличение в 3 раза), должностным лицам – 5000 рублей (увеличение в 5 раз) и юридическим – 200000 рублей (увеличение в 40 (!) раз).

В ходе дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства всентябре 2013 и марте 2017 гг. новые редакции затронули статьи 12.33 и 12.34 КоАП РФ. Статьи 11.21 и 11.22 законодателем были несправедливо забыты вплоть до сегодняшнего дня. С 1 сентября 2013 года меры ответственности за правонарушения, предусмотренные статьёй 12.33 КоАП РФ, усиливаются пропорционально инфляционным процессам. Так, на граждан налагался административный штраф в размере от 5000 до 10000 рублей; на должностных лиц – 25000 рублей; на юридических лиц – 300000 рублей. Это была последняя редакция статьи 12.33, которая и сегодня применяется в таком виде. Санкция же за нарушение статьи 12.34 КоАП РФ в отношении должностных лиц осталась неизменна – от 2000 до 3000 рублей, но применительно к юридическим лицам заметно ужесточилась. Штраф увеличился в 10 раз и составил строго фиксированную сумму – 300000 рублей. Окончательная редакция статьи 12.34 вступила в законную силу 18 марта 2017 года. С этого времени денежный штраф в отношении должностных и юридических лиц увеличился в 10 раз: от 20000 до 30000 и от 200000 до 300000 рублей соответственно.

Подведём итоги нашего исследования. Дорожный надзор в деятельности органов ГИБДД занимает ведущую роль в деле снижения аварийности, в том числе и путём применения административных наказаний. Административные наказания в сфере дорожного движения выступают в качестве активного способа воздействия на обеспечение общественной безопасности и призваны повышать дисциплину всех участников дорожного движения. Анализируя изменения, произошедшие в статьях КоАП РФ, касающихся юрисдикционной деятельности сотрудников дорожного надзора ГИБДД МВД России, мы приходим к выводу о возросшей фискальной функции штрафа как одного из основных источников наполняемости государственного бюджета, что неизбежно повлекло проблему соотношения строгости и соразмерности административного наказания в области дорожного движения.

Взгляды учёных по поводу увеличения размеров административных штрафов, а соответственно и ужесточения наказания, применительно к главе 12 КоАП РФ, разделились. Всё же большинство видных учёных-административистов поддерживают увеличение денежного штрафа, хотя и с оглядкой на коррупционную составляющую среди сотрудников полиции [8, с. 69]. Мы придерживаемся той точки зрения, что административное наказание должно соответствовать характеру и степени общественной вредности (опасности) административного правонарушения. Следовательно, постоянное увеличение (или ужесточение) штрафных санкций не приведёт к должным результатам, хотя, безусловно, как выразился один из авторов, это не должен быть «налог на право совершать нарушения Правил дорожного движения» по принципу «заплатил и поехал» [9, с. 59]. Также заслуживает внимания мысль ряда авторов, что «административный штраф не может

иметь “грабительский” или “ликвидационный” характер; он должен зависеть от вида субъекта, совершившего административное правонарушение» [10, с. 82]. Наша же позиция заключается в предложении создать такой регулятивно-правовой механизм, который бы позволил коррелировать размер административного штрафа, устанавливаемый для физических и юридических лиц (учитывая его фискальный характер), с основными экономическими показателями. Возможно, это мог бы быть механизм индексирования. Выскажем мнение, что в нынешний КоАП необходимо внести поправки, касающиеся статей 11.21 и 11.22, так как они не отвечают принципам соразмерности и справедливости наказания. Предлагается изъять из статьи 11.21 такой вид наказания, как предупреждение, и разумно повысить штрафные санкции в указанных статьях для физических лиц в два-три раза, а для юридических – в пять раз.

Список литературы

1. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : монография. – Москва: ЮНИТИ : Закон и право, 2010. – 183 с.
2. Майоров В. И., Полякова С. В. Общая характеристика мер административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения в Российской Федерации // Sciences of Europe. – 2016. – № 5 (5). – С. 46–49.
3. Быков А. И. Административный штраф за правонарушения в области дорожного движения: тенденции и перспективы // Юристы-Правоведы. – 2010. – № 5 (42). – С. 85–88.
4. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – Москва: Юринформцентр, 1998. – 798 с.
5. Максимов И. В. Административные наказания. – Москва: Норма, 2009. – 463 с.
6. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. – Москва: Юрид. лит., 1975. – 192 с.
7. Головкин В. В. Учебник инспектора ГИБДД : монография. – Москва: Эксмо, 2007. – 304 с.
8. Россинский Б. В. Размышления об административных наказаниях в сфере дорожного движения // Актуальные вопросы публичного права. – 2013. – № 12 (24). – С. 66–77.
9. Смоляков А. И. Профилактика нарушений правил дорожного движения: актуальные проблемы и возможные пути их решения // Научный портал МВД России. – 2016. – № 4 (36). – С. 56–61.
10. Жеребцов А. Н. Критерии построения административно-правовых санкций, содержащих наказание в виде административного штрафа // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2018. – № 3 (41). – С. 80–86.

References

1. Martynov A. V. Administrativnyy nadzor v Rossii: teoreticheskiye osnovy postroyeniya : monografiya. – Moskva: YUNITI : Zakon i pravo, 2010. – 183 s.
2. Mayorov V. I., Polyakova S. V. Obshchaya kharakteristika mer administrativnoy otvetstvennosti za pravonarusheniya v sfere dorozhnogo dvizheniya v rossiyskoy federatsii // Sciences of Europe. – 2016. – № 5 (5). – S. 46–49.
3. Bykov A. I. Administrativnyy shtraf za pravonarusheniya v oblasti dorozhnogo dvizheniya: tendentsii i perspektivy // Yurist-Pravoved. – 2010. – № 5 (42). – S. 85–88.
4. Tikhomirov Yu. A. Kurs administrativnogo prava i protsesssa. – Moskva: Yurinformtsentr, 1998. – 798 s.
5. Maksimov I. V. Administrativnyye nakazaniya. – Moskva: Norma, 2009. – 463 s.
6. Veremeyenko I. I. Administrativno-pravovyye sanktsii. – Moskva: Yurid. lit., 1975. – 192 s.
7. Golovko V. V. Uchebnik inspektora GIBDD: monografiya. – Moskva: Eksmo, 2007. – 304 s.
8. Rossinskiy B. V. Razmyshleniya ob administrativnykh nakazaniyakh v sfere dorozhnogo dvizheniya // Aktualnyye voprosy publichnogo prava. – 2013. – № 12 (24). – S. 66–77.
9. Smolyakov A. I. Profilaktika narusheniy pravil dorozhnogo dvizheniya: aktualnyye problemy i vozmozhnyye puti ikh resheniya // Nauchnyy portal MVD Rossii. – 2016. – № 4 (36). – S. 56–61.
10. Zherebtsov A. N. Kriterii postroyeniya administrativno-pravovykh sanktsiy, sodержashchikh nakazaniye v vide administrativnogo shtrafa // Vestnik Krasnodarskogo universiteta MVD Rossii. – 2018. – № 3 (41). – S. 80–86.

Статья поступила в редакцию 10.11.2021; одобрена после рецензирования 28.12.2021; принята к публикации 12.01.2022.

The article was submitted November 10, 2021; approved after reviewing December 28, 2021; accepted for publication January 12, 2022.