

## АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**В. В. Головки,**

*доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России*

**И. В. Слышалов,**

*преподаватель кафедры тактико-специальной подготовки Омской академии МВД России, кандидат юридических наук*

**На основе анализа положений Федерального закона «О полиции» и сравнения их с положениями Закона РФ «О милиции» дается правовая оценка административно-юрисдикционной деятельности госавтоинспекции.**

**Ключевые слова:** *полиция, госавтоинспекция, дорожное движение, безопасность дорожного движения.*

Разработка Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции или Закон)<sup>1</sup> явилась закономерным шагом. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (далее – Закон о милиции)<sup>2</sup> был принят в период серьезного реформирования политической и экономической системы государства и спустя двадцать лет уже не отвечал современным социально-экономическим и политическим реалиям.

Целый ряд юридических аспектов в сфере взаимоотношений милиции и граждан требовал, с одной стороны, дополнения существующих правовых гарантий соблюдения прав человека и гражданина, с другой – конструирования новых законных механизмов и поиска средств, обеспечивающих эффективную деятельность органов правопорядка в качестве дееспособной правоохранительной структуры публичной власти.

Немаловажным является то, что в последние годы деятельность милиции все чаще регулировалась не только базовым законом. В результате ее полномочия и особенно обязанности были рассредоточены среди значительного количества нередко конкурирующих между собой нормативных правовых актов. Это, с одной стороны, стало затруднять правоприменение, а с другой – породило неоправданное расширение «милицейского присутствия» в жизнедеятельности общества. И, как следствие, на милицию были возложены несвойственные ей и избыточные функции<sup>3</sup>.

За счет детальной регламентации полномочий, исключения дублирующих, избыточных и несвойственных функций, а также максимального соблюдения прав и свобод человека и гражданина Закон о полиции призван вывести на новый качественный уровень деятельность всех служб и подразделений органов внутренних дел, в том числе и деятельность Госавтоинспекции.

Следует отметить, что ряд полномочий ГАИ был существенно скорректирован, а некоторые из них и вовсе исключены. Так, Закон о милиции возлагал на сотрудников милиции обязанность по организации и проведению государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним. В Законе о полиции подобная обязанность отсутствует. В первоначальной редакции Закона о полиции было предписано осуществлять контроль (надзор) за деятельностью организаций, проводящих обязательный технический осмотр автотранспортных средств и прицепов к ним. С принятием Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>4</sup> полиция была лишена и этих полномочий, и в ее обязанности стали входить только обеспечение создания и ведение единой автоматизированной информационной системы технического осмотра.

Наряду с проведением технического осмотра транспортных средств исключено пол-

номочие по контролю исполнения владельцами транспортных средств обязанности по страхованию гражданской ответственности, а также предоставления информации, относящейся к осуществлению такого страхования.

Еще одной законодательной новеллой стало возложение на полицию обязанности оформлять документы о дорожно-транспортном происшествии. Примечательно, что Закон «О милиции» о подобной обязанности умалчивал.

Как и ранее, полиция обязана осуществлять государственный учет основных показателей состояния безопасности дорожного движения, перечень которых содержится в ст. 9 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>5</sup>. Учет осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 6 августа 1998 г. № 894 «Об утверждении правил государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения органами внутренних дел Российской Федерации»<sup>6</sup>. Отдельным нормативным правовым актом урегулирован порядок государственного учета дорожно-транспортных происшествий<sup>7</sup>. В государственную статистическую отчетность по дорожно-транспортным происшествиям включаются сведения только о дорожно-транспортных происшествиях, в которых погибли или были ранены люди. Актуальная информация о состоянии аварийности на территории Российской Федерации размещается на официальном сайте Госавтоинспекции МВД России ([www.gibdd.ru](http://www.gibdd.ru)).

Обязанностью полиции остались прием экзаменов на право управления автомобилем, трамваем, троллейбусом и выдача водительских удостоверений. Прием экзаменов у граждан, выдача и замена им водительских удостоверений осуществляются Госавтоинспекцией на территории того субъекта Российской Федерации, где гражданин зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания. Прием экзаменов, выдача и замена водительских удостоверений гражданам Российской Федерации, не зарегистрированным по месту жительства или по месту пребывания, осуществляются Госавтоинспекцией по месту их фактического проживания.

Следует помнить, что право управления транспортными средствами прекращается в случаях истечения установленного срока действия водительского удостоверения, ухудше-

ния здоровья водителя, препятствующего безопасному управлению транспортными средствами, подтвержденного медицинским заключением, или лишения такого права судом. По-прежнему актуальной остается проблема выдачи водительских удостоверений на право управления транспортными средствами лицам, состояние здоровья которых не соответствует медицинским требованиям, предъявляемым к водителям транспортных средств. Так, по результатам проверок, проведенных органами прокуратуры на территории РФ в 2010 году, в суды направлено свыше 14 тысяч исковых заявлений о признании недействительными водительских удостоверений, выданных лицам, страдающим наркоманией или алкоголизмом. Причинами неудовлетворительного состояния дел в указанной области является отсутствие нормативного регулирования взаимодействия Госавтоинспекции с медицинскими учреждениями по обмену необходимой информацией<sup>8</sup>.

Осталась без изменений обязанность полиции регистрировать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, автомототранспортные средства и прицепы к ним и выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске их к перевозке опасных грузов. Статьей 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» определены основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при изготовлении и реализации транспортных средств, их составных частей, предметов дополнительного оборудования, запасных частей и принадлежностей. Отнесение к источникам повышенной опасности транспортных средств обуславливает необходимость установления для них особого правового режима в целом и специальных правил их допуска в эксплуатацию. В этой связи Конституционный Суд РФ неоднократно указывал в своих решениях, что допуск транспортного средства к эксплуатации путем его регистрации и выдачи соответствующих документов не может рассматриваться как нарушение конституционных прав и свобод граждан<sup>9</sup>.

В отличие от Закона о милиции, Закон о полиции относит к обязанностям полиции осуществление по основаниям и в порядке, которые предусмотрены Правительством РФ, сопровождения транспортных средств<sup>10</sup>.

Основными задачами сопровождения являются:

– реализация дополнительных мер по предупреждению по маршруту следования дорожно-транспортных происшествий с участием сопровождаемых транспортных средств;

– обеспечение приоритетного передвижения сопровождаемых транспортных средств по маршруту следования.

К обязанностям полиции Закон впервые отнес согласование маршрутов транспортных средств, осуществляющих перевозку крупногабаритных грузов, а в установленных законодательством Российской Федерации случаях – тяжеловесных грузов.

Закон уполномочил полицию задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске. Сотрудники полиции осуществляют работу по розыску угнанных, похищенных транспортных средств, транспортных средств, водители которых скрылись с мест дорожно-транспортных происшествий, а также раскрытию по горячим следам иных преступлений, связанных с использованием транспорта<sup>11</sup>.

При несении службы на постах и маршрутах патрулирования сотрудники полиции (как правило, сотрудники, несущие дорожно-патрульную службу) останавливают транспортные средства, сходные по марке, цвету и характерным приметам с находящимися в розыске, сверяют тип, модель, государственный регистрационный знак, идентификационный номер, номера шасси (рамы), кузова и двигателя с данными, записанными в регистрационных документах (свидетельстве о регистрации, техническом паспорте, талоне, паспорте транспортного средства), и через дежурную часть подразделений органов внутренних дел или имеющиеся в наличии автоматизированные информационно-поисковые системы проверяют по учетам разыскиваемых транспортных средств, утраченной спецпродукции реквизиты проверяемых номерных агрегатов и регистрационных документов.

Как и прежде, полиция наделена правом временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения, а также на железнодорожных переездах, не отвечающих правилам их содержа-

ния в безопасном для дорожного движения состоянии.

Помимо массовых мероприятий временное ограничение или запрещение движения транспортных средств и пешеходов на дорогах полицией возможно также в результате возникновения стихийных бедствий, катастроф, аварий техногенного характера, ухудшения дорожных и климатических условий, введения карантина, т.е. специального административно-правового режима (включающего в себя особый режим въезда и выезда), установленного для определенной территории, где имеет место эпидемия либо эпизоотия, и в других случаях, угрожающих безопасности дорожного движения.

Кроме того, полиция получила право требовать от государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций проведения мероприятий, предусмотренных законодательством о безопасности дорожного движения. Закон о милиции указания на наличие у сотрудников милиции таких полномочий не содержал.

Полномочиями ограничивать или запрещать проведение ремонтно-строительных и других работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, обладают сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения, других служб и подразделений полиции. Помимо Закона о полиции они закреплены в Положении о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>12</sup>, Наставлении по службе дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>13</sup>, Уставе патрульно-постовой службы, других нормативных правовых актах.

Следует отметить, что Закон о милиции также предоставлял сотрудникам милиции полномочия по ограничению или запрещению проведения ремонтно-строительных и других работ, однако связывал возможность их применения с несоблюдением требований по обеспечению общественной безопасности. Такая формулировка носила слишком общий характер и предоставляла сотрудникам милиции практически неограниченные возможности по ограничению (запрещению) проведения работ на дорогах. В Законе о полиции основания применения указанного полномочия

уточнены. Правом ограничить или запретить проведение на дорогах ремонтно-строительных и других работ сотрудники полиции обладают только в случаях выявления нарушений требований нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

В соответствии с Законом о полиции, иными нормативными актами правом задерживать транспортные средства и отстранять водителей от управления транспортными средствами наделены сотрудники ГИБДД, других служб и подразделений полиции.

Задержание транспортного средства представляет собой самостоятельную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Под задержанием транспортного средства понимается его исключение из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспорта и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку) до устранения причины задержания.

Случаи, в которых сотрудники полиции вправе задержать транспортное средство, исчерпывающим образом перечислены в ст. 27.13 КоАП РФ.

Отстранение от управления транспортным средством также представляет собой самостоятельную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Под отстранением от управления транспортным средством соответствующего вида понимается запрещение лицу осуществлять действия, которыми транспортное средство может быть приведено в движение. Отстранение от управления выражается во временном запрете лицу управлять транспортным средством, который в случае его невыполнения может сопровождаться совершением принудительных действий, например, изъятием ключа из замка зажигания.

Отстранение от управления транспортным средством осуществляется в отношении водителя транспортного средства независимо от того, является ли он владельцем данного транспортного средства, а также имеет ли он право на управление транспортным средством.

Правом запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин обладают сотрудники Государственной инспекции безопасности дорожного движения, других

служб и подразделений полиции. Помимо Закона о полиции указанное полномочие закреплено в Положении о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, других нормативных актах.

Запрещение эксплуатации транспортного средства представляет собой временное принудительное прекращение использования транспортного средства, включающее снятие государственных регистрационных знаков.

Отметим, что Закон о милиции также предоставлял сотрудникам милиции полномочие по запрещению эксплуатации транспортных средств, однако ограничивал возможность его применения только двумя основаниями: наличием у транспортных средств технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, и неисполнением их владельцами обязанности по страхованию гражданской ответственности. В Законе о полиции существенно, на наш взгляд, увеличено до пяти количество оснований применения запрещения эксплуатации транспортных средств. К ранее имевшимся добавлены:

- не прохождение государственного технического осмотра или технического осмотра в случаях, установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- наличие скрытых, поддельных, измененных номеров узлов и агрегатов либо поддельных, измененных государственных регистрационных знаков;
- наличие маркировки, не соответствующей данным, указанным в регистрационных документах.

Новыми полномочиями сотрудников полиции стали проведение проверок деятельности организаций и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) в области обеспечения безопасности дорожного движения и выдача должностным лицам этих организаций и индивидуальным предпринимателям предписаний об устранении выявленных нарушений. В ранее действовавшем Законе о милиции указания на наличие таких полномочий у сотрудников не было.

Как и раньше, полиция наделена правом использовать транспортные средства, принадлежащие гражданам и юридическим лицам различных форм собственности (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и кон-

сульским учреждениям иностранных государств, представительств международных организаций) в случаях, не терпящих отлагательств. Перечень оснований такого использования является исчерпывающим и не подлежит расширению за счет ведомственного нормотворчества. Следует подчеркнуть, что предусмотренная Законом о милиции возможность использования транспортных средств в целях проезда к месту сбора личного состава милиции по тревоге упразднена.

При необходимости сотрудник полиции может отстранить водителя от управления транспортным средством на период его использования, в том числе удалить его из транспортного средства. Необходимость использования данной меры может возникнуть в экстренных случаях, когда само нахождение водителя в используемом транспортном средстве способно создать угрозу для его здоровья и жизни или препятствовать достижению целей применения рассматриваемой полицейской меры.

Существенной новацией является то, что Закон о полиции в указанных ситуациях предусматривает дополнительные гарантии восстановления нарушенных имущественных прав владельцев транспортных средств. По требованию владельцев транспортных средств им возмещаются понесенные расходы либо причиненный материальный ущерб. Полагаем, что новый Закон значительно повышает уровень правовой защищенности граждан по сравнению с ранее действовавшим законодательством.

Таким образом, исследование полномочий сотрудников полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения позволяет сделать вывод о том, что они претерпели качественное изменение. Впервые в Законе о полиции обеспечение безопасности дорожного движения указано в качестве одного из основных направлений деятельности полиции. Полномочия сотрудников полиции в данной части получили детальную регламентацию, отдельные полномочия были исключены. Все это, наряду с последовательной реализацией принципа соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также

повышением уровня социального обеспечения сотрудников полиции, способно, на наш взгляд, оказать значительное позитивное влияние на уровень безопасности дорожного движения.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>3</sup> Соловьев И. Н. О некоторых аспектах Закона «О полиции» // Налоговый вестник. 2011. № 4. С. 19–24.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3881.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1998. № 33. Ст. 4010.

<sup>7</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647 «Об утверждении правил учета дорожно-транспортных происшествий» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2681.

<sup>8</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: [www.new.genproc.gov.ru/news/news-13899/](http://www.new.genproc.gov.ru/news/news-13899/).

<sup>9</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 2008 г. № 670-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Иващенко Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2009. № 1; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2011 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 3 статьи 15 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» в связи с жалобой гражданки Г. В. Шикуновой» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 20 «Об утверждении Положения о сопровождении транспортных средств автомобилями Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации и военной автомобильной инспекции» // СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 525.

<sup>11</sup> Приказ МВД России от 17 февраля 1994 г. № 58 «О мерах по усилению борьбы с преступными посягательствами на автотранспортные средства» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

<sup>13</sup> Приказ МВД России от 8 июня 1999 г. № 410 «О совершенствовании нормативно-правового регулирования деятельности службы дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 39; 2003. № 51.

*Статья поступила в редакцию 22 декабря 2011 г.*