

КоАП 2.0. Риск-ориентированный подход. Концепция.

Данная концепция создана в ходе работы рабочей группы при ОНФ. При её создании были заложены принципы персонализации системы наказаний, развито направление нематериальных наказаний, учтены особенности работы системы фото-видео фиксации нарушений, нарушения ранжированы по степени риска, которые они создают на дороге.

Концепция представляет из себя многомерную матрицу, каждое из измерений которой ранжирует объект или его действие по степени опасности. Наказание определяется очень просто, всего лишь исходя из положения конкретного элемента в данной системе координат. Зачатки подобной системы уже имеются в действующей редакции КоАП РФ, наша рабочая группа развила эти идеи в целостную и стройную концепцию, учитывающую многолетний опыт всех её участников.

В ходе разработки данной концепции учтены все современные тренды по цифровизации систем поддержания общественного порядка, изучен опыт ряда европейских и азиатских стран. В то же самое время учтены национальные особенности нашей страны, а также особенности процедуры администрирования тех или иных правонарушений.

Самым нежелательным сценарием в дорожном движении разработчиками данной концепции признается **дорожно-транспортное происшествие**. Данная концепция направлена на то, чтобы резко снизить число ДТП и, как следствие, жертв на российских дорогах. При этом фискальная функция используется крайне точно и осторожно, только в тех случаях, когда штраф действительно способен выполнить профилактическую роль и предотвратить трагедию большего масштаба. В работе использованы открытые данные страховых компаний, а также открытая статистика ГИБДД по авариям с человеческими жертвами.

Уникальным предложением является учет **индивидуального коэффициента риска** водителей или автомобилей, который призван оценить вероятность развития нежелательного сценария (ДТП) в дорожной ситуации в некоторой перспективе. Регулирующее воздействие на участников дорожного движения значительно дифференцируется в зависимости от значения индивидуального коэффициента риска.

При этом нами учтен тот факт, что существующий «водительский» раздел КоАП складывался годами и необходимо унаследовать его структуру, избегая резких изменений.

Список изменений.

21.02.2020. Версия 02: добавлено описание индивидуального коэффициента риска, добавлены параметры сезонности и времени суток, принадлежность ТС физическим/юридическим лицам. (Шкуматов)

25.02.2020. Версия 03: изменена классификация дорог населенных пунктов; добавлен механизм прецедентного рассмотрения по административным делам; добавлено фиксированное возмещение морального вреда и расходов на юристов; обжалование через портал Госуслуги (Шкуматов)

25.02.2020. Версия 04: добавлен раздел по легковому такси. (Швагерус)

25.02.2020. Версия 05: добавлен раздел по пассажирскому транспорту (Храпач)

25.02.2020. Версия 06: добавлен раздел (и уточнены формулировки) по автоматическому контролю ДД (Шухман)

26.02.2020. Версия 07: добавлен раздел по ОДД (Мухортиков)

26.02.2020. Версия 08: добавлен раздел по грузоперевозкам (Матягин)

26.02.2020. Добавлен состав РГ (Шкуматов)

Состав рабочей группы

Васильев А.Н.	Член центрального штаба ОНФ
Смирнова И.В.	Заместитель руководителя исполкома ОНФ
Аманлиев М.И.	Адвокат
Афанасьев И.В.	Автоюрист
Ахметжанов Р.Х.	Правозащитник
Баршев В.А.	Журналист «Российская газета»
Волобуев А.В.	Обозреватель газеты "Известия"
Буранов И.С.	Журналист «Коммерсантъ»
Гильманов М.В.	Заместитель директора ООО «Автодория»
Жадов М.А.	Заместитель директора ООО «Глонасс-БДД»
Каблинова Ю.П.	Координатор движения «Синие Ведёрки»
Кадаков М.А.	Главный редактор «За Рулём»
Крачун В.Г.	Член Общественного совета Министерства транспорта РФ
Легуенко М.С.	Журналист «Ридус»
Матягин В.В.	Президент Ассоциации "ГРУЗАВТОТРАНС"
Моржаретто И.А.	Автоэксперт, журналист, ведущий радиопрограмм
Мухортиков А.В.	Эксперт по ОДД
Храпач С.В.	Председатель наблюдательного совета Ассоциации «Межрегионавтотранс»
Швагерус С.Е.	Руководитель АНО МЕФТ
Шухман Г.М.	Эксперт по автоматической фиксации нарушений
Шкуматов П.М.	Координатор движения «Синие Ведёрки»

Объекты, подпадающие под регулирование.

Участники дорожного движения. Мы предлагаем использовать следующую классификацию участников дорожного движения (синхронизировано с ПДД):

1. Пешеход;
2. Водитель;
3. Велосипедист;
4. Пассажир;
5. Пользователь средств индивидуальной мобильности.

Участники дорожного движения (водители и велосипедисты) делятся на новичков и любителей по стажу вождения:

1. Новичок — стаж до 3-х лет вождения;
2. Любитель — стаж более 3-х лет вождения включительно.
3. Профессионал — стаж более 3-х лет, документально подтверждена коммерческая деятельность (ИП) или работа, связанная с управлением ТС (трудовой договор).

Транспортные средства. С развитием систем автоматической фиксации нарушений ПДД появилась возможность накопления больших данных по разным характеристикам вождения. К сожалению, в большинстве случаев не устанавливается конкретный водитель, который управлял транспортным средством. Поэтому объект «транспортное средство» выделен нами в отдельную сущность, которая подлежит отдельному регулированию. Данная классификация синхронизирована с ПДД и с Техническим регламентом ТС.

1. Велосипед;
2. Механическое транспортное средство категории L1-L5;
3. Механическое транспортное средство категории L6-L7;
4. Механическое транспортное средство категории M1;
5. Механическое транспортное средство категории M2-M3;
6. Механическое транспортное средство категории N1-N3;
7. Автопоезд;

Также необходима классификация транспортных средств по способу их использования:

1. Частный
2. Коммерческий — прокат (каршеринг);
3. Коммерческий — такси;
4. Коммерческий — пассажирские перевозки;
5. Коммерческий — перевозки детей;
6. Коммерческий — перевозка грузов;
7. Коммерческий — иные цели.

Еще одна классификация — по степени автономности ТС:

1. Без системы автоматического вождения;
2. С отключаемой системой автоматического вождения;
3. Полностью автономное ТС

Принадлежность ТС:

1. Юридическое лицо;

2. Физическое лицо.

Ответственный за состояние дорог. Безопасность движения зависит не только от действий участников дорожного движения, но и от того, в каком состоянии находятся дороги. Мы предлагаем следующую классификацию ответственных за состояние дорог:

1. Дороги;
2. Железнодорожные переезды;
3. Искусственные сооружения.

Ответственный за исправность автомобиля. Мы предлагаем выделить в отдельную категорию автопроизводителей и их представителей для тех случаев, когда автомобиль имеет конструктивный недостаток, подлежащий устранению за счет производителя (отзыв), однако автопроизводителем не предпринято никаких мер по информированию владельцев транспортных средств. Также, необходимо предусмотреть ответственность СТО за некачественно выполненный ремонт или сервисные работы, которые привели к ДТП. В эту же категорию относится и фальшивый техосмотр.

1. Автопроизводитель или его представитель;
2. СТО (техническое обслуживание)
3. СТО (технический осмотр)

Ответственный за организацию дорожного движения. Некачественно и непонятно организованное дорожное движение представляет угрозу возникновения нежелательных последствий: ДТП.

1. Дороги;
2. Железнодорожные переезды;
3. Искусственные сооружения.

Дороги. Классификация дорог необходима, потому что тяжесть последствий от различных нарушений ПДД различается радикально в зависимости от типа дороги, на которой оно произошло. Мы предлагаем классифицировать дороги по числу полос движения на проезжей части:

1. С общим числом полос проезжей части (частей) до 2-х включительно;
2. С общим числом полос проезжей части (частей) до 4-х включительно;
3. С общим числом полос проезжей части (частей) более 4-х;

Также необходимо классифицировать дороги по их типу использования:

1. Автомагистрали и дороги для автомобилей;
2. Обычные автомобильные дороги;
3. Улицы;
4. Дороги жилых территорий.

Классификация по принадлежности дороги:

1. Дороги городов федерального значения;
2. Дороги городов с населением более 1 млн человек;
3. Дороги прочих населенных пунктов;
4. Дороги вне населенных пунктов.

Классификация по направлению движения:

1. Движение в обе стороны;
2. Движение одностороннее.

Системы контроля дорожного движения. Мы предлагаем классифицировать системы контроля дорожного движения на три категории:

1. Ручной способ контроля;
2. Инструментальный способ контроля;
3. Контроль с использованием автоматических средств.

В первую категорию относится деятельность инспекторов ГИБДД и иных служб, ответственных за безопасность дорожного движения.

Вторая категория также содержит в себе действия ответственных сотрудников, однако предполагает использование средств измерения для контроля в ручном или автоматизированном режиме.

Третья категория предполагает полное отсутствие влияния человека на выбор и фиксацию события с признаками административного правонарушения, должностное лицо лишь проверяет наличие состава административного правонарушения исходя из доказательной базы, которую собрало автоматическое средство контроля дорожного движения, и при подтверждении наличия события АПН дает ему правовую оценку. При этом необходимо учитывать, возможное наличие ошибок автоматических комплексов, как фиксации мнимого АПН, так и присвоение реального АПН ТС-нарушителя соседнему с ним ТС, которое АПН не совершало - то есть выявлять и исключать такие ошибки автоматических комплексов в процессе исследования материалов фиксации.

Время суток. Известно, что в вечернее время суток происходят наиболее тяжелые ДТП. Это связано с усталостью части водителей, накопленной за рабочий день.

1. Светлое время суток;
2. Темное время суток.

Сезон. Из статистики известно, что в зимний период происходит больше ДТП, в том числе и с тяжелыми последствиями.

1. Зимний период;
2. Остальное время года.

Действия, подпадающие под регулирование

В общем смысле регулированию подлежат любые действия участников дорожного движения, ответственных за состояние дорог, автомобилей и дорожного движения, которые приводят к нарушению ПДД. Предполагается, что именно нарушение ПДД влечет за собой наступление самого нежелательного сценария в данной концепции — ДТП.

Нарушения ПДД. Разные нарушения ПДД имеют разную степень риска возникновения ДТП. В связи с этим, мы предлагаем выделить три категории типов нарушений ПДД:

1. Низкий риск;
2. Средний риск;
3. Высокий риск;

Нарушения из первой категории имеют незначительную степень риска возникновения ДТП. Например, на пустой дороге водитель перестраивается в соседнюю полосу, «зацепив» сплошную линию. Очевидно, что это нарушение, однако оно никак не могло привести к аварийной ситуации. Напротив, водитель, который едет по жилой территории со скоростью 100 км/ч, грубо нарушая ПДД, резко увеличивает риск возникновения ДТП самого тяжелого типа.

Также нарушения делятся на две категории в зависимости от обстоятельств:

1. Однократное;
2. Длительное.

Например, нарушение ограничений скорости является однократным нарушением, поэтому наказание может быть вынесено при каждой фиксации. В то же самое время отсутствие диагностической карты является длительным нарушением, поэтому наказание может быть вынесено один раз в определенный период, например один раз в сутки.

Совершение ДТП. Это самый нежелательный сценарий развития дорожной ситуации. Мы считаем, что факт совершения ДТП уже является индикатором серьезного нарушения ПДД и должен оцениваться именно с этой точки зрения. Сами же ДТП делятся на два типа:

1. ДТП без причинения вреда жизни и здоровью;
2. ДТП с причинением легкого или среднего вреда здоровью;
3. ДТП с причинением тяжелого вреда здоровью или смерти.

Индивидуальный коэффициент риска

Поскольку при разработке данной концепции в качестве базового был принят риск-ориентированный подход, то необходимо определить параметр, который будет отражать степень риска участников дорожного движения. Индивидуальный коэффициент риска (ИКР) - это ключевой показатель, отражающий ту степень риска, которую производит водитель/автомобиль в процессе дорожного движения. Одна из основных задач контролирующих органов и систем — корректное определение значения данного коэффициента для участников дорожного движения.

ИКР определяется с использованием *систем контроля дорожного движения* (см. выше по тексту). Поскольку у нас часть штрафов обезличена и кто находился за рулем не устанавливается и не будет устанавливаться, будет вестись два разных ИКР: для водителей и для автомобилей.

Собственник автомобиля должен и будет иметь право указать явным образом водителя ТС, который осуществил нарушение ПДД, в таком случае ИКР автомобиля уменьшается, а ИКР водителя увеличивается на значение, в зависимости от типа нарушения. Если

собственник автомобиля таким правом не воспользовался, то в результате регистрации нарушения ПДД изменяется ИКР для автомобиля.

Ранжирование водителей/автомобилей по группам риска

Ключевой идеей настоящей концепции является ранжирование водителей и автомобилей (в связи с автоматической фиксацией нарушений, где водитель не устанавливается) по четырем группам риска с использованием индивидуального коэффициента риска. Мы предлагаем разделить эти объекты регулирования на следующие группы:

1. Нулевая группа риска;
2. Низкая группа риска;
3. Средняя группа риска;
4. Высокая группа риска.

Водители/автомобили из нулевой группы риска характеризуются крайне незначительным числом нарушений ПДД, крайне низкой вероятностью совершения ДТП, это уверенные, аккуратные и ответственные люди, которые заслуживают всяческого поощрения.

Водители/автомобили из низкой группы риска характеризуются спокойным стилем вождения, крайне редко попадают в ДТП, которые, даже если и произошли, как правило самой легкой категории — без причинения вреда жизни и здоровью.

Водители/автомобили из средней группы риска характеризуются умеренно агрессивным стилем вождения, который приводит либо к многократным незначительным нарушениям ПДД, либо к повторяющимся грубым нарушениям. ДТП, в которые попадают такие водители, характеризуются большим материальным ущербом и, возможно, причинением вреда жизни и здоровью. Такие водители нуждаются в переобучении и в тщательной коррекции водительского опыта для изменения собственных привычек и особенностей характера.

Водители/автомобили из высокой группы риска склонны к маргинальному поведению на дорогах, к многократному совершению грубых нарушений ПДД и, как следствие, к существенному повышению вероятности возникновения тяжелых ДТП. Такая группа нуждается в особом и постоянном внимании со стороны контролирующих органов и ГИБДД.

Алгоритм перехода водителя из группы в группу следующий: в ходе вождения по водителю накапливается история вождения (*big data*), связанная с количеством зафиксированных за ним нарушений. Количество и степень риска нарушений определяет индивидуальный «коэффициент риска» (*возникновения ДТП*) По достижению определенного уровня риска, который является настраиваемым параметром, водитель/автомобиль переходит из одной группы в другую. При этом, нарушения имеют срок давности, мы предлагаем использовать стандартный период 1 год. Для нарушений ПДД, которые привели к ДТП с жертвами (кат.2 и кат.3), предлагается использовать срок давности 3 года. По истечению срока привлечения к административной ответственности, уровень риска конкретного водителя снижается, если к общей сумме не добавляются новые нарушения.

Мы предлагаем следующие коэффициенты по нарушениям из разных групп риска:

1. Нарушение низкой степени риска — 1х
2. Нарушение средней степени риска — 3х

3. Нарушение высокой степени риска — 10х
4. Любое нарушение, которое привело к ДТП кат.1 — 30х
5. Любое нарушение, которое привело к ДТП кат.2 — 100х (3 года)
6. Любое нарушение, которое привело к ДТП кат.3 — 300х (3 года после окончания срока уголовного преследования)

Поскольку главным критерием для данной концепции является предотвращение ДТП, нарушения высокой степени риска имеют десятикратный коэффициент. Это означает, что такие нарушения могут со значительной долей вероятности привести к аварии, причем с человеческими жертвами.

Для определения границ низкой, средней и высокой групп риска имеет смысл обратиться к статистике страховых компаний, которая показывает, что 1 ДТП приходится на 43,6 нарушений ПДД в год. Или, можно сделать обратный вывод, что водитель, нарушивший ПДД 44 раза за год с высокой долей вероятности попадет в ДТП. Из статистики ГИБДД следует, что 1 ДТП с тяжким вредом здоровью или смертью одного из участников приходится на 873 нарушения ПДД в год. В то же самое время, водители, которые допускают не более 5-ти нарушений ПДД в год статистически реже попадают в аварии, чем даже те, кто ни разу не нарушает правила дорожного движения.

Разумеется, нельзя допускать до того, чтобы водители приближались к этим пороговым значениям. В связи с этим, экспертным образом мы оценили, что:

1. Нулевая группа риска: значение индивидуального коэффициента риска от 0 до 5;
2. Низкая группа риска: значение индивидуального коэффициента риска от 6 до 30;
3. Средняя группа риска: значение индивидуального коэффициента риска от 31 до 100;
4. Высокая группа риска: значение индивидуального коэффициента риска от 101;

Отдельного внимания заслуживают водители/автомобили с индивидуальным коэффициентом риска >500, так как это близко к порогу совершения ДТП с тяжкими последствиями.

Ранжирование наказаний

На текущий момент примерно $\frac{3}{4}$ зафиксированных нарушений выявляется камерами фото- и видеofиксации. Эта доля испытывает тенденцию к росту, так как камеры «умнеют» и начинают распознавать много типов нарушений ПДД сразу, количество камер увеличивается, а их стоимость уменьшается. В то же самое время количество инспекторов ГИБДД сокращается, несмотря на рост фактической нагрузки на единицу личного состава.

Таким образом встает вопрос о максимально эффективном использовании ресурса ГИБДД для увеличения безопасности на дорогах страны при входном условии недостаточности личного состава для 100% покрытия всех дорог страны. Очевидно, что необходимо разделить внимание, которое уделяется инспекторами, разным категориям водителей/автомобилей.

Так, например, водитель из нулевой или низкой группы риска практически не склонен нарушать ПДД, а если это и происходит, то, как правило, из-за внешних факторов («запутанная» организация дорожного движения, незнакомое место, внезапные изменения в ОДД на привычном маршруте). Если ставить во главу угла основной критерий настоящей концепции — резкое снижение риска совершения ДТП, то зачем уделять повышенное

внимание тем водителям/автомобилям, которые и без того имеют крайне небольшие шансы стать виновниками аварии?

В связи с этим нами предлагается ряд наказаний, которые не связаны с фискальной нагрузкой. Вся шкала по иерархии наказаний в данной концепции выглядит следующим образом:

1. Предупреждение;
2. Внеочередная сдача экзамена на знание ПДД для водителей
3. Временный запрет на эксплуатацию ТС для автомобилей;
4. Штраф;
5. Обязательные работы;
6. Лишение права управления ТС;
7. Административный арест;
8. Уголовная ответственность.

Предупреждение — это очень эффективный способ уведомить человека о том, что был зафиксирован факт нарушения ПДД и обратить его внимание на то, чтобы это не повторялось. Большинство водителей, получив штраф с камеры или будучи пойманными инспектором, не допускают повторных нарушений в том же месте или на аналогичных дорогах. Это основной способ наказания для водителей из нулевой и низкой группы риска.

Если водитель переходит из низкой группы риска в среднюю, то это означает, что он подзабыл ПДД и неплохо было бы освежить воспоминания. Довольно часто водители, которые сдавали экзамен много лет назад, добросовестно заблуждаются, ведь ПДД меняются очень часто и некоторые изменения водитель мог просто не отследить. Такая мера наказания носит профилактический характер, не связана с денежной формой наказания и несет водителю только положительные моменты, потому что является сигналом для того, чтобы он освежил знания правил дорожного движения.

Однако, если речь идет об автоматической фиксации нарушений, далеко не всегда удается установить личность водителя, поэтому ответственность несет собственник ТС. При этом, многие автомобили «собирают» сотни и тысячи штрафов, автоматически относя себя к высокой группе риска. Для таких ситуаций выходом является установление «*периода охлаждения*», когда водителю(-ям), кто бы они не были, запрещается эксплуатировать конкретное ТС в течение определенного периода. С нашей экспертной точки зрения такой «*период охлаждения*» было бы разумным установить в 2 недели.

Штраф — см. раздел «*Предупреждения и штрафы*» данной концепции ниже по тексту.

Обязательные работы являются отличным наказанием за совершенное правонарушение, которое подавляющему числу нормальных людей даст урок на долгое время. В настоящей редакции КоАП РФ обязательные работы незаслуженно игнорируются, а в приоритете находятся фискальные методы наказания, что не всегда работает по причине высокой степени экономического неравенства в нашем обществе.

Лишение права управления ТС применяется в случаях, когда риск возникновения ДТП из-за систематических нарушений ПДД становится неприемлемо высоким.

Административный арест применяется для немедленного пресечения противоправного поведения на дороге и дополняет другие виды наказаний.

Предупреждения и штрафы

Действующий КоАП РФ выполняет прежде всего карательно-фискальную функцию. Мы считаем, что совершенствование института административной ответственности в области дорожного движения и административных правонарушений на транспорте должно быть направлено на его трансформацию из карательно-фискального инструмента в институт персонализированного назначения наказания, подлежащего дифференцированному применению.

Поскольку уже все объекты и их действия были определены выше, можно провести дифференциацию штрафов с использованием аналогичной логики. Штрафы — это промежуточный тип наказания, который предназначен для водителей средней и высокой группы риска.

Предупреждения и штрафы мы предлагаем разделить на подкатегории:

1. Предупреждение;
2. Штраф (50% скидка при своевременной оплате);
3. Штраф (без скидки);
4. Максимальный штраф;

Концептуальная таблица для случаев фиксации нарушения камерами автоматической фиксации нарушений:

Водители/автомобили	Предупреждения/штрафы	Тип нарушения
Группа риска «0»	Предупреждение	Легкое
	Предупреждение	Среднее
	Штраф	Тяжелое
Группа риска «1»	Предупреждение	Легкое
	Штраф	Среднее
	Штраф (без скидки)	Тяжелое
Группа риска «2»	Штраф	Легкое
	Штраф (без скидки)	Среднее
	Штраф (без скидки)	Тяжелое
Группа риска «3»	Максимальный штраф	Легкое
	Максимальный штраф	Среднее
	Максимальный штраф	Тяжелое

В нашей концепции появляется понятие штрафа и максимального штрафа. Мы предлагаем определить максимальный штраф для каждого типа нарушений. Например, для нарушения ПДД средней степени риска штраф может составлять 1500 рублей, а максимальный штраф — 5000 рублей. В таком случае, если нарушение совершает водитель/автомобиль из группы риска «2» (средняя группа риска), а нарушение фиксируется камерой, собственнику придется заплатить 1500 рублей без скидки. Если же аналогичное нарушение совершает водитель из группы риска «3» (высокая группа риска), то ему придется

заплатить максимальный штраф для данной группы нарушений — 5000 рублей. Водитель из группы риска «1» сможет заплатить штраф 750 рублей (50% скидка от 1500 рублей), а водитель из группы риска «0» отделается предупреждением (фискальная нагрузка отсутствует). Во всех случаях индивидуальный коэффициент риска водителей/автомобилей будет увеличен на 3 единицы.

Уведомления

В случае практической реализации данной концепции количество уведомлений водителям/собственникам ТС будет исчисляться миллиардами. Необходимо минимизировать письменные уведомления для удобства водителей/собственников ТС и переходить на современные мгновенные способы коммуникации.

Тип наказания	Тип уведомления
Предупреждение	Электронное, по желанию водителя/собственника — бумажное
Направление на экзамен по ПДД	Электронное, бумажное
Ограничение эксплуатации ТС	Электронное, бумажное
Штраф (автоматическая фиксация)	Электронное, по желанию водителя/собственника — бумажное
Штраф (ручная фиксация)	Электронное, по желанию водителя/собственника — бумажное
Обязательные работы	Бумажное (судебное решение), электронное
Лишение права управления ТС	Бумажное (судебное решение), электронное
Административный арест	Бумажное (судебное решение), электронное

В качестве официальной системы электронных оповещений предпочтительно использовать портал «Госуслуги», региональные порталы, сайт ГИБДД, а также электронную почту. В идеальном варианте у ГИБДД должно быть своё мобильное приложение, уведомления должны приходить через push, а также должны дублироваться по SMS.

Прецедент в административном праве

Если фиксация нарушения носит системный характер (например знак в конкретном месте установлен с нарушением требований ГОСТ или камера фиксации сломалась и неправильно фиксировала скорость за конкретный период времени), то необходимо дать возможность ссылаться в жалобе на постановление на установленный судом факт, который был установлен в ходе рассмотрения жалобы другого гражданина. При этом, если обстоятельства административного правонарушения схожи, то административное расследование не производится, решение по жалобе выносится на основании прецедента.

Возмещение морального вреда и расходов на юридическую помощь

Мы предлагаем ввести законодательную норму, которая предполагает обязательное фиксированное возмещение расходов на юридическую помощь и возмещение морального

вреда для тех граждан, которые доказали собственную невиновность в административном правонарушении в ходе судебного разбирательства.

На текущий момент разброс в возмещении расходов на юридическую помощь и моральный вред крайне высок и определяется по внутреннему убеждению судьи. Мы предлагаем зафиксировать эту сумму для всех типов административных правонарушений и определить её в 15 тысяч рублей.

Таким образом, если водитель доказал свою невиновность, то государство обязано не только отменить постановление по делу об административном правонарушении, но и возместить фиксированную сумму в 15 тысяч рублей незаконно привлеченному к ответственности гражданину.

Массовая отмена постановлений

В случае, когда автоматическое средство фиксации нарушений неисправно, либо обстоятельства дорожной ситуации препятствуют её нормальной работе (например на дороге образовалась яма, или дорожные службы огородили участок дороги), но постановления вынесены и граждане привлечены к ответственности, чтобы не увеличивать поток жалоб в суды необходимо предусмотреть массовую отмену таких постановлений по инициативе органа, вынесшего постановление (ГИБДД, МАДИ, АМПП и др.).

Об отмене постановления граждане информируются в электронном виде по умолчанию и в письменном виде, если гражданин изъявил такое желание и у него нет профиля на портале Госуслуги. При этом должно производиться информирование для граждан, уже оплативших штраф, о способах возмещения произведенной оплаты штрафа

Обжалование

Мы предлагаем ввести схему обжалования, аналогичную работе финансового омбудсмена, который показал свою эффективность в деле рассмотрения споров между страхователями и страховыми компаниями. Необходимо перед подачей жалобы на постановление в суд предусмотреть обязательную передачу жалобы гражданскому третейскому арбитру в электронном виде (возможно через портал Госуслуги), который должен провести предварительное разбирательство и, либо отменить постановление, либо отказать в жалобе. Обе стороны (орган, вынесший постановление и гражданин) имеют право не согласиться с решением административного омбудсмена и обратиться в суд.

Такая схема поможет резко снизить нагрузку на судебную систему, куда пойдут лишь сложные случаи, требующие детального разбирательства и очного выяснения всех обстоятельств произошедшего.

Презумпция невиновности

Мы выступаем категорически против презумпции виновности, которая отражена в предложенной Минюстом версии КоАП. Презумпция невиновности не должна распространяться лишь на один случай: выяснение личности правонарушителя (водителя) в случае фиксации нарушения средствами автоматической фото- и видеофиксации. При этом у собственника ТС должно сохраняться право указать личность конкретного нарушителя при условии признания данным водителем факта совершения административного правонарушения либо нахождения в момент фиксации нарушения за рулем данного ТС. После выяснения личности предполагаемого нарушителя у него должна полностью

сохраняться возможность оплаты штрафа со скидкой, обращения с жалобой омбудсмену и последующей подачей жалобы в суд.

Право указания личности нарушителя у собственника ТС должно сохраняться на весь период, отведенный на оплату штрафа, то есть 70 календарных дней.

Принятие принципа презумпции виновности противоречит Конституции РФ, а также покрывает недобросовестных производителей автоматических средств фиксации нарушений, так как их работа по сути признается непогрешимой и абсолютно достоверной, что в большом числе ситуаций абсолютно не так. **Мы уверены, что автоматическое средство фиксации нарушений должно формировать полный комплект доказательств того, что нарушение произошло и никак иначе, и должностное лицо (орган), ведущее дело, обязано скачивать этот полный комплект с комплекса, сохранять, исследовать и предоставлять гражданину в случае обжалования, в том числе через интернет.**

Примеры

Дано: водитель — новичок, являясь собственником автомобиля, которым он управляет, на автомобиле категории М1 (легковой), находящийся в низкой группе риска, осуществляя движение по обычной четырехполосной дороге, находящейся вне населенного пункта, превысил скорость на 23 км/ч. Нарушение зафиксировано камерой.

Решение: несмотря на то, что данное нарушение является нарушением низкой группы риска, статус начинающего водителя накладывает повышенные требования к соблюдению ПДД, поэтому данному водителю выписывается штраф из категории нарушений низкой группы риска. Индивидуальный коэффициент риска автомобиля увеличивается на 2 (для начинающих водителей повышенный коэффициент)

Дано: водитель — профессионал, управляя грузовым автомобилем в коммерческих целях, находясь на двухполосной дороге с односторонним движением выбрал неверное направление для движения и двигался во встречном направлении, что было зафиксировано инспектором ГИБДД.

Решение: движение по встречной полосе является нарушением высокого риска, узкая двухполосная дорога повышает вероятность столкновения, грузовик имеет разрешенную массу большую, чем любой легковой автомобиль. Однако, осуществление трудовой/коммерческой деятельности препятствует лишению права управления ТС, поэтому в качестве наказания выписывается максимальный штраф за нарушение из высокой группы риска. Также индивидуальный коэффициент риска водителя увеличивается на 10.

Дано: водитель — любитель, находящийся в низкой группе риска, управляя личным автомобилем, осуществил нарушение правил остановки/стоянки, встав под знаком 3.27 на двухполосной дороге с движением в обоих направлениях (1+1).

Решение: данное нарушение провоцирует водителей осуществлять объезд препятствия, сопряженный с выездом на полосу встречного движения, что создает повышенный риск. Сочетание факторов говорит о том, что водитель, нарушив ПДД, подверг риску других участников движения, чем совершил нарушение из средней группы риска. Собственник автомобиля получает штраф, который может оплатить со скидкой, а индивидуальный коэффициент риска данного авто увеличивается на 3.

Концептуальные предложения рабочей группы по направлению такси.

Основания для предложений рабочей группы.

Такси является отдельным видом автомобильного транспорта и занимает существенную часть рынка перевозок пассажиров в Российской Федерации. Развитие цифровых технологий организации транспортного обслуживания населения легковыми такси и отдельное отраслевое законодательство требуют системных подходов к определению административной ответственности всех участников правовых отношений.

Проектируемые составы административных правонарушений в новом КоАП в части легкового такси:

Статья 20.16. Нарушение правил перевозок пассажиров и багажа легковым такси

Статья 20.27. Управление транспортным средством или выпуск на линию транспортного средства без тахографа, несоблюдение норм времени управления транспортным средством и отдыха либо нарушение режима труда и отдыха водителей.

Статья 20.34. Несоблюдение перевозчиком требований законодательства Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров

Статья 21.3. Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения

Статья 21.4 Нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб, цветографической схемы легкового такси или незаконная установка опознавательного фонаря легкового такси или опознавательного знака "Инвалид"

Статья 21.5. Управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена, или транспортным средством, на котором незаконно установлен опознавательный знак "Инвалид"

Таким образом, в проекте нового КоАП содержится 6 составов административных правонарушений, относящихся непосредственно к деятельности легкового такси.

При этом, проектируемыми нормами проекта федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – КоАП), не в полной мере обеспечивается единство правового регулирования, остаются неурегулированным ряд ключевых для этой сферы административной ответственности правовых отношений, что, в конечном счете, негативным образом повлияет на обеспечение прав и законных интересов как участников рынка, так и потребителей услуг легкового такси.

Так, при проектировании норм КоАП не учтено, что обязательные требования к участникам правовых отношений установлены не только «Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», но и Федеральными законами «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», и статьей 9 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Следует отметить, что особенностями системы федерального законодательства о такси является специальное разделение участников правовых отношений. Помимо водителей такси, непосредственно осуществляющих перевозку, таковыми являются юридические лица и индивидуальные предприниматели организующие перевозку пассажиров и багажа легковыми такси - «владельцы разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковыми такси» и «принимающие заказы на предоставление транспортного средства такси для перевозки пассажиров и багажа с помощью любых средств связи». Для каждой категории федеральным законодательством о такси установлены соответствующие права и обязанности.

Так, федеральным законодательством для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей владельцев разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковыми такси установлены обязанности по:

- обеспечению технического обслуживания и ремонта легковых такси;
- проведению контроля технического состояния легковых такси перед выездом на линию;
- обеспечению прохождения водителями легковых такси предрейсового медицинского осмотра;
- оборудованию легкового такси.

Для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих прием заказа на предоставление транспортного средства такси для перевозки пассажиров и багажа с помощью любых средств связи установлены обязанности по:

- регистрации принятого заказа;
- информирования о прибытии такси к месту подачи;
- выдачи кассового чека или квитанции в форме бланка строгой отчетности.

Необходимость системного подхода к формированию сбалансированной ответственности участников правоотношений в сфере такси требует уточнения составов административных правонарушений в соответствующих главах Особенной части КоАП.

Предлагаемые новеллы в законодательство об административных правонарушениях в области нарушений на транспорте.

Деятельность по перевозке пассажиров и багажа легковым такси на территории субъекта Российской Федерации осуществляется при условии получения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. Реестр выданных разрешений подлежит размещению на официальном сайте уполномоченного органа (в случае отсутствия у уполномоченного органа официального сайта - на официальном сайте субъекта Российской Федерации).

В настоящее время в Российской Федерации, более 95% использования легкового такси осуществляется путем приема заказа на предоставление транспортного средства такси для перевозки пассажиров и багажа с помощью любых средств связи (через приложения по вызову такси или при заказе такси по телефону).

Обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих прием заказа на предоставление транспортного средства такси для перевозки пассажиров и багажа с помощью любых средств связи установлены «Правилами

перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

Передача юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем принятого с помощью любых видов связи заказа для исполнения физическому лицу, не имеющему разрешения на перевозку пассажиров и багажа легковым такси, является противоправным деянием, причиняющее вред обществу, государству, отдельным лицам.

Предлагается внести новый состав административного правонарушения в сфере легкового такси:

«Передача юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем принятого с помощью любых видов связи заказа для исполнения физическому лицу (равно как юридическому лицу, либо индивидуальному предпринимателю), на транспортное средство, не включенное в реестр выданных разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковыми такси».

Предложения по уточнению норм законодательства об административных правонарушениях в области нарушений на транспорте и безопасности дорожного движения в части легкового такси.

Учитывая необходимость системного подхода к формированию сбалансированной ответственности участников правоотношений в сфере такси (водителей, владельцев разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковыми такси), представляется необходимым при проектировании норм КоАП провести комплексный анализ предлагаемой административной ответственности, определив целесообразность и регулятивное воздействие тех или иных видов административных наказаний.

Так, необходимы уточнения субъектов административных правонарушений, исходя из распределения обязанностей, установленных отраслевым законодательством – предлагаемые законопроектом нормы не всегда учитывают специфику правоотношений.

В связи с развитием и цифровизацией государственного управления, представляется необходимым уточнение и приведение некоторых предлагаемых составов административных правонарушений в соответствие с федеральным законодательством и практикой правоприменения. Например – «Перевозка пассажиров и багажа легковым транспортным средством, используемым для оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа, водителем, не имеющим при себе разрешения на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси».

В настоящее время во многих субъектах Российской Федерации вводится практика выдачи разрешения на перевозку пассажиров и багажа легковыми такси в электронной форме, в виде QR кода, который ведет на страницу регионального реестра выданных разрешений в сети «Интернет».

Целесообразно изменить состав административного правонарушения на «Перевозка водителем пассажиров и багажа легковым транспортным средством не включенным в реестр выданных разрешений на перевозку пассажиров и багажа легковым такси».

Предложения по линии пассажирского автомобильного транспорта.

Составы АП на автомобильном пассажирском транспорте:

Статья 11.14.2. Нарушение правил перевозок пассажиров и багажа по заказу

Статья 11.15.1. Нарушение требований в области транспортной безопасности

Статья 11.23. Управление транспортным средством или выпуск на линию транспортного средства без тахографа, несоблюдение норм времени управления транспортным средством и отдыха либо нарушение режима труда и отдыха водителей (нарушение лицензионных требований).

Статья 11.26. Незаконное использование зарегистрированных в других государствах автотранспортных средств для перевозок грузов и (или) пассажиров

Статья 11.27. Управление транспортным средством без отличительного на нем и (или) прицепах к нему знака государства регистрации транспортного средства (прицепа) и нарушение других правил эксплуатации транспортного средства при осуществлении международной автомобильной перевозки

Статья 11.29. Осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений, либо с незаполненными разрешениями, разрешениями, заполненными с нарушением установленных правил, или разрешениями, не соответствующими виду перевозки, либо без учетного талона, либо без отметки в уведомлении должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, об устранении нарушения (ответственность несет водитель, хоть и является субъектом правонарушения)

Статья 11.31. Несоблюдение перевозчиком требований законодательства Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров

Статья 11.32. Нарушение установленного порядка проведения обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств) либо обязательных предварительных, периодических, предрейсовых или послерейсовых медицинских осмотров (нарушение лицензионных требований).

Статья 11.33. Нарушение порядка использования автобуса, трамвая или троллейбуса

Статья 12.1. Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра или технического осмотра (нарушение лицензионных требований).

Статья 12.5. Управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена (нарушение лицензионных требований).

Статья 12.31. Выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке, не прошедшего государственного технического осмотра или технического осмотра, с заведомо подложными государственными регистрационными знаками, имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, с установленными без соответствующего разрешения устройствами для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб (нарушение лицензионных требований).

Статья 12.31.1. Нарушение требований обеспечения безопасности перевозок пассажиров и багажа, грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (в части, касающейся предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров дублирует ст.11.32) (нарушение лицензионных требований).

Статья 12.37. Несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств (ОСАГО) это лицензионные требования?

Статья 14.1.2. Осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии (за исключением ст.11.23 КОАП РФ, осуществление деятельности без лицензии; с нарушением условий, предусмотренных лицензией; с грубым нарушением условий, предусмотренных лицензией).

Вывод: в сфере пассажирских автоперевозок действует 15 норм из 3 разделов, при этом 7 из них касается нарушений лицензионных требований, которым посвящена еще и отдельная статья (14.1.2).

Предложение: поскольку все виды коммерческой перевозки пассажиров автобусами подлежат обязательному лицензированию, Правительством РФ установлены лицензионные требования, которые детализированы и разделены на обычные и грубые, целесообразно сделать один состав АП, предусматривающий ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии; с нарушением лицензионных требований; с грубым нарушением лицензионных требований.

Предложения по концепции формирования нового КОАП РФ

Виды наказания по санкции для юридических лиц и должностных лиц:

Санкции должны охватывать всех субъектов АП: руководителя; должностного лица, ответственного за выполнение лицензионных требований; водителя, не соблюдающего лицензионные требования. В зависимости того, какие лицензионные требования были нарушены, в чем ведении находится их исполнение, с учетом факта совершения аналогичного АП, иных смягчающих или отягчающих обстоятельств, санкция должна подразумевать предупреждение; минимальный штраф; максимальный штраф; аннулирование лицензии. В зависимости от вида нарушения дело должно рассматриваться должностным лицом, либо судом (конфискация ТС, приостановление деятельности, аннулирование лицензии).

Суды, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об АП:

В действующем КОАП РФ подавляющее количество составов АП рассматривает то же должностное лицо, которое выявило и процессуально закрепило АП. Так, например, все составы по делам об АП в гл.11 и 12 рассматриваются таким образом, что отражено в гл.23.

Вывод: каждому гарантировано право на справедливое рассмотрение дела (ст.45-47 Конституции РФ), должностное лицо, выявившее АП, процессуально задокументировавшее его (составление протокола об АП и проч.) не должно рассматривать дело об АП, т.к. в этом случае нарушается право на объективное и всестороннее рассмотрение дела, поскольку должностное лицо, собравшее доказательства вины привлекаемого к административной ответственности лица, прямо заинтересовано в обвинительном решении по делу.

Предложение: установить, что при рассмотрении дела об АП, постановление по делу об АП должно выносить вышестоящее должностное лицо Ространснадзора по отношению к должностному лицу, выявившему АП.

Меры обеспечения при производстве по делам об АП на транспорте:

Действующий КОАП РФ предусматривает различные виды мер обеспечения по дела об АП (ст.27.1). При возбуждении дел об АП на пассажирском автомобильном транспорте, как правило, применяются такие меры, как: арест товаров, транспортных средств и иных вещей. Причем судебная практика показывает, что должностные лица не могут нормативно обосновать применение ареста ТС во всех случаях выявления нарушений лицензионных требований. Так, например, признаны незаконными действия должностного лица Росавтодорнадзора по аресту ТС по ст.11.14.2 КОАП РФ – за не указание государственного регистрационного знака ТС в договоре фрахтования.

Вывод: как правило, на пассажирском автомобильном транспорте безосновательное использование меры обеспечения в виде ареста применяется в качестве дополнительного, не предусмотренного КОАП наказания, а не в целях обеспечения по делу об АП, процесс применения меры происходит на линии, в ограниченное время, должностное лицо не всегда успевает прибыть на место проверки, водитель не компетентен профессионально и не наделен процессуальными правами по АП, совершаемым юридическим лицом, процесс обжалования действий должностных лиц происходит в АС, в течение 2-3 месяцев, не эффективен и не может оперативно и эффективно защитить права юридического лица, закон о прокуратуре также не предполагает оперативного реагирования на случаи злоупотреблений при применении меры обеспечения.

Предложение: процесс применения меры обеспечения в виде ареста ТС должен быть разделен на 2 этапа:

- задержание ТС (на 48 часов) при выявлении нарушений, не устранение которых может привести к общественно опасным последствиям или угрожать жизни и здоровью граждан (тех.неисправность ТС, влекущая отказ тормозной системы, водитель с признаками опьянения, отсутствие разрешительных документов на перевозку), после чего должностное лицо обращается в суд с ходатайством об аресте ТС, при этом, владелец ТС имеет возможность аргументированно возражать на доводы административного органа;

- арест ТС (на срок до 2 месяцев, или до окончания административного расследования) через судебную процедуру.

Сам ускоренный процесс рассмотрения такого рода дел в суде и апелляция по ним должен быть предусмотрен в АПК РФ (т.к. обжалуется действие должностного лица административного органа, ущемляющее права юридического лица), если применяется арест ТС, принадлежащий физическому лицу, то в КАС РФ.

Ответственность должностных лиц административных органов:

Судебная практика по делам, возбуждаемым различными судами по жалобам (заявлениям) на постановления по делам об АП показывает, что должностные лица Ространснадзора и ГИБДД не воспринимают с опасением факт судебного обжалования вынесенных ими процессуальных решений, подчас фраза об обжаловании в суде воспринимается ими с иронией, т.к. отмена постановления по делу об АП судом или в административном порядке не влечет каких-либо последствий для вынесшего его должностного лица.

Так, например, в период с 2015 по 2017г.г. различными судами были признаны незаконными и отменены 52 постановления должностных лиц ЦУГАДН, как незаконные и не обоснованные, причем 55% постановлений были вынесены теми же должностными лицами, действия которых судом были признаны незаконными, при этом ни одно должностное лицо ни органами прокуратуры РФ, ни вышестоящим руководством Ространснадзора не было привлечено к какой-либо ответственности.

Вывод: безнаказанность за незаконное привлечение к административной ответственности при отмене постановлений по делам АП судом порождает неправоное поведение должностных лиц. Применение дисциплинарного наказания является правом, а не обязанностью вышестоящего должностного лица.

Предложение: ввести норму административной ответственности должностного лица, постановление по делу об АП которого было отменен как незаконное. Ответственность

должна наступать в любом случае, при поступлении соответствующего заявления от потерпевшего.

Подведомственность рассмотрения дел об АП и жалоб на постановления по делам об АП в судах:

В ст.27 АПК РФ перечислены виды споров относящиеся к компетенции арбитражных судов, в частности, арбитражный суд рассматривает дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом, действующая редакция КОАП РФ (ст.23.1) предусматривает рассмотрение арбитражным судом только части составов, предусматривающих административную ответственность за правонарушения в сфере пассажирского автомобильного транспорта.

При этом, зачастую одни и те же составы рассматривают арбитражные суды и суды общей юрисдикции, что ведет к путанице и затягиванию судебной защиты прав.

Имеется Пленум ВС РФ, касающийся критериев относимости спора к компетенции арбитражного суда, но даже он не дает четкую определенность в данном вопросе.

Вывод: существующий порядок определения подведомственности рассмотрения дел не позволяет однозначно определить, какому суду подведомственно то или иное дело об АП.

Предложение: перечислить в статье предлагаемого КОАП РФ все составы, подведомственные арбитражному суду.

Предложения по ст.1.5, 3.12, 3.19 процессуальной части КоАП, применительно к автоматическому контролю дорожного движения специальными техническими средствами с функцией фотовидеофиксации.

1. Зафиксировать в явном виде, что на водителей (владельцев/собственников) возлагается доказательство только непричастности к управлению ТС, при наличии данного обстоятельства. Данное обязательство должно возникать только после безусловного установления наличия события АПН и его связи с зафиксированным ТС и выявления и исключения ошибок автоматических комплексов, на основании исследования материалов фотовидеофиксации.

2. Признать, что исследование материалов фиксации автоматического контроля дорожного движения требует специальных знаний, как минимум Правил дорожного движения, как максимум – понимания, что комплексы могут ошибаться, даже будучи полностью исправными, без записей о сбоях в системных журналах, утвержденными как средство измерения и имеющими действующую поверку. Соответственно это исследование в каждом случае должно быть основано не на субъективной оценке должностного лица «я верю, что сертифицированный комплекс с поверкой и без сбоев не может ошибаться, а значит для исследования достаточно одной фотографии», а на аттестованной независимой экспертизой методике исследования от производителя комплекса, обеспеченной необходимым для её выполнения набором материалов фиксации и с известной (подтвержденной/определенной при аттестации) областью применимости. Данная методика должна содержать также указания о проверке подлинности и неизменности материалов фиксации, для выявления и исключения их фальсификаций, как в Краснодаре в 2013 году. Данные методики должны быть либо стандартизированы, либо быть разработаны самими производителями, и обеспечены необходимыми материалами фиксации согласно типа АПН, на выявление которого рассчитан комплекс.

3. С целью пресечения наказания невиновных за чужие или мнимые АПН и практики вынесения решений о наличии АПН по одной фотографии необходимо зафиксировать, что если количество и содержание материалов фиксации недостаточно для исполнения методики исследования на предмет подлинности и отсутствия ошибок комплексов, эти оставшиеся материалы должны признаваться как недопустимые.

4. Поскольку для специальных технических средств, то есть средств измерения, в том числе работающих в автоматическом режиме с функцией фотовидеофиксации, есть нормативно правовые акты по отнесению к ним технических устройств (приказ Росстандарта), и требованиям к ним (ГОСТ Р 57144-2016), а для работающих в автоматическом режиме просто средств фотовидеофиксации таких НПА нет, с учетом что в любом случае при автоматическом контроле дорожного движения проводятся измерения (определение) как минимум текущего времени события и места (координат), то желательно оставить упоминание в КоАП с целью автоматического контроля дорожного движения только работающих в автоматическом режиме специальных технических средств с функцией фотовидеофиксации (исключив в том числе упоминание кино съемки, как устаревшей и не

применяемой для этих целей технологи документирования событий). Это исключит возможности манипуляций со стороны производителей и эксплуатантов, наиболее ярким представителем чего является история с программно-аппаратным средством Помощник Москвы (ПАК ПМ) , который не признают с 25.06.2019 средством автофиксации ни Верховный Суд, ни ГИБДД, но за которое его упорно выдает Департамент транспорта Москвы, получая сертификаты например в системах добровольной сертификации, которые неоднократно компрометировали себя как основанные на принципе – «подтвердим всё что угодно за плату».

Предложения по ответственности должностных и юридических лиц за несоблюдение требований по БДД

Состав административных правонарушений в сфере обеспечения безопасности дорожного движения согласно проекту КоАП

Статья 21.38.1 Несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо принятие мер по своевременному устранению помех в дорожном движении, по осуществлению временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на отдельных участках дорог в случаях, если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения.

*Статья 21.38.2 Несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо принятие мер по своевременному устранению помех в дорожном движении, по осуществлению временного ограничения или прекращения движения транспортных средств на отдельных участках дорог в случаях, если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения, **повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.***

По сравнению с действующей редакцией изменилась нумерация главы (сейчас – 12.34), добавилась ответственность индивидуальных предпринимателей.

Проблемы как действующей, так и новой редакции КоАП

1. В одной статье объединены все нарушения требований по обеспечению БДД, независимо от их тяжести и реального влияния на безопасность дорожного движения. Между тем, нарушение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании железнодорожных переездов явно представляет собой деяние повышенной опасности, а 90% ж/д переездов страны не соответствуют нормативам и к тому же создают серьезные заторы, однако практика взимания штрафов ГИБДД с владельцев ж/д практически отсутствует.
2. Отсутствует штраф за нарушение требований к организации дорожного движения, повлекшее наложение неправомерных штрафов на водителей. Например, по завершении строительных работ по недосмотру или намеренно оставлен не соответствующий проекту ОДД временный знак ограничения скорости, за несоблюдение которого водителей штрафуют. Так как это не угрожает безопасности дорожного движения, штраф не предусмотрен.
3. Формулировки «если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения» и «повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего» недостаточно четкие и позволяют сотрудникам ГИБДД и судам применять данные нормы даже при отсутствии объективной угрозы безопасности дорожному движению.

Пример 1. На участке улично-дорожной сети не обеспечена надлежащая видимость дорожного знака 6.4 «Парковка». За совершение указанного правонарушения ГКУ ЦОДД было привлечено к административной ответственности. В результате проведения работы по обжалованию постановления по делу об административном правонарушении, заместителем председателя Московского городского суда

постановление было отменено, производство по делу прекращено. В указанной ситуации угроза безопасности дорожному движению явно отсутствовала, хотя норма ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ все равно продолжает применяться судами к подобным ситуациям.

Пример 2. При отсутствии знаков движения по полосам, водитель, совершая маневр перестроения, совершил столкновение с другим водителем, пострадали люди. При рассмотрении дела об административном правонарушении по факту ДТП, инспектором ГИБДД также был составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.34 КоАП РФ. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении мировым судьей в отношении ГКУ ЦОДД было вынесено постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 12.34 КоАП РФ. Впоследствии, указанное постановление было переqualифицировано районным судом на ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ. В вышеописанной ситуации, инспектор и мировой судья посчитали законным связать причинение вреда здоровью потерпевшего с отсутствием дорожных знаков, хотя прямой причиной причинения вреда явилось неправильное действие другого водителя при перестроении.

Предложения по концепции формирования нового КоАП РФ

1. Ввести отдельную статью за нарушения требований по содержанию железнодорожных переездов в связи с повышенной опасностью данных зон и системностью проблемы в России. Ответственность за данное нарушение должна быть в 1,5 раза выше предусмотренной в действующей статье 12.34. Ввести ответственность за невыполнение предписания на устранение выявленных недостатков в течение 90 дней в 3 раза выше текущей и дать возможность ГИБДД налагать данный штраф на владельцев ж/д переездов повторно каждые 90 дней как за делящееся нарушение.
2. Ввести отдельную статью за дорожные знаки и другие временные технические средства ОДД, оставленные после окончания работ, наличие которых, не угрожая безопасности дорожного движения, приводит к неправомерному наложению штрафов на водителей. Ответственность за данное нарушение должна быть в 2 раза ниже предусмотренной в действующей статье 12.34.
3. В существующей статье изменить формулировку «если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения» на *«если несоблюдение таких требований и непринятие таких мер создает угрозу безопасности дорожного движения»*. Указанная формулировка прямо и детально конкретизирует объективную сторону административного правонарушения, а именно создание угрозы безопасности дорожному движению. Введение и использование такой формулировки исключает применение ч. 1 ст. 12.34 КоАП РФ к ситуациям, которые не создают угрозу безопасности дорожного движения. Ответственность за данное нарушение сохранить на нынешнем уровне.
4. В существующей статье изменить формулировку *«те же действия, повлекшие причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»* на *«те же действия, непосредственно повлекшие причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего»*. Введение этого изменения детально конкретизирует состав административного правонарушения и создаст условия, при которых будет

исключено двойственное толкование положений ст. 12.34 КоАП РФ. Ответственность за данное нарушение сохранить на нынешнем уровне.

5. Обеспечить обязательность наложения ответственности как на юридическое, так и на должностное лицо одновременно (касается всего КоАП).

Предложения рабочей группы - тяжеловесные и крупногабаритные транспортные средства.

Основания для предложений рабочей группы.

Транспорт – важнейшая составная часть производственной инфраструктуры страны. Его устойчивое и эффективное функционирование является необходимым условием стабилизации, подъема экономики, обеспечения целостности и национальной безопасности страны, улучшение условий и уровня жизни населения.

Приоритетной проблемой остается совершенствование нормативно-правового обеспечения развития транспортной системы и рынка транспортных услуг, включая создание нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы качества транспортных услуг, ответственности государства и лиц, предоставляющих транспортные услуги.

Составы административных правонарушений в новом (проекте) КоАП, заслуживающие особое внимание:

Статья 20.26. *Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о внесении платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн*

Статья 20.27. *Управление транспортным средством или выпуск на линию транспортного средства без тахографа, несоблюдение норм времени управления транспортным средством и отдыха либо нарушение режима труда и отдыха водителей*

Статья 20.28. *Нарушение порядка и (или) сроков передачи сведений о транспортных средствах, оснащенных и (или) подлежащих оснащению тахографами, сведений о тахографах, которыми оснащены транспортные средства, либо блокирование автоматической передачи сведений о нарушениях времени управления транспортным средством и отдыха водителя транспортного средства, режима труда и отдыха водителя транспортного средства, управление которым входит в его трудовые обязанности, скорости движения транспортного средства в информационную систему*

Статья 20.31. *Осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений, либо с незаполненными разрешениями или списками пассажиров, разрешениями или списками пассажиров, заполненными с нарушением установленных правил, или разрешениями, не соответствующими виду перевозки, либо без учетного талона, либо без отметки в уведомлении должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, об устранении нарушения*

Статья 20.38. *Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства*

Статья 20.43. *Осуществление перевозки пассажиров, твердых бытовых отходов, мусора, специальных, опасных грузов на транспортном средстве, а равно движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, не оборудованном в установленном порядке аппаратурой спутниковой навигации, или с нарушением порядка оснащения такой аппаратурой*

Статья 20.44. *Нарушение правил перевозки скоропортящихся пищевых продуктов*

Статья 21.9. *Превышение установленной скорости движения*

Статья 21.29. *Систематическое нарушение правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством*

Статья 21.30. *Опасное вождение*

Итак, в проекте КоАП содержится 8 составов административных правонарушений, которые имеют непосредственное отношение к деятельности грузоперевозчиков грузоотправителей, грузополучателей и лиц, осуществляющих погрузку груза.

Сравнивая, указанные составы административных правонарушений (проект) с действующей редакцией КоАП, не сложно увидеть, что одним из целей проекта КоАП – это воздействие на участников рынка через увеличение размеров штрафов.

В связи с этим возникает некое противоречие общей и особенной частей проекта КоАП, а именно в соответствии со ст.1.14 административное наказание **должно быть справедливым и соразмерным**, то есть **соответствовать характеру административного правонарушения, степени и размеру вреда**, чего нельзя сказать по санкциям прилагаемых статей.

Признак общественной опасности или вредности административного правонарушения не нашел своего закрепления в проекте КоАП, что привело несоразмерным и несправедливым, предложенным в проекте санкциям. Общественная опасность представляет собой обязательный признак, характеризующий все без исключения административные правонарушения, и в частности, - административные правонарушения в области использования транспортных средств.

В проекте имеются статьи с формальным составом административных правонарушений (ч.1 ст.20.38 – увеличение габаритов на 5 см), либо с «размытым» составом административного правонарушения (ст.21.30. Опасное вождение).

В частности относительно ч.1 ст.20.38 Проекта, говорить о юридически значимых вредных последствиях не приходится ввиду их отсутствия, в связи с чем санкция *должна носить предупредительный характер*.

Печень грубых административных правонарушений определен в ст.2.2. Проекта и поэтому при определении санкций для указанных статей КоАП необходимо объективно определить опасность и вредность совершаемых правонарушений, исключая при этом формальный подход. Формальный подход к определению состава АП и санкции негативно повлияет на обеспечение прав и законных интересов как участников рынка, так и потребителей услуг.

Так, при проектировании норм КоАП не учтено, что обязательными участниками правовых отношений, в процессе грузоперевозки, наряду с перевозчиком, грузоотправителем и лицом осуществляющим погрузку, является грузополучатель, который имеет существенное влияние на ценообразование услуг перевозчиков, также сужена роль индивидуального предпринимателя, так как при определении санкции в статьях проводится его имущественное разделение с юридическим лицом, что приводит к дальнейшему злоупотреблению этим статусом. По нашему мнению статусы юридического лица и индивидуального предпринимателя при определении санкции, по вышеуказанным нормам, должны быть идентичны.

Необходимость системного подхода к формированию сбалансированной ответственности участников правоотношений в сфере грузоперевозки требует уточнения составов административных правонарушений в соответствующих главах Особенной части КоАП.

Предлагаемые корректировки и дополнения к Проекту КоАП.

Проект КоАП	Предлагаемые поправки к проекту
Статья 20.38.	
Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства	

Статья 20.38 ч. 1-9, 11	Статья 20.38 ч. 1-9, 11 Пересмотреть санкции данной нормы с учетом признака общественной опасности или вредности административного правонарушения.
<p>Статья 20.38 ч. 10.</p> <p>Превышение допустимой массы транспортного средства и (или) допустимой нагрузки на ось транспортного средства, либо массы транспортного средства и (или) нагрузки на ось транспортного средства, указанных в специальном разрешении, либо допустимых габаритов транспортного средства, либо габаритов, указанных в специальном разрешении, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществившими погрузку груза в транспортное средство, -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей.</p>	<p>Статья 20.38 ч. 10.</p> <p>Дополнить словами «либо его отpravку грузополучателю» и изложить в следующей редакции: Превышение допустимой массы транспортного средства и (или) допустимой нагрузки на ось транспортного средства, либо массы транспортного средства и (или) нагрузки на ось транспортного средства, указанных в специальном разрешении, либо допустимых габаритов транспортного средства, либо габаритов, указанных в специальном разрешении, юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществившими погрузку груза в транспортное средство, либо его отpravку грузополучателю -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей.</p>
Статья 20.38 ч. 12. отсутствует в проекте	<p>12. Нарушение <u>Правил перевозок грузов автомобильным транспортом</u>, при перевозке груза навалом, насыпью, наливом или в контейнерах, а именно при определении его массы грузополучателем, если это повлекло нарушение, предусмотренное частью 1-6 настоящей статьи, -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей.</p>
Статья 20.38 ч. 13. отсутствует в проекте	<p>13. Действие (бездействие) грузополучателя, способствовавшие к нарушению грузополучателем или перевозчиком груза <u>Правил перевозок грузов автомобильным транспортом</u>, -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей.</p>
Статья 20.38 ч. 14. отсутствует в проекте	<p>14. Непредоставление грузополучателем, либо лицом, осуществившим погрузку груза в транспортное средство, документов на перевозимый груз, если это повлекло нарушение действующих <u>Правил перевозок грузов автомобильным транспортом</u>, -</p> <p>влечет наложение административного штрафа на индивидуальных предпринимателей в размере от восьмидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на</p>

	юридических лиц - от двухсот пятидесяти тысяч до четырехсот тысяч рублей.
Статья 21.9. Превышение установленной скорости движения, Статья 21.29. Систематическое нарушение правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством	
<p>Статья 21.9.</p> <p>1. Превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час - влечет наложение административного штрафа в размере трех тысяч рублей.</p> <p>2. Превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 40, но не более 60 километров в час - влечет наложение административного штрафа в размере четырех тысяч рублей.</p> <p>3. Превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 60 километров в час - влечет наложение административного штрафа в размере пяти тысяч рублей или лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами, на срок от четырех до шести месяцев.</p> <p>4. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 2 и 3 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа в размере десяти тысяч рублей или лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами на срок один год.</p>	
<p>Статья 21.29.</p> <p>Нарушения правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, предусмотренные частями 3 и 4 статьи 21.9, частями 2 и 3 статьи 21.10, частями 1 и 3 статьи 21.12, частью 2 статьи 21.13, частями 3 и 4 статьи 21.14, частями 5 и 6 статьи 21.15, частью 2 статьи 21.16, статьей 21.18 настоящего Кодекса, лицом, подвергнутым три и более раза административному наказанию за совершение указанных административных правонарушений, за исключением случаев фиксации административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, - влечет лишение права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами, на срок от одного года до полутора лет или наложение административного штрафа на лиц, не имеющих права заниматься деятельностью, связанной с управлением транспортными средствами, в размере от десяти</p>	<p>Санкции ст.ст. 21.9 и 21.29 несоразмерны составам АП.</p> <p>Предлагаем пересмотреть санкции в сторону смягчения.</p> <p>Предложенные редакции норм являются инструментом для злоупотребления правом и коррупции. Данная статья не входит в категорию грубых административных правонарушений, но санкции при этом аналогичные грубым нарушениям. Нарушается принцип справедливости. Наблюдается противоречие Общей и Особенной частей Проекта.</p>

тысяч до тридцати тысяч рублей.	
Статья 21.30. Опасное вождение	
<p>Статья 21.30. Опасное вождение – влечет наложение административного штрафа в размере пяти тысяч рублей.</p>	<p>Предлагаем определить в каких случаях вождение будет считаться опасным. К примеру: Опасным вождением считаются, зафиксированные, специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи) следующие правонарушения в области ПДД: - непредоставление преимущества пользующемуся приоритетом транспортному средству при перестроении и полосы в полосу или из ряда в ряд; - Перестроение транспортного средства в нарушении ПДД при интенсивном движении, когда все полосы движения заняты;</p> <p>При этом считаем, что санкция соответствует составу АП.</p>

Вывод:

Учитывая необходимость системного подхода к формированию сбалансированной ответственности участников правоотношений в сфере грузоперевозок (водителей, грузоотправителей, грузоперевозчиков, грузополучателей и лиц осуществляющих погрузку груза), необходимо:

1. доработать Проект в части предлагаемых санкций с учетом характера АП и признака общественной опасности.
2. уточнить субъектов АП, исходя из распределения обязанностей, установленных отраслевым законодательством.
3. Рассмотреть предложения, в части ввода новых составов АП.