

УДК 342.9

Ю.А. Никитин, кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела прокуратуры Минской области
(e-mail: ua-nikitin@mail.ru)

РАЗЛИЧИЯ В ПОДХОДАХ К НОРМАМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО БЕЗОПАСНОСТЬ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Рассматриваются дискуссионные вопросы, касающиеся законности действий сотрудников ГАИ МВД Республики Беларусь при остановке автомобилей с целью проверки документов у лиц, ими управляющих, перечня документов, которые обязан иметь при себе водитель, а также их прав и обязанностей. Предлагается внести изменения и дополнения в Правила дорожного движения и Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Ключевые слова: проверка документов, права и обязанности участников дорожного движения, водители, сотрудники ГАИ, документы, необходимые для проверки соблюдения водителями Правил дорожного движения, медицинская справка о состоянии здоровья.

В последнее время в интернете и по телевидению достаточно часто появляются передачи, где разгораются споры, касающиеся законности действий сотрудников органов Государственной автомобильной инспекции МВД Республики Беларусь (ГАИ) при остановке автомобилей с целью проверки документов у лиц, ими управляющих. При этом сотрудники ГАИ и автомобилисты в большинстве своем занимают принципиально разные позиции: первые считают, что проверка документов является законным основанием для остановки транспортного средства, вторые – незаконным. Чтобы разобраться с существующей, а также некоторыми другими проблемами, возникающими при взаимодействии сотрудников ГАИ и водителей, необходимо проанализировать нормы действующего законодательства.

Права и обязанности участников дорожного движения, к которым относятся и водители транспортных средств, закреплены в Правилах дорожного движения, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2005 г. № 551 «О мерах по повышению безопасности дорожного движения» (ПДД, Правила).

Так, в соответствии с ч. 1 подп. 9.1 п. 9 ПДД водитель обязан останавливаться по требованию сотрудника ГАИ в форменной одежде, а также иных должностных лиц, перечень которых установлен в ч. 3 подп. 9.1 п. 9 ПДД.

Дискуссии между сотрудниками ГАИ и автолюбителями возникают в том числе в связи с отсутствием в Правилах перечня оснований, по которым сотрудник ГАИ вправе останавливать автомобили. Единственное, что не подлежит сомнению, – это то, что требование об остановке транспортного средства должно быть законным.

Конечно, можно считать, что требование сотрудника ГАИ об остановке автомобиля будет законным, если оно соответствует ч. 2 подп. 9.1 п. 9 ПДД, где установлено, что оно должно быть подано своевременно, понятно водителю и выражаться путем подачи сигнала жезлом, жестом руки, с помощью громкоговорящего устройства или путем включения на транспортном средстве оперативного назначения маячка красного цвета.

Однако, как видится, здесь речь идет только о форме, в которой должно выражаться требование. Что касается его законности, то анализ действующего законодательства дает возможность выделить ряд законных оснований, позволяющих сотрудникам ОВД, к которым относятся сотрудники ГАИ (структурное подразделение ОВД), останавливать транспортные средства физических лиц.

Главное основание остановки автомобиля, которое никто не вправе оспаривать, – это нарушение водителем требований ПДД.

Кроме того, в абз. 8, 14 и 16 ч. 1 ст. 25 Закона Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (Закон об ОВД) указано, что сотрудники ОВД для выполнения задач, возложенных на ОВД, в пределах своей компетенции имеют право:

осуществлять досмотр транспортных средств при проведении операции по задержанию лиц, совершивших преступление или побег из-под стражи, на участках местности, где вероятно их появление, а также при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов;

временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств по дорогам (их отдельным участкам);

использовать в случаях, не терпящих отлагательств, транспортные средства, принадлежащие организациям или гражданам, для выполнения неотложных служебных обязанностей, связанных с преследованием лиц, совершивших преступления или подозреваемых (обвиняемых) в их совершении, при принятии надлежащих мер по обеспечению безопасности водителя и пассажиров транспортного средства, для доставки в организации здравоохранения лиц, нуждающихся в скорой (неотложной) медицинской помощи.

Во всех названных случаях сотрудники ОВД, в том числе ГАИ, вправе остановить фактически любой автомобиль.

Вышеуказанной нормой Закона сотрудникам ОВД предоставлено также право проверять у граждан при подозрении в совершении ими преступлений, административных правонарушений документы, удостоверяющие их личность, а также документы, необходимые для проверки соблюдения ими правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел.

Многие водители ошибочно полагают, что все перечисленные документы сотрудники ОВД могут проверять только при подозрении в совершении гражданами правонарушений. Вместе с тем это основание относится только к документам, удостоверяющим личность. Документы, необходимые для проверки соблюдения Правил, надзор и контроль за выполнением которых возложены на органы внутренних дел, – это иная категория документов, в связи с чем их перечень указан в ст. 25 Закона об ОВД отдельно (используются слова «а также»).

Анализ действующего законодательства свидетельствует о том, что на сотрудников ОВД возложен контроль (надзор) за соблюдением ряда правил.

Так, на подразделения по гражданству и миграции ОВД возложен контроль за пребыванием иностранцев в Республике Беларусь. При этом иностранцы по требованию должностных лиц ОВД обязаны предъявлять документы, установленные законодательством, которые доказывают, что они пребывают в Республике Беларусь на законных основаниях (ст. 62 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», ст. 18 Закона об ОВД).

Милиция общественной безопасности ОВД (служба участковых инспекторов милиции) осуществляет контроль за оборотом служебного и гражданского оружия и боеприпасов на территории Республики Беларусь. Сотрудники ОВД вправе требовать от юридических лиц и граждан представления соответствующих документов (разрешений на хранение оружия) (ст. 29 Закона Республики Беларусь «Об оружии», ст. 16 Закона об ОВД).

В соответствии с абз. 2 ч. 2 ст. 11 Закона Республики Беларусь «О дорожном движении» (Закон о дорожном движении), абз. 2 подп. 10.1 п. 1 Положения о Государственной автомобильной инспекции МВД Республики Беларусь, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2002 г. № 1851 (Положение о ГАИ), сотрудники ГАИ осуществляют контроль за соблюдением ПДД и иных актов законодательства Республики Беларусь в области дорожного движения.

Таким образом, очевидно, что сотрудники ГАИ вправе останавливать транспортные средства и требовать у водителей документы, необходимые для проверки соблюдения ими ПДД и иных актов законодательства Республики Беларусь в области дорожного движения.

Что касается перечня таких документов, то он установлен в п. 12 Правил, в соответствии с которым водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и передавать для проверки сотрудникам ГАИ:

водительское удостоверение;

свидетельство о регистрации (технический паспорт, технический талон) механического транспортного средства, прицепа (прицепов) к нему или паспорт транспортного средства (его шасси), произведенного в Республике Беларусь и доставляемого потребителю или к месту государственной регистрации своим ходом;

документ (сертификат) о прохождении государственного технического осмотра (за исключением транспортного средства, ранее не зарегистрированного в Республике Беларусь и доставляемого потребителю или к месту государственной регистрации своим ходом);

документ, подтверждающий заключение договора обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства.

В то же время согласно п. 8 ПДД водитель имеет право:

управлять транспортным средством в установленном порядке;

знать причину, по которой сотрудником ГАИ, другими должностными лицами, указанными в п. 9 ПДД, остановлено транспортное средство, а также фамилию и должность этих лиц. При этом лица, обладающие правом проверять у водителя документы, обязаны предъявить по требованию водителя служебное удостоверение.

Из вышеизложенного следует, что водитель имеет право управлять автомобилем в установленном порядке, т. е. без нарушения требований ПДД. При этом он обязан останавливаться по требованию сотрудника ГАИ, имеет право выяснить причины остановки (в особенности в случаях, когда он считает, что Правил не нарушал) и удостовериться в полномочиях остановившего его сотрудника ГАИ. Также водитель обязан иметь при себе и передавать для проверки сотруднику ГАИ документы, указанные в Правилах.

Как уже отмечалось выше, документы, которые водитель в соответствии с ПДД обязан иметь при себе и передавать для проверки сотруднику ГАИ, необходимы для осуществления ГАИ своей функции контроля за соблюдением ПДД и иных актов законодательства. Без проверки наличия у водителей обязательных документов сотрудник ГАИ не может надлежащим образом проконтролировать выполнение ими требований ПДД.

Следует отметить, что в настоящее время существуют технические возможности выявления нарушителей ПДД в ходе движения с последующей остановкой автомобилей, которые управляются водителями, не имеющими обязательных документов (например, сотрудники ГАИ вычисляют нарушителей с помощью автоматизированного комплекса «Автоураган», сканирующего в потоке автомобилей номерные знаки и сопоставляющего их с базой ГАИ с целью определить, лишен ли собственник автомобиля права управления транспортными средствами).

Вместе с тем, останавливая автомобиль для проверки документов у водителя, сотрудник ГАИ выполняет еще одну важную функцию.

В соответствии с требованиями подп. 10.1 п. 10 ПДД водителю запрещается управлять транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ.

Нормой подп. 11.12 п. 11 Положения о ГАИ сотрудникам ГАИ предоставлено право отстранять от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии алкогольного опьянения либо в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ. Выявить таких водителей в ходе движения автомобилей невозможно. Конечно, сотрудники ГАИ обязаны обращать внимание на автомобили, движущиеся необычным образом (слишком медленно, с резкими движениями из стороны в сторону, с явными нарушениями ПДД и т. п.). Однако подтвердить подозрение в том, что водитель находится в состоянии алкогольного (наркотического) опьянения, можно только после остановки автомобиля и проверки физического состояния водителя.

Таким образом, можно констатировать, что право сотрудников ГАИ на остановку автомобиля с целью проверки наличия обязательных документов у лица, им управляющего, предоставлено им законом и при этом является мерой профилактики преступлений и административных правонарушений, в том числе со стороны нетрезвых водителей.

В криминологии распространена точка зрения о том, что зависимость между нарушениями Правил дорожного движения и автотранспортными преступлениями существует объективно. Чем выше показатели работы по выявлению нарушений на дорогах, тем ниже аварийность и автотранспортная преступность [1].

Активное применение сотрудниками ГАИ такой профилактической меры, как проверка документов, наряду с другими мерами позволило снизить количество погибших в нашей стране в результате дорожно-транспортного происшествия (ДТП) (прежде всего по вине нетрезвых водителей) за последние 10 лет более чем в 2,5 раза.

Следует также отметить, что в законодательстве Российской Федерации прямо предусмотрена такая причина остановки автомобиля сотрудником Государственной инспекции безопас-

ности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГИБДД), как проверка у водителя документов на право пользования и управления транспортным средством, документов на транспортное средство (абз. 11 п. 63 Административного регламента МВД Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденного Приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 марта 2009 г. № 185) [2].

Однако можно возразить, что многие сотрудники ГАИ пользуются своим правом на остановку автомобиля произвольно, а не исходя из дорожной обстановки и поведения водителей автомобилей на дороге. И некоторые водители, считающие, что не нарушали ПДД, не желают останавливаться по произвольному требованию сотрудника ГАИ.

Возможно, выходом из сложившейся ситуации взаимного непонимания, возникающего между сотрудниками ГАИ и автомобилистами, стало бы закрепление в п. 9 ПДД не только формы, выражающей требование сотрудника ГАИ об остановке транспортного средства, но и перечня оснований, по которым он вправе останавливать автомобиль.

С проблемой законности остановки водителей автомобилей для проверки документов связан еще один спорный момент. В соответствии с требованиями ПДД водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и передавать для проверки сотрудникам ГАИ документы, перечень которых установлен в п. 12 Правил. Вместе с тем в ст. 18.18 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП) предусмотрена ответственность за отказ от предъявления документа, подтверждающего право на управление транспортным средством данной категории, регистрационных или иных документов, предусмотренных законодательством.

В связи с различными формулировками возникает закономерный вопрос: обязан ли водитель при остановке автомобиля сотрудником ГАИ (независимо от причины остановки) предъявить документы или передать их для проверки и за что он должен нести административную ответственность?

Для ответа на поставленный вопрос следует обратиться к значению указанных терминов.

В «Толковом словаре русского языка» С.И. Ожегова слово «предъявить» означает «показать в подтверждение чего-нибудь (например, предъявить пропуск, билеты, другие документы)». Слово «передавать» имеет несколько значений: «отдать (в распоряжение, владение), вручить, сообщить, распространить, довести до кого-нибудь» [3].

Таким образом, используя буквальное толкование применяемых в законодательстве терминов, можно сделать вывод о том, что по требованию сотрудника ГАИ, остановившего автомобиль, водитель в соответствии с требованиями ПДД должен передать ему (отдать в руки) для проверки документы, предусмотренные Правилами. Однако, если водитель предъявляет (показывает) документы, отказываясь передать их в руки сотруднику ГАИ, его действия не могут расцениваться как правонарушение, предусмотренное ст. 18.18 КоАП. Для того чтобы привлечь водителя к ответственности по указанной статье, необходимо, чтобы он отказался предъявить (показать) документы.

В данном случае водителя можно привлечь к ответственности только по ст. 23.4 КоАП за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица государственного органа при исполнении им служебных полномочий лицом, не подчиненным ему по службе.

Для урегулирования спорных вопросов целесообразно привести формулировку, используемую в КоАП, в соответствии с формулировкой, изложенной в ПДД, т. е. в ст. 18.18 КоАП установить ответственность водителей за отказ от передачи для проверки сотрудникам ГАИ документов, перечень которых установлен в Правилах.

Еще один спорный вопрос касается документов, которые обязан иметь при себе водитель и без которых эксплуатация автомобиля в принципе запрещена.

Речь прежде всего идет о медицинской справке о состоянии здоровья, подтверждающей годность к управлению транспортными средствами.

Проблема заключается в том, что в установленном в п. 12 ПДД перечне документов, которые водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и передавать для проверки сотрудникам ГАИ, медицинская справка отсутствует. Следовательно, сотрудник ГАИ при проверке документов не вправе требовать у водителя указанную справку.

Вместе с тем анализ законодательства, регулирующего безопасность дорожного движения, свидетельствует о том, что эксплуатация автомобиля водителем, у которого отсутствует медицинская справка, не допускается.

Так, в ст. 23 Закона о дорожном движении предусмотрено обязательное медицинское освидетельствование и переосвидетельствование кандидатов в водители механических транспортных средств. При этом лицу, допущенному по медицинским показаниям к управлению механическим транспортным средством, выдается медицинская справка о состоянии здоровья, подтверждающая годность к управлению механическими транспортными средствами.

Также в ч. 10 ст. 23 указанного Закона установлено, что контроль за своевременным прохождением обязательного медицинского переосвидетельствования водителями механических транспортных средств осуществляется:

при выдаче и обмене водительского удостоверения, выдаче талона к нему, а также при их возврате;

при выдаче разрешения на допуск транспортных средств к участию в дорожном движении;

при приеме на работу водителей механических транспортных средств и в период трудовых отношений с ними.

В частности, при выдаче, обмене водительского удостоверения и талона к нему физическое лицо обязано представить медицинскую справку о состоянии здоровья (п. 3 Положения о порядке выдачи водительского удостоверения на право управления мопедом, мотоциклом, автомобилем, составом транспортных средств, трамваем, троллейбусом, талона к водительскому удостоверению и их обмена, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 4 апреля 2011 г. № 441, подп. 15.1, 15.4 перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан» (перечень административных процедур)).

Аналогичные требования предъявляются для получения разрешения на допуск транспортного средства к участию в дорожном движении (п. 13 Положения о порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств и их допуска к участию в дорожном движении, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 апреля 2008 г. № 630 «О реализации Закона Республики Беларусь от 5 января 2008 г. „О дорожном движении“», п. 15.17 перечня административных процедур).

Таким образом, очевидно, что при отсутствии медицинской справки лицо, эксплуатирующее автомобиль, не сможет законным образом получить или обменять водительское удостоверение, пройти техосмотр и устроиться на работу водителем транспортного средства. В то же время для большинства водителей вождение автомобиля не связано с выполнением профессиональных обязанностей, при этом в период, например, между прохождением техосмотров любой автолюбитель может эксплуатировать автомобиль, не проходя медицинское освидетельствование и не имея соответствующей справки без каких-либо вредных для него последствий.

Выход видится в том, чтобы дополнить п. 12 ПДД, содержащий перечень документов, которые водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и передавать для проверки сотрудникам ГАИ, медицинской справкой о состоянии здоровья водителя. В таком случае сотрудник ГАИ при остановке автомобиля будет иметь право проверить наличие у водителя указанной справки наряду с водительским удостоверением, техническим паспортом на автомобиль, сертификатом о прохождении техосмотра и страховкой, а при отсутствии справки – составить административный протокол по ст. 18.18 КоАП (управление транспортным средством лицом, не имеющим документов, предусмотренных правилами дорожного движения).

1. Лунеев, В.В. Курс мировой и российской криминологии : учеб. для магистров : в 2 т. / В.В. Лунеев. – М. : Юрайт, 2012. – Т. 1. – 1003 с.

2. 10 легальных причин для остановки авто сотрудниками ГАИ (ГИБДД) в России и 6 признаков нарушения ПДД [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://finliga.com/articles/10_legalnyih_prichin_dlya_ostanovki_avto_sotrudnikami_gai_gibdd_v_rossii_rf_i_6_priznakov_narusheniya_pdd.html. – Дата доступа: 13.09.2016.

3. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1999. – С. 809.

Дата поступления в редакцию: 27.09.16

Y.A. Nikitin, Candidate of Juridical Sciences, Deputy Head of Department of the prosecutor's office of Minsk region
DIFFERENCES IN APPROACHES TO REGULATORY LAW, REGULATORY ROAD SAFETY

This paper analyzes the controversial issues concerning the legitimacy of the traffic police of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus when stopping cars to check documents for persons of Governors of the list of documents that are required to be in possession of the driver, as well as their rights and obligations. In order to resolve contentious issues in law enforcement by the author proposed to make amendments to the Road Traffic Rules and the Code of Administrative Offences.

Keywords: checking of documents, rights and duties of road users, drivers, traffic police, the documents needed to verify compliance by drivers of traffic rules, medical health certificate.

УДК 342.9

Д.П. Семенюк, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь
(e-mail: ns1005@mail.ru)

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Рассматриваются вопросы применения мер административной ответственности в свете либерализации административного законодательства. Исследуется административно-деликтное и процессуально-исполнительное законодательство, регламентирующее наложение предупреждения. Предлагаются новые подходы к формированию системы административных взысканий.

Ключевые слова: административная ответственность, административный процесс, Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, система административных взысканий, административное предупреждение.

Президент Республики Беларусь, выступая на коллегии МВД 28 января 2016 г., подчеркнул, что государство будет и впредь придавать приоритетное значение вопросам борьбы с преступностью, защиты прав и законных интересов граждан. Таким образом в свете поставленных Президентом задач, одним из направлений обеспечения законности и правопорядка государства выделяется совершенствование применения мер административной ответственности. Речь идет о введении в КоАП и ПИКоАП положений, определяющих возможность вынесения уполномоченными должностными лицами предупреждения за совершение административного правонарушения без начала административного процесса.

Если административная ответственность является реакцией государства на совершенное лицом противоправное деяние, то административное взыскание – мера такой ответственности, средство, позволяющее «покарать лицо» согласно общественной вредности и характеру совершенного правонарушения, а также характеристика самого лица и совокупность всех смягчающих и отягчающих его вину обстоятельств. Один из видов таких административных взысканий – предупреждение (ст. 6.4 КоАП) – состоит в письменном предостережении лица о недопустимости противоправного поведения. Определить правовую природу предупреждения можно, исследуя его признаки в совокупности с другими видами административных взысканий.

Предупреждение как административное взыскание относится к мерам административного и государственного принуждения наряду с мерами административного пресечения, обеспечения административного процесса, профилактическими, восстановительными мерами и др. При рассмотрении официального предостережения как меры принуждения, применяемой в сфере семейно-бытовых отношений, это отмечают И.Л. Федчук и А.А. Постникова [3, с. 52].

По степени самостоятельности административные взыскания подразделяются на основные, смешанные и дополнительные (ст. 6.3 КоАП). В основе данного деления – нормативно закрепленное правило, согласно которому за одно административное правонарушение могут быть наложены основное либо основное и дополнительные административные взыскания. Предупреждение относится к основным взысканиям и применяется к гражданам, юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям; из всех видов административных взысканий оно является самым мягким и сочетает в себе признаки принуждения и индивидуальной профилактики.