

УДК 342.951

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОБСТВЕННИКОВ (ВЛАДЕЛЬЦЕВ) ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

Н.С. Семёнов

Договорно-правовой департамент МВД России

Рассматривается порядок привлечения собственников транспортных средств к административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения. Автором формулируется позиция о наличии в российском административно-деликтном законодательстве института объективного вменения, создающего возможность привлечения к административной ответственности без установления виновности владельца транспортного средства. В качестве вывода предлагается закрепить порядок производства по делам об административных правонарушениях, зафиксированных с помощью технических средств фото-, видеофиксации, работающих в автоматическом режиме, в отдельной главе КоАП – «Особый порядок привлечения к административной ответственности».

***Ключевые слова:** административное принуждение, административная ответственность, собственник транспортного средства, объективное вменение, презумпция невиновности, средства фото-, видеофиксации, производство по делам об административных правонарушениях, особый порядок.*

Федеральным законом «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ¹ гл. 2 Общей части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) была дополнена ст. 2.6.1 «Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств».

Часть 1 указанной статьи установила административную ответственность собственников (владельцев) транспортных средств за нарушения в сфере дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи и средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (далее – технические средства видеофиксации)².

¹ СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4007.

² При этом согласно ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП, в ред. ФЗ от 23.10.2010 г. № 175-ФЗ, 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

Одновременно ст. 1.5 «Презумпция невиновности» была дополнена примечанием, которое изменило положения этой статьи, изъяв из принципа презумпции невиновности, применительно к административным правонарушениям в области дорожного движения, фиксируемым техническими средствами видеофиксации, общее правило, согласно которому лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

Указанные новации по существу закрепляют особый порядок привлечения к административной ответственности за деликты в области дорожного движения в случае их фиксации техническими средствами видеофиксации.

При таком порядке, в силу ч. 3 ст. 28.6 КоАП, протокол об административном правонарушении не составляется, постановление о наложении штрафа выносится уполномоченным органом без участия лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, и их копии автоматически рассылаются им почтовым отправлением в трехдневный срок. Рассматриваемые законодательные новации вызвали достаточной широкий общественный резонанс. В юридической литературе, в средствах массовой информации появилось немало публикаций, в которых высказываются мысли о противоречии Конституции Российской Федерации соответствующих положений ст. 1.5, 2.6.1, 4.1 и 28.6 КоАП. Одновременно указывалось, что вновь введенные законоположения не вполне соответствуют ряду действующих норм Кодекса.

Все это, на наш взгляд, требует уделить внимание анализу и оценке изменений, внесенных в КоАП Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ.

Презумпция невиновности сегодня – один из основополагающих правовых принципов, защищающих людей от произвола власти. Презумпцией является предположение, признаваемое достоверным до тех пор, пока не будет доказано обратное.

Общеизвестно, что рассматриваемый принцип в соответствии со ст. 49 Конституции Российской Федерации распространяется прежде всего на уголовно-правовые деликты.

Формулировка понятия «презумпция невиновности» с использованием уголовно-правового инструментария представляется вполне обоснованной, поскольку именно привлечение к уголовной ответственности предполагает применение в отношении физических

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 третьих лиц.

лиц наиболее серьезных мер государственного принуждения и наложения различных правоограничений.

Однако дальнейшее развитие гуманистических идей и демократических начал в нашем государстве предопределило выход рассматриваемого правового феномена за пределы уголовного законодательства и распространение на иные отрасли российского права. Об этом свидетельствует включение соответствующих юридических положений в нормативные правовые акты, регулирующие различные по своему содержанию правоотношения³.

В юридической литературе ряд авторов обосновывают тезис об отнесении презумпции невиновности к межотраслевым презумпциям⁴.

Исключительно важное значение презумпция невиновности приобретает в отраслях публичного права. Именно оно «направлено на обеспечение и охрану общих интересов, интересов государства, всего общества»⁵.

В системе публичного права особое место занимает административное право, поскольку «эта отрасль права регулирует общественные отношения в области государственного управления»⁶, оно «детализирует общественные отношения, которые входят в предмет правового регулирования иных отраслей права»⁷.

Основным обстоятельством, вызывающим необходимость соблюдения презумпции невиновности в административно-правовых отношениях, является широкое использование императивного метода регулирования.

Суть императивного метода регулирования состоит в том, что регулирование общественных отношений происходит путем принудительных, властных предписаний государства, что подразумевает неравенство участников и выделение властвующего и подвластного субъектов. Следовательно, в таких правоотношениях существует большая вероятность нарушения прав подвластного субъекта. Чтобы избежать подобных ситуаций или же минимизировать их последствия, необходимо установление повышенного уровня правовой защищенности подвластных субъектов административных

³См.: ч.1 ст.14 УПК; ч.6 ст.108 НК; ст.1.5 КоАП.

⁴См., например: Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995. С.124; Дрягин М.А. Презумпция невиновности в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юр. наук. Иркутск, 2004. С. 9; Хореев А.А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2009. С.16–17; Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности. М., 2009. С. 6.

⁵ Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2010. С. 64.

⁶ Козлов Ю.М., Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8.

⁷ Административное право. С. 65.

правоотношений, особенно в вопросах, касающихся привлечения к ответственности. Полагаем, что презумпция невиновности как раз и относится к таким правовым гарантиям, которые стоят на защите участников публичных правоотношений.

Рассматриваемый особый порядок привлечения собственника транспортного средства к административной ответственности не предполагает, как этого требуют действующие нормы КоАП, установления его вины в совершении административного деликта.

В соответствии с ч. 1 и 2 ст. КоАП лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в том числе и в сфере дорожного движения, в отношении которых установлена его вина. По-другому не может и быть, так как само административное правонарушение законодателем в ч. 1 ст. 2.1 КоАП определяется как противоправное, виновное действие или бездействие. Отсюда следует, что вина лица, привлекаемого к административной ответственности, в совершении административного правонарушения является обязательным элементом состава, необходимым, чтобы квалифицировать объективно противоправное деяние в качестве административного правонарушения.

Хорошо известно, что отсутствие хотя бы одного обязательного элемента состава правонарушения не позволяет его квалифицировать как таковое, что находит свое подтверждение в п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении».

Применяемые в настоящее время технические средства видеофиксации правонарушений позволяют получить достоверные и объективные данные о событии правонарушения, времени и месте его совершения, транспортном средстве, водителе которого нарушил правила дорожного движения. Однако получить какую-либо информацию о водителе транспортного средства, а тем более установить его виновность не представляется возможным.

Правовая позиция государства по поводу личности нарушителя и его вины обозначена в ч. 1 ст. 2.6 КоАП, в соответствии с которой к административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, в случае их фиксации техническими средствами видеофиксации, априори привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

Получается, что в данном случае нет оснований для квалификации объективно противоправного деяния как административного правонарушения, но при этом за его совершение предусмотрена административная ответственность.

В результате закреплена законодателем возможность привлечения к административной ответственности без установления виновности собственника (владельца) транспортного средства

способствует формированию позиции о существовании в современном российском административно-деликтном законодательстве института объективного вменения.

Являясь сторонником принципа ответственности за субъективную вину, нельзя не отметить, что это общее правило не исключает установленных законом случаев более широкой ответственности, административной ответственности без вины. Во всяком случае, в административно-деликтном законодательстве нет указания на то, что административная ответственность возможна лишь при наличии законченного состава правонарушения, т. е. должна содержать все элементы, входящие в состав правонарушения. Полагаю, что законодатель в специальных нормах права, как в нашем случае, вполне может предусмотреть отдельные исключения из общего правила о виновной ответственности. Подобные исключения имеются и в иных отраслях права.

Так, в соответствии со ст. 1079 ГК РФ использование транспортных средств рассматривается как деятельность, представляющая повышенную опасность для окружающих. В силу этого на владельца транспортного средства, как на владельца источника повышенной опасности, возложена обязанность по возмещению причиненного транспортным средством вреда. Поскольку совершение административного правонарушения, выразившегося в несоблюдении Правил дорожного движения водителем транспортного средства (как водителем источника повышенной опасности), представляет существенную опасность для граждан и общества, законодатель посчитал необходимым назначить административное наказание собственнику транспортного средства в случае фиксации нарушения техническими средствами видеофиксации. Соответствующие положения ст. 2.6.1 КоАП сформулированы законодателем аналогично нормам гражданского законодательства (ст. 1079 ГК РФ)⁸.

Соглашаясь в принципе с рассуждениями профессора Б.В. Россинского, уточню, что в данном случае (ответственность без вины) к собственнику транспортного средства применяются в большей степени меры защиты граждан и общества от возможного причинения вреда, чем меры административной ответственности.

В соответствии с положениями ст. 24.1 КоАП «Задачи производства по делам об административных правонарушениях» правоприменителю необходимо обеспечить всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, а также выявление причин и

⁸ Россинский Б.В. О презумпции невиновности при назначении административного наказания собственнику транспортного средства. // Административное право и процесс. М., 2011. № 5. С. 4–7.

условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Всесторонность, полноту и объективность конкретного дела, на наш взгляд, позволяет обеспечить выяснение обстоятельств, предусмотренных ст. 26.1 КоАП «Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении», а именно: наличие события правонарушения; лицо, совершившее правонарушение, и его виновность; обстоятельства смягчающие и отягчающие обстоятельства; характер и размер ущерба; обстоятельства, исключающие производство по делу; причины и условия совершения административного правонарушения.

Особый же порядок привлечения к ответственности за административные правонарушения, выявленные с применением технических средств видеofиксации, не предусматривает для субъектов административной юрисдикции возможности их установления, что может свидетельствовать о недостижении задач административно-юрисдикционного процесса.

Интересная ситуация возникает по вопросу о перераспределении бремени доказывания невиновности в совершении административного правонарушения по данной категории дел, что вытекает из положений ч. 3 ст. 1.5 КоАП и примечания к ней.

КоАП не содержит прямого указания на обязанность лица, привлекаемого к административной ответственности по данной категории дел, доказывать свою невиновность. Даже в случае, если допустить существование обязанности лица доказывать свою невиновность, то ненадлежащее исполнение такой обязанности не может повлечь для него каких-либо неблагоприятных последствий, поскольку отсутствие прямых доказательств невиновности не является априори доказательством его вины в совершенном административном правонарушении, поскольку никто не отменял положение о том, что все неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Таким образом, трудно не прийти к выводу, что обязанность доказывания виновности лица, в соответствии с требованиями ст. 2.1 и 26.1 КоАП, продолжает относиться и к компетенции субъектов административной юрисдикции.

Практика ограничения презумпции невиновности путем перераспределения бремени доказывания имеет в системе российского законодательства правовые основания. Так, Конституционный суд Российской Федерации отметил, что в процессе правового регулирования других видов юридической ответственности (кроме уголовно-правовой) законодатель вправе решать вопрос о

распределении бремени доказывания вины иным образом⁹. При этом, на примере таможенных правонарушений, суд указал на возможность претерпевания лицом, виновность которого не должна доказываться государственными органами, неблагоприятных последствий нарушения таможенных правил, если при этом ему представляется возможность доказать свою невиновность.

В ситуации, связанной с применением мер административного принуждения в области дорожного движения за правонарушения, выявленные с помощью технических средств видеофиксации, реальная возможность реализовать предусмотренные КоАП права, для лица, привлекаемого к административной ответственности, отсутствует.

В распоряжении лица, привлекаемого к административной ответственности за рассматриваемые правонарушения, в соответствии со ст. 1.5, 25.1, 30.1 КоАП имеются следующие правовые гарантии его защиты: нести ответственность за правонарушения, в отношении которых доказана его вина; все неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в его пользу; знакомиться со всеми материалами дела; давать объяснения; представлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; пользоваться юридической помощью защитника; присутствовать при рассмотрении дела об административном правонарушении; обжаловать постановление по делу об административном правонарушении; использовать иные процессуальные права в соответствии с КоАП.

В нашем же случае из перечисленных прав фактически остается только возможность обжаловать постановление о наложении административного наказания. Фактически при существующей процедуре привлечения собственников транспортных средств к административной ответственности допускается их участие в процессе лишь на стадии обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Такое положение не может не свидетельствовать об ограничении реализации прав определенной группы лиц по имущественному признаку (наличие в собственности транспортного средства).

Проведенный анализ положений КоАП позволяет признать наличие определенных правовых пробелов в законодательстве Российской Федерации, связанных с применением мер административного принуждения в отношении собственников (владельцев) транспортных средств, привлекаемых к административной ответственности за совершение правонарушений в области дорожного движения, выявленных с применением специальных технических средств видеофиксации:

⁹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 г. № 7-П. // СПС «КонсультантПлюс»

1. Невозможность установить виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, и соответственно невозможность квалификации объективно противоправного деяния в качестве административного правонарушения.

2. Наличие в структуре административно-деликтного законодательства института объективного вменения, предполагающего привлечение лиц к административной ответственности за действия, не образующие состава административного правонарушения.

3. Неполное выполнение задач производства по делам об административных правонарушениях, в части всесторонности, полноты, объективности и своевременности выяснения обстоятельств дела.

4. Наличие у субъектов административной юрисдикции серьезных трудностей в установлении в полном объеме необходимых для разрешения дела об административном правонарушении фактов.

5. Невозможность доказать лицом, привлекаемым к административной ответственности, свою невиновность до вынесения постановления о назначении административного наказания.

6. Ограничение в реализации прав определенной группы лиц на основании имущественного признака (наличие в собственности транспортного средства).

7. Отсутствие правовой защищенности лиц, привлекаемых к административной ответственности в рассматриваемом порядке в случае ошибочного наложения административного наказания (в том числе и гражданско-правовой).

Так, например, в средствах массовой информации были опубликованы сообщения, когда из-за некорректной настройки камеры видеофиксации, в частности, на одном из участков Волгоградского проспекта г. Москвы, некоторых водителей ошибочно штрафовали за превышение скоростного режима. Максимальная скорость на данном участке трассы была установлена Правительством Москвы еще в 1997 г. в 80 км/ч. Однако следящий за дорогой видеофиксатор был настроен на 60 км/ч. Соответственно всем, кто двигался рядом с прибором со скоростью свыше 60 км/ч, приходили постановления о наложении административного штрафа. Сколько водителей пострадали от неправомерных показаний прибора и есть ли такие казусы на иных трассах страны никто не знает¹⁰.

8. Значительно затруднено использование презумпции невиновности как основного правового средства, гарантирующего защиту граждан от необоснованного привлечения к административной ответственности.

¹⁰ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75079/>. Дата обращения 25 ноября 2012 г.

Указанные правовые пробелы свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования механизма реализации прав граждан в случаях применения к ним мер административного наказания в области дорожного движения. Причем преодоление существующих противоречий, на наш взгляд, возможно только внесением соответствующих изменений в административно-деликтное законодательство.

Наиболее продуктивным видится путь, связанный с некоторым изменением статуса КоАП. На наш взгляд, необходимо все новеллы в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, зафиксированных с помощью технических средств видеофиксации, изложить в отдельной главе КоАП – «Особый порядок привлечения к административной ответственности».

В общих (основных) статьях предполагаемой главы КоАП можно было бы сформулировать особенности принципа невиновности с учетом перераспределения бремени доказывания, задач производства по делам данной категории, скорректировать субъективную сторону административного правонарушения, зафиксированного техническими средствами видеофиксации. В конечном итоге предполагаемая редакция КоАП позволила бы нивелировать имеющиеся, в том числе и отмеченные в статье внутренние противоречия между действующими статьями Кодекса.

Данное предложение учитывает последствия современного научно-технического прогресса, который позволит в обозримом будущем применять специальные технические средства в качестве фиксаторов противоправных деяний по значительно большему числу составов административных правонарушений, предусмотренных как гл. 12 КоАП, так и другими его главами.

Список литературы

1. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. М., 2010.
2. Дрягин М.А. Презумпция невиновности в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юр. наук. Иркутск, 2004.
3. Козлов Ю.М., Предмет советского административного права. М., 1967.
4. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 27 апреля 2001 г. № 7-Ппо делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «Автоваз» и «Комбинат «Североникель», общества с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита-плюс» и «Невско-балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова // СПС «КонсультантПлюс»
5. Россинский Б.В. О презумпции невиновности при назначении административного наказания собственнику транспортного средства // Административное право и процесс. М., 2011., № 5.
6. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. Матузова, А.В. Малько. Саратов, 1995.
7. Хореев А.А. Принципы производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2009.
8. Шергин А.П. Процессуальная составляющая правового регулирования административной ответственности.// Административное право и процесс, М., 2010. № 3.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF VEHICLE OWNER (THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS)

N.S. Semenov

Ministry of Internal Affairs of Russia, Contract and legal department

The article is aimed to investigate an order of making vehicle owners answerable for traffic laws infringement. In author's judgment there's institution of objective imputation in Russian administrative tortious legislation, that creates ability to call a vehicle owner to account without guilt ascertainment. In conclusion, it is suggested to establish an order of administrative offences proceeding that are traced by the technical gears of foto- and video- working in a automatic mode, in separate «CoAO» chapter – «A special order of administrative responsibility imposing».

Keywords: *administrative coercion, administrative responsibility, vehicle owner, objective imputation, innocence presumption, foto- and video gears, administrative infringements proceeding, special order.*

Об авторе:

СЕМЁНОВ Николай Сергеевич – старший лейтенант внутренней службы, эксперт Договорно-правового департамента МВД России (г. Москва, ул. Житная, 12а); e-mail: nssemenov@mail.ru