ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ ФОТО- И ВИДЕОФИКСАЦИИ ДЛЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ НОРМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИЙСКОМ И ЗАРУБЕЖНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

СУХАРЕВА НАТАЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА, старший научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, адвокат Адвокатского бюро г. Москвы «Сухарев и Партнеры», доцент, кандидат юридических наук
115280, Россия, г. Москва, ул. Ленинская Слобода, 19
E-mail: n.sukhareva@advocacy.ru

ПАДЕРОВ ПАВЕЛ ВЛАДИМИРОВИЧ, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: kashawa@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы привлечения к административной ответственности владельцев (собственников) транспортных средств за административные правонарушения в области дорожного движения специальными техническими средствами фото- и видеофиксации, работающими в автоматическом режиме, а именно: особенности субъекта административного правонарушения, исключения из принципа презумпции невиновности, особенности производства по делам об административных правонарушениях. При написании статьи использовался сравнительно-правовой метод исследования. Приведен сравнительный анализ норм административного законодательства Российской Федерации с аналогичными нормами законодательства Федеративной Республики Германия и Республики Беларусь. Основной вывод проведенного исследования заключается в установлении факта недостаточной проработки законодателем вопроса привлечения владельцев (собственников) транспортных средств к административно-правовой ответственности за совершение правонарушений, зафиксированных специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, что обуславливает возникновение проблемных моментов нормативного регулирования соответствующих административно-правовых отношений.

Ключевые слова: административное правонарушение, фотофиксация административных правонарушений, презумпция виновности, субъект административного правонарушения, ответственность автовладельцев, видеофиксация административных правонарушений, правила дорожного движения, административное право Германии, административное право Белоруссии, транспорт.

ISSUES OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE ON THE USE OF SPECIAL EQUIPMENT FOR PHOTO AND VIDEO RECORDING FOR IMPOSING ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR TRAFFIC VIOLATION: COMPARATIVE AND LEGAL ANALYSIS OF LEGAL RULES ON ADMINISTRATIVE LIABILITY IN THE RUSSIAN AND FOREIGN LAW

N. V. SUKHAREVA, senior research fellow of administrative law and the process department of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, an advocate in the advocate bureau "Sukharev and Partners", associate professor, doctor of law
19, Leninskaya Sloboda st., Moscow, Russia, 115280
E-mail: n.sukhareva@advocacy.ru

P. V. PADEROV, post-graduate student of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: kashawa@mail.ru

This article deals with the problem of using special technical equipment for automatic recording of traffic violations. The article draws attention to certain important issues concerning administrative liability of vehicle possessors (owners), when a traffic violation is recorded by special automatic equipment, in particular: special characteristics of a subject of administrative offense, exceptions to the «presumption of innocence» principle; peculiarities of administrative proceedings in such cases. When writing this article the authors used the method of comparative legal analysis. The article contains comparative analysis of administrative legal rules of the Russian Federation, and those of the Federal Republic of Germany and the Republic of Belarus. The main conclusion of the study performed is that lawmakers have not sufficiently examined the issue of imposing administrative liability on vehicle owners for the offenses, recorded by special technical equipment, operating in the automatic mode, which leads to some problematic aspects in legal regulation of relevant administrative relations.

Keywords: administrative offense, photo recording of administrative offenses, presumption of guilt, subject of administrative offense, liability of vehicle owners, video recording of administrative offenses, traffic rules, administrative law of the Federal Republic of Germany, Administrative Law of the Republic of Belarus, transport.

DOI: 10.12737/14310

Проблема безопасности дорожного движения на сегодняшний день не теряет своей актуальности. Подтверждением тому является динамичность принятия законодательных актов, регулирующих складывающиеся в сфере безопасности дорожного движения общественные отношения, а также выработка и реализация государством Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013—2020 годах»¹. Вопросы обеспечения безопасности дорожного движения определены в ряде стратегических и программных документов в качестве приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации — сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения (за счет повышения дисциплины на дорогах, качества дорожной инфраструктуры, организации дорожного движения и др.) и, как следствие, сокращения демографического и социально-экономического ущерба от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Безусловно, российские программные документы отвечают общей тенденции прогрессивной международной регламентации безопасности дорожного движения и применения мер административного воздействия в связи с нарушением установленных правил. В современном мире некоторые страны не только решают свои внутренние задачи по повышению мер безопасности на дорогах, снижению уровня вовлеченности «человеческого фактора» при фиксации правонарушений с участием субъектов дорожного движения, но и, объединяясь в международные сообщества, вырабатывают общие программные документы и акты, направленные на совершенствование нормативной базы для регламентации применения современных технических устройств. Так, еще в 1993 г. в Брюсселе была создана международная общественная организация «Европейский Совет по безопасности дорожного движения» (European Traffic Safety Council, ETSC), в основе деятельности которой находятся задачи по выработке общеевропейских стандартов безопасности движения и использования

технических устройств для фиксации в системе контроля для безопасности дорожного движения. Российская Федерация не является членом ETSC. Необходимо внимательная оценка выгоды вступления в эту организацию.

В рамках ETSC функционируют рабочие группы для решения специальных проблемных вопросов, которыми занимается совет из десяти независимых экспертов в соответствующей сфере. Одна группа занимается вопросами разработки политики в области безопасности движения, другая — изучает статистические данные о дорожно-транспортных происшествиях и участвует в подготовке рекомендаций по наиболее эффективным решениям². На настоящем этапе ETSC является европейской организацией, и участие Российской Федерации возможно только в качестве наблюдателя в целях получения и обмена информацией по проблеме безопасности дорожного движения. Однако постоянный обмен информацией в условиях сотрудничества позволяет России не только внедрять современные технологии, апробированные международным сообществом, но и своевременно регламентировать использование приемов и способов фиксации правонарушений с минимальным вовлечением сотрудников правоохранительных органов в сфере безопасности дорожного движения.

Интересным представляется документ, разработанный в 2004 г. в качестве рекомендаций Европейской комиссии по надзорной деятельности № 2004/345/ЕС государствам — членам Европейского Союза (ЕС). Для обеспечения соблюдения ограничений скорости движения всеми водителями предлагалось разработать специальные национальные планы ведения надзора на каждый год. По мнению европейских специалистов, традиционные методы надзора в планах

¹ См. постановление Правительства РФ от 3 октября 2013 г. № 864.

² Рабочая группа по проблеме «Оценка национальной политики в области безопасности движения» («Evaluation of National Road Safety Policies») и Рабочая группа по проблеме «Совершенствование сбора статистических данных о ДТП» («Improving Transport Accident Data») в составе Европейского Совета по безопасности дорожного движения (European Traffic Safety Council, ETSC).

должны были в оптимальной пропорции сочетаться с применением технических средств, выявляющих и фиксирующих нарушения в автоматическом режиме, имеющих функцию фотосъемки, видеозаписи. Применение таких средств оказывает положительное воздействие на повышение дисциплины участников дорожного движения, что является одной из основных социально значимых задач, стоящих перед обществом и государством.

Огромное влияние на законодательное закрепление и введение в практику применения процедур видеофиксации правонарушений посредством использования специальных электронных средств в России оказали страны Западной Европы и США. Подготовка и реализация плана по введению в повседневную жизнь российских участников дорожного движения и контрольных органов исполнительной власти в соответствующей сфере была сложной. Уже на первом этапе стала очевидной неготовность нормативной базы, технического оснащения, материальной базы для обслуживания приборов видеофиксации и проч.

Самым распространенным правонарушением, которое требовало использования средств автоматической фиксации, было нарушение скоростного режима. Совершенно очевидно, что участники дорожного движения стали активнее использовать различные технические средства для получения предупреждающей информации. Вместе с тем во многих странах Европы, которые уже имели большой опыт правоприменительной практики фиксации правонарушений на дорогах посредством технических устройств, были предприняты шаги по регламентации использования водителями специальных средств (радар-детекторов)³. Например, 23 ноября 2009 г. был принят Закон Испании № 18/2009 «О дорожном движении, движении транспортных средств и безопасности движения», в котором было много новелл, касающихся использования технических устройств. Однако этот акт породил немало дискуссий, так как отдельные нормы порождали сложности в правоприменительной практике. В связи с этим директор испанской дорожной полиции (DGT) Пере Наварро, отмечая необходимость доработки законодательства по использованию технических устройств, на брифингах и во встречах с представителями СМИ указал, что нет смысла в запрете антирадаров, но при этом необходимо определить пределы допустимого и возможного их использования. В соответствии с техническими характеристиками все устройства подобного рода можно дифференцировать на те, которые блокируют нормальное функционирование автоматических приборов фиксации правонарушений скоростного режима, и те, которые имеют свойство лишь уведоми-

тельного (предупредительного) характера. В нормативных актах они делятся на три группы:

устройства, которые предупреждают о радиолокационных фиксированных местах или вероятных местах «мобильных ловушек», основанных на местоположении транспортного средства и базы данных;

устройства, которые могут обнаружить волны, генерируемые с помощью радара, предупреждая водителя;

устройства, которые могут не только обнаружить радар, но и отменить измерительные свойства радара в целях блокирования функции определения скорости движущегося транспортного средства.

Соответственно, в зависимости от полезности или вредности свойств таких устройств и следует искать вектор законодательных запретов. В Российской Федерации борьба с антирадаром заключается в попытках установления запрета размещения на лобовом стекле транспортного средства каких-либо предметов.

Регламентация административных запретов и дозволений достаточно четко разработана во многих странах Евросоюза. Примеры Швейцарии, Германии, Австрии, Финляндии указывают на то, что участники дорожного движения хорошо информированы о нормативных запретах, а стимулирование неотвратимости наказания позволяет сделать вывод о слаженной работе законодателя и правоприменителя уже на стадии разработки проектов. Следует отметить работу по внедрению новых систем автоматической видеофиксации в Швейцарии. Четкая работа нормативного регулирования отчасти была предопределена тем, что уже на стадии апробации в период испытаний на различных участках дорог был проведен анализ функционала системы и статистика фиксации движения на изучаемом участке магистрали. Как отмечалось в новостях швейцарских изданий, «...новый “супер-радар” больше не измеряет скорость в одном времени, он рассчитан на улучшенный функционал и измерение средней скорости транспортного средства»⁴.

В сентябре прошлого года аналогичная система видеофиксации начала функционировать и в Российской Федерации. Система «Автодория» позволяет вычислять среднюю скорость на определенном участке дороги. «Автодория» — аппаратно-программный комплекс, предназначенный для измерения скорости движения транспортных средств путем вычисления времени, за которое они преодолели расстояние между установленными вдоль дороги регистраторами. Таким образом, система «Автодория» решает задачу контроля за соблюдением установленной скорости движения транспортного средства на протяженных участках дорог и побуждает водителей следить за скоростью своего автомобиля на всем пути следо-

³ В России эти технические устройства чаще именуются антирадаром.

⁴ См.: Aktuell: Neue Radar-Anlagen in der Schweiz. URL: <http://www.law-news.ch>.

вания⁵. Подобные комплексы также с успехом работают во многих европейских странах и США, однако в России уже в тестовый период использования новой системы возникает масса вопросов в отношении законности ее использования для целей привлечения к административной ответственности как у участников дорожного движения, так и у экспертов.

Параллельно внедрению новых технических средств со стороны государства идет процесс противодействия участникам дорожного движения, которые посредством различных конструкций и ухищрений препятствуют идентификации автомобиля с использованием средств автоматической фиксации правонарушений. Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ в ч. 2 ст. 12.2 КоАП РФ внесено изменение (вступившее в силу 15 ноября 2014 г.), уточняющее, что наказуемым является управление транспортным средством не только с государственными регистрационными знаками, оборудованными с применением материалов, препятствующих их идентификации или затрудняющих ее, но и с видоизмененными государственными регистрационными знаками, а равно с государственными регистрационными знаками, оборудованными с применением устройств или материалов, позволяющих их видоизменить или скрыть.

Вопросы, возникающие в области применения специальных технических средств для фиксации административных правонарушений в Российской Федерации, являлись предметом научных исследований с момента начала использования таких технических средств, освещались проблемы правоприменения, а также высказывались предложения по изменению соответствующей нормативной базы⁶. Вместе с тем государство и по сей день идет по пути внедрения новых технических средств, усиления мер административной ответственности, все меньше уделяя внимания важнейшим институтам административного права или делая из них исключения, что, разумеется, сказывается на правах лиц, привлекаемых к ответственности.

Несмотря на видимую активность законодателя в регулировании отношений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, тематические нормативные акты содержат различные пробелы и ошибки, обусловленные поспешностью их принятия, которые, на наш взгляд, подлежат устранению. Российское законодательство, к сожалению, отстает в регламентации правил использования технических устройств на дорогах, в связи с чем в правоприменительной практике отечественных правоохранительных орга-

нов возникают труднообъяснимые натяжки норм на обстоятельства предполагаемого правонарушения.

С той же проблемой сталкиваются и западноевропейские государственные службы. Например, Главное управление дорожной полиции Испании неоднократно указывало на необходимость совершенствования законодательства и проведения профилактических мероприятий по повышению безопасности движения.

Говоря о недостатках нормативного регулирования вопросов фиксации административных правонарушений с использованием технических средств в Российской Федерации, следует акцентировать внимание на реализации принципа презумпции невиновности субъекта административного правоотношения в связи с привлечением его к административной ответственности за «предполагаемое совершенное им правонарушение». В действующей редакции КоАП РФ, по сути, закреплен новый принцип — «презумпция виновности», который не характерен для административного юрисдикционного процесса, однако без введения исключения по категориям правонарушений в сфере дорожного движения с использованием средств автоматической фиксации конструкция соответствующих составов административных правонарушений была бы бессмысленной. В соответствии с примечанием к ст. 1.5 КоАП РФ⁷ принцип презумпции невиновности, предусмотренный ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, не распространяется на административные правонарушения, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Вопрос ограничения административно-правового принципа презумпции невиновности неоднократно рассматривался Конституционным Судом РФ⁸ на предмет соответствия данного ограничения Конституции РФ, а именно ее ст. 49. По мнению Конституционного Суда РФ, закрепленному в определении от 25 января 2012 г. № 64-О-О, подобное распределение бремени доказывания между государством в лице органов, уполномоченных на вынесение постановлений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами

⁵ См.: Система измерений скорости движения транспортных средств «Автодория». URL: <http://avtodoria.ru/about>.

⁶ См.: Зырянов С. М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 15—22.

⁷ Примечание введено Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ (в ред. федеральных законов от 21 апреля 2011 г. № 69-ФЗ и от 28 июля 2012 г. № 133-ФЗ).

⁸ См. например, определения КС РФ от 7 декабря 2010 г. № 1621-О-О; от 22 марта 2011 г. № 391-О-О; от 21 июня 2011 г. № 774-О-О.

фото- и киносъемки, видеозаписи, и соответствующими собственниками (владельцами) транспортных средств, будучи исключением из общего правила о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, не отменяет действие в названной сфере иных положений, раскрывающих принцип презумпции невиновности (ч. 1, 2 и 4 ст. 1.5 КоАП РФ). Вместе с тем, наш взгляд, данное утверждение является спорным и нуждается в анализе.

Субъектом некоторых составов административных правонарушений в области дорожного движения, совершенных с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи выступают собственники (владельцы) транспортных средств (ст. 2.6.1 КоАП РФ). Согласно ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц. Таким образом, чтобы быть освобожденным от административной ответственности, собственнику транспортного средства необходимо доказать факт того, что оно (транспортное средство) находилось в пользовании иного лица на момент фиксации правонарушения. К примеру, находясь в командировке за границей или в другом регионе, человек не имеет возможности управлять (пользоваться) принадлежащим ему автомобилем по месту постоянного проживания. Очевидно, этим подтверждается, что в момент фиксации правонарушения в автоматическом режиме по месту проживания собственника транспортное средство использовалось не им, а иным лицом. Привлечение такого собственника к ответственности недопустимо в соответствии с ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ, содержащей одну из важнейших составляющих презумпции невиновности — «неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица». Вместе с тем конструкция ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ предполагает необходимость обязательного указания на «иное лицо», в пользовании которого находилось транспортное средство. Такого буквального смысла придерживаются и правоприменители в лице государственных органов, поэтому положение ч. 4 ст. 1.5 КоАП РФ вопреки позиции Конституционного Суда РФ фактически нереализуемо.

Еще одной проблемой является то, что зачастую транспортное средство передается собственником в пользование ближайшим членам семьи. В соответствии с ч. 1 ст. 51 Конституции РФ никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом. Таким образом, перед гражданином стоит выбор — жертвовать своим конституционным правом «не свидетельствовать против своих близких» и доказать свою невиновность или быть привлеченным к административной ответственности.

Первые шаги российской правоприменительной практики по реализации законодательных положений в сфере использования специальных технических средств, фиксирующих административные правонарушения в автоматическом режиме, показали наличие многих «белых пятен» в регламентации электронного документооборота органов, отвечающих за безопасность дорожного движения, который существенно отличался от привычного документооборота в письменной форме. Анализ практики рассмотрения первых споров в административном и судебном порядке также указывал на необходимость принятия срочных мер по формализации и усовершенствованию не только отдельных административных процедур, но и законодательных актов.

Введение нового порядка привлечения лица к административной ответственности за совершение правонарушений, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи в так называемом упрощенном порядке препятствует реализации данным лицом части своих прав, предусмотренных КоАП РФ.

В определении КС РФ от 7 декабря 2010 г. № 1621-О-О указывается, что распределение бремени доказывания (невиновности) не освобождает уполномоченные органы, включая суды, при рассмотрении и разрешении дел об административных правонарушениях в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, от соблюдения требований ст. 24.1 «Задачи производства по делам об административных правонарушениях», 26.11 «Оценка доказательств» КоАП РФ и других статей Кодекса, направленных на обеспечение всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств и справедливого разрешения дел об административных правонарушениях.

Упрощенный порядок не позволяет реализовать задачи производства по делам об административных правонарушениях и не способствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выясне-

нию обстоятельств каждого дела, выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Факт фиксации административного правонарушения является поводом для возбуждения административного производства, а материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, — единственным доказательством по делу об административном правонарушении. В связи с этим возникает другой важный вопрос, который базируется на технических характеристиках средств автоматизированной фиксации, а именно: условное или безусловное использование цифровых записей приборов в качестве доказательства при возникновении спора с участием субъекта предполагаемого административного правонарушения. Как известно, для решения вопроса о приобщении материалов к делу следует установить относимость и допустимость показаний средств автоматической фиксации. В связи с этим при рассмотрении спорных дел органам судебной и исполнительной власти, разрешающим дела такого рода, следует установить, являются ли показания технического средства надлежащими и определить круг вопросов для выяснения, а именно: было ли сертифицировано техническое средство и представлено ли свидетельство о поверке технического устройства.

Кроме того, важным представляется и фактор выяснения вопроса подлинности записи (материалов, получаемых с использованием специальных технических средств). Это достаточно актуально в связи с тем, что изменение данных в цифровых записях не представляется затруднительным даже для обычных пользователей, поэтому при наличии заинтересованности в необъективной оценке и неустановлении истины вопрос «презумпции виновности» может порождать и негативную оценку общества к работе правоохранительных органов. Можно сделать вывод о том, что позитивный вектор в работе по объективной оценке даст не только система тотального контроля за деятельностью правоохранительных органов в рассматриваемой сфере, но и персональная ответственность лиц, осуществляющих проверку работоспособности, процедур опломбирования и учета средств автоматической фиксации. Представляется также допустимым и реализуемым создание соответствующих реестров технических средств с указанием сведений о поверке, идентификационных данных такого средства, указанием на сертификат, размещаемых в сети Интернет в свободном доступе.

Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ вводится порядок, согласно которому допускается использование средств видеозаписи для целей фиксации сотрудниками полиции процессуальных действий. В пунктах 24 и 25 Административ-

ного регламента Министерства внутренних дел РФ исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения⁹ предоставляется право сотрудникам при общении с участниками дорожного движения, за исключением случаев, запрещенных законодательством, использовать видео- и звукозаписывающую аппаратуру, а также запрещается препятствовать использованию видео- и звукозаписывающей аппаратуры участником дорожного движения. Поскольку совершение правонарушения и его фиксация происходят в конкретном месте, при определенных условиях, а средства автоматической фиксации правонарушений имеют программные настройки, они не могут учитывать определенные условия, способствующие совершению правонарушения (например, на заледенелой трассе отсутствует дорожный знак, запрещающий обгон транспортного средства, а сплошная линия разметки не просматривается). В таких случаях участникам дорожного движения необходимо предоставить право использования видео- и звукозаписывающей аппаратуры и признать за материалами, полученными с использованием таких средств, статуса надлежащего доказательства, поскольку иных доказательств невиновности такого лица может просто не быть. Это позволит в ряде случаев избежать незаконного и необоснованного привлечения к административной ответственности.

Безусловно, в рамках рассмотрения жалобы на вынесенное по делу об административном правонарушении постановление лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе воспользоваться всеми процессуальными правами в процессе по обжалованию соответствующего постановления — согласно ч. 3 ст. 30.6 КоАП РФ судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме. Однако в данном случае происходит временной разрыв, который может препятствовать собиранию доказательств, подтверждающих не только невиновность соответствующего субъекта, но также иные обстоятельства, которые должны учитываться при привлечении к ответственности и назначении наказания.

Рассматривая вопрос обжалования постановления, вынесенного в упрощенном порядке, следует обратить внимание на место рассмотрения дела. Согласно ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ в случае выявления административного правонарушения, совершенного с использованием транспортного средства, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, протокол об административном правонарушении не со-

⁹ Утв. приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185.

ставляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Дело рассматривается по месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств. Данные условия не позволяют заявить ходатайство о рассмотрении дела по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. При этом жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судом или должностным лицом по месту рассмотрения дела. Таким образом, проживая в регионе, отличном от места совершения административного правонарушения, зафиксированного в автоматическом режиме, собственник транспортного средства, даже будучи невиновным, не имеет возможности без несения дополнительных расходов участвовать в рассмотрении жалобы, приводить соответствующие доводы, очно заявлять ходатайства и пользоваться иными процессуальными правами.

Установленные законодателем конструкции не позволяют субъекту, привлекаемому к административной ответственности, пользоваться средствами правовой защиты, которые были бы ему предоставлены при рассмотрении дела в ином административном порядке. При фиксации административного правонарушения в автоматическом режиме фактически утрачиваются две стадии административного процесса: возбуждение и рассмотрение дела, которые по сути заменяются механическим составлением итогового документа — постановления по делу без соблюдения всех необходимых атрибутов самого рассмотрения как процесса, где и должна быть определена прямая связь административной ответственности с установлением вины через проведение разнообразной проверочной и доказательственной процессуальной деятельности¹⁰.

В этой связи представляется возможным введение дополнительных институтов, которые позволят заявлять лицам, привлекаемым к административной ответственности в упрощенном порядке, о нарушении их прав, в том числе об отсутствии их вины в правонарушении, до стадии обжалования постановления. Формулировка ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ в ее первоначальной редакции (до принятия Федерального закона от 23 июля 2010 г. № 175-ФЗ) предусматривала, что собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе проверки подтверждаются содержащиеся

в его сообщении или заявлении данные, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц. Однако порядка направления данных сообщений или заявлений КоАП РФ не устанавливает. Законодатель, изменив ст. 2.6.1 КоАП РФ, пошел по пути наименьшего сопротивления и вместо установления соответствующего порядка рассмотрения дел об административном правонарушении, зафиксированных в автоматическом режиме, вынес вопросы доказывания невиновности лица, привлекаемого к ответственности, и иных обстоятельств на стадию обжалования. Введение института подачи заявлений, выражающих несогласие привлекаемого к ответственности лица, вероятно, может способствовать реализации его прав на полное, всестороннее и объективное рассмотрение дела, а также гарантировать принцип презумпции невиновности¹¹.

Законодательством зарубежных стран вопрос оспаривания принятого решения регламентируется по-разному. В частности, Законом об административных правонарушениях (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)*)¹² Федеративной Республики Германия предусмотрена возможность обжалования полученной потенциальным нарушителем штрафной квитанции в течение двух недель с момента ее получения, т. е. по факту привлечения к ответственности (§ 67 OWiG). Согласно ч. 5¹ ст. 10.3 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (ПКОАП РБ) физическое лицо, несогласное с привлечением его к административной ответственности, имеет право на подачу письменного заявления о своем несогласии по месту жительства в течение одного месяца со дня получения копии постановления о наложении административного взыскания в порядке, предусмотренном ч. 3¹ ст. 10.3 (в случаях фиксации нарушения правил дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами). Постановление утрачивает силу в день получения Государственной автомобильной инспекцией указанного заявления. В дальнейшем административный процесс по данному факту ведется в общем порядке. При этом не исключается стандартная процедура обжалования такого постановления, предусмотренная ст. 12.1 ПКОАП РБ, однако дока-

¹¹ См.: *Росинский Б. В.* О необходимости изменения редакции статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих назначение административных наказаний собственникам (владельцам) транспортных средств // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2011. № 1.

¹² См.: *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* 24.05.1968 // *BGBI.* 1968. I. 481.

¹⁰ См.: *Кузьмичева Г. А., Молчанов П. В., Студеникина М. С.* Презумпция невиновности и административная ответственность за нарушение правил дорожного движения // *Безопасность дорожного движения: сб. науч. тр.* 2011. Вып. 11. С. 145.

зывание факта управления транспортным средством другим лицом возлагается на лицо, привлеченное к административной ответственности. Срок для предоставления доказательств составляет один месяц (ч. 3 ст. 6.1 ПИКоАП РБ).

Отдельно следует уделить внимание фигуре субъекта административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ, совершенного с использованием транспортного средства, зафиксированного с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Согласно ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ субъектами таких административных правонарушений признаются собственники (владельцы) транспортных средств.

Поскольку отношения собственности регламентируются гражданским законодательством, для определения надлежащего субъекта административной ответственности необходимо обратиться к нормам Гражданского кодекса РФ, в соответствии с п. 2 ст. 212 которого имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований. В постановлении Пленума ВС РФ от 9 февраля 2012 г. № 2 выражена позиция о том, что в случае фиксации административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, субъектом такого правонарушения является собственник (владелец) транспортного средства, независимо от того, является он физическим либо юридическим лицом (ч. 1 ст. 2.6.1 КоАП РФ). На наш взгляд, данная позиция представляется ошибочной. В данном случае не учитывалась объективная сторона административных правонарушений, которые могут быть зафиксированными специальными техническими средствами в автоматическом режиме, которая неразрывно связана с управлением транспортным средством. Юридическое лицо не имеет возможности управления транспортным средством, а значит, не может быть привлечено к административной ответственности. Данную позицию разделяет П. В. Молчанов, который справедливо отмечает, что дело об административном правонарушении в отношении юридического лица подлежит прекращению, а к ответственности должно быть привлечено конкретное физическое лицо, в пользовании которого в момент совершения административного правонарушения находилось транспортное средство¹³. Аналогичным образом данный вопрос привлечения

к ответственности решается в Германии. Законом об административных правонарушениях Федеративной Республики Германия также установлена административная ответственность юридических лиц, и специальных норм, исключающих такую ответственность за правонарушения в области дорожного движения, не предусмотрено.

При этом Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь (ч. 2 ст. 4.9) предусмотрено, что в случае, если собственником (владельцем) транспортного средства является юридическое лицо, привлечению к административной ответственности в порядке, предусмотренном ч. 3¹ ст. 10.3 ПИКоАП РБ, подлежит лицо, управлявшее таким транспортным средством. Применение данного подхода, на наш взгляд, создает трудности в правоприменении, поскольку в случаях, предусмотренных ч. 3¹ ст. 10.3 ПИКоАП РБ, протокол об административном правонарушении не составляется, постановление выносится без участия лица, привлекаемого к административной ответственности, а административно-процессуальные методы по установлению лица, управляющего транспортным средством, при вынесении такого постановления отсутствуют.

Согласно ст. 244 ГК РФ имущество, находящееся в собственности двух или нескольких лиц, принадлежит им на праве общей собственности. Факт регистрации транспортного средства в органах Государственной инспекции по безопасности дорожного движения на имя конкретного лица не влияет на отношения общей собственности. Отсюда вытекает неясность, кто из супругов, владеющих автомобилем на праве общей собственности, должен быть привлечен к административной ответственности в соответствии со ст. 2.6.1 КоАП РФ.

Также нерешенным является вопрос привлечения к ответственности несовершеннолетних, которым может принадлежать транспортное средство на праве собственности, к примеру, в результате вступления в наследство. По общему правилу, предусмотренному ст. 2.3 КоАП РФ, административная ответственность наступает с 16 лет. А право собственности не ограничено каким-либо минимальным возрастом. Более того, КоАП РФ предусмотрены изъятия из общих правил рассмотрения дел об административных правонарушениях в случаях, когда к ответственности привлекается несовершеннолетнее лицо (обязательное уведомление прокурора (ст. 26.11), рассмотрение дела по месту жительства несовершеннолетнего (ст. 29.5) и др.). Упрощенный порядок применяется без учета важных, на наш взгляд, положений законодательства.

В заключение следует отметить, что активная разработка и внедрение технических новинок в сфере автоматической фиксации административных правонарушений, расширение географии установки и техническое обслуживание стационарных средств автома-

¹³ См.: Молчанов П. В. Собственник (владелец) транспортного средства как субъект административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 20.

тической фиксации позволяют говорить о том, что Россия догоняет своих западных соседей не только по превентивным мерам в целях снижения аварийности на дорогах, но и по совершенствованию правоохранительной работы в рамках повседневной правоприменительной деятельности. Вместе с тем нельзя сравнивать количество и качество междугородных автодорожных магистралей и иных автомобильных дорог по протяженности в России и в любом другом европейском государстве, поэтому работа соответствующих служб, включая обслуживание систем автоматической фиксации, должна быть построена с учетом особенностей действующего законодательства и статистических данных по фиксации правонарушений, предусмотренных КоАП РФ. Необходим и постоянный анализ данных статистики правонарушений, полученных с учетом средств автоматической фиксации. Постоянное нарушение различными участниками дорожного движения на одном и том же участке дороги может говорить не только и не столько о вине участников дорожного движения, но и о непродуманном подходе в установлении ограничений скорости,

дорожных знаках и иных символах, фиксирующихся в качестве нарушений. Существует необходимость в устранении обозначенных проблем нормативного регулирования, в том числе по привлечению лиц к административной ответственности в упрощенном порядке, непосредственным образом сказывающихся на правах граждан, влекущих нарушение ряда положений КоАП РФ, обеспечивающих право на защиту, а также препятствующих всестороннему, полному и объективному рассмотрению дела об административном правонарушении. Для надлежащего регулирования отношений, возникающих при использовании средств автоматической фиксации административных правонарушений с использованием технических средств, а также вопросов привлечения к административной ответственности в результате такой фиксации требуются комплексный анализ норм административного и гражданского законодательства Российской Федерации, а также изучение опыта отдельных иностранных государств и их объединений в плане как нормативного регулирования, так и его практической реализации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Aktuell: Neue Radar-Anlagen in der Schweiz. URL: <http://www.law-news.ch>.
Gesetz über Ordnungswidrigkeiten 24.05.1968 // BGBl. 1968. I. 481.
Зырянов С. М. Административная ответственность в системе публично-правовой ответственности // Журнал российского права. 2014. № 1.
Кузьмичева Г. А., Молчанов П. В., Студеникина М. С. Презумпция невиновности и административная ответственность за нарушение правил дорожного движения // Безопасность дорожного движения: сб. науч. тр. 2011. Вып. 11.
Молчанов П. В. Собственник (владелец) транспортного средства как субъект административной ответственности // Административное право и процесс. 2010. № 3.
Росинский Б. В. О необходимости изменения редакции статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих назначение административных наказаний собственникам (владельцам) транспортных средств // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 1.
Система измерений скорости движения транспортных средств «Автодория». URL: <http://avtodoria.ru/about>.

REFERENCES

- Aktuell: Neue Radar-Anlagen in der Schweiz. URL: <http://www.law-news.ch>.
Gesetz über Ordnungswidrigkeiten 24.05.1968. BGBl. 1968. I. 481.
Zyryanov S. M. Administrativnaya otvetstvennost' v sisteme publichno-pravovoy otvetstvennosti. Zhurnal rossiyskogo prava. 2014. No. 1.
Kuz'micheva G. A., Molchanov P. V., Studenikina M. S. Prezumptsiya nevinovnosti i administrativnaya otvetstvennost' za narushenie pravil dorozhnogo dvizheniya. Bezopasnost' dorozhnogo dvizheniya: sb. nauch. tr. 2011. Vyp. 11.
Molchanov P. V. Sobstvennik (vladelets) transportnogo sredstva kak sub'ekt administrativnoy otvetstvennosti. Administrativnoe pravo i protsess. 2010. No. 3.
Rossinskiy B. V. O neobkhodimosti izmeneniya redaktsii statey Kodeksa Rossiyskoy Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh, reglamentiruyushchikh naznachenie administrativnykh nakazaniy sobstvennikam (vladel'tsam) transportnykh sredstv. Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2011. No. 1.
Sistema izmereniy skorosti dvizheniya transportnykh sredstv «Avtodoriya». URL: <http://avtodoria.ru/about>.