

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.9

© **Афанасьева Ольга Романовна**

— доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры
«Уголовное право, уголовный процесс и криминология»

Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ)

afanasevaor@yandex.ru

Эффективность административного наказания за административные правонарушения в области дорожного движения

Аннотация. Безопасность дорожного движения относится к числу важных государственных задач, что еще раз было отмечено в Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018—2024 годы. В связи с этим в целях повышения эффективности административного наказания, начиная с 2005 г. государство реализует меры, направленные на ужесточение и корректировку норм права, закрепляющих административную ответственность за совершение административных правонарушений в области дорожного движения. Автор, проанализировав изменения диспозиций и санкций норм административного законодательства, выделил основные тенденции их изменения. В качестве одной из представляющих интерес тенденций была отмечена совокупность изменений административного законодательства, предполагающих усиление административной ответственности физических и юридических лиц за наиболее серьезные административные правонарушения в области дорожного движения. Между тем автор, проведя анализ корреляционной взаимосвязи изменений административного законодательства с рядом факторов, характеризующих строгость закона, делает вывод о низкой корреляции размера административного наказания с уровнем правонарушаемости. В продолжение высказанного предположения автор приводит ряд аргументов, подтверждающих низкую эффективность системы административных наказаний за совершение правонарушений в области дорожного движения, следовательно, и ужесточение ответственности. В статье автором негативно оценивается акцентирование внимания на фискально-финансовой функции административного наказания в виде административного штрафа в ущерб воспитательным и профилактическим

функциям наказания. В статье автор также приводит результаты анализа назначения и исполнения административного штрафа за административные правонарушения в области дорожного движения. В заключении делается вывод, что современный подход, связанный с ужесточением административной ответственности за рассматриваемые нарушения, представляется, на первый взгляд, оправданным, однако результаты исследования ставят вопрос о целесообразности и низкой эффективности бесконечного увеличения штрафных санкций.

Ключевые слова: административное наказание; правоприменение; область дорожного движения; административный штраф; эффективность.

© **Olga R. Afanasieva**

— Doctor of Law, docent, professor of the department
'Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics'
of the Law Institute of the Russian University of Transport

The efficiency of administrative punishment for administrative offenses in the field of road traffic

Abstract. Road safety is one of the important government concerns, which was once again noted in the Strategy for road safety in the Russian Federation for 2018-2024. In this regard, in order to increase the efficiency of administrative punishment, since 2005, the government has been implementing measures aimed at tightening and adjusting the norms of law establishing administrative liability for committing administrative offenses in the field of road traffic. The author, having analyzed the changes in the dispositions and sanctions of the administrative legislation norms, identified the main trends in their change. As one of the trends of interest, there has been noted a set of changes in administrative legislation, implying increased administrative liability of individuals and legal entities for the most serious administrative offenses in the field of road traffic. Meanwhile, after analyzing the correlation between changes in administrative legislation and a number of factors characterizing the severity of the law, the author has concluded that there is a slight correlation between the value of administrative punishment and the level of offense. In continuation of the above assumption, the author has given a number of arguments confirming the low efficiency of the system of administrative punishments for committing offenses in the field of road traffic, and therefore, the tightening of liability. In the current paper, the author has negatively assessed the focus on the fiscal and financial functions of administrative punishment in the form of an administrative fine to the detriment of the educational and preventive functions of punishment. In the paper, the author has also provided the study results of the appointment and

execution of an administrative fine for administrative offenses in the field of road traffic. There has been concluded that the modern approach, associated with toughening of administrative liability for the violations under consideration, seems, at first glance, to be justified, but the results of the study have raised the question of the expediency and low efficiency of an endless increase in penalties.

Keywords: administrative punishment; enforcement; traffic; administrative punishment/penalty; efficiency.

Существующая система административных наказаний действует в целях обеспечения предупреждения совершения новых правонарушений, в том числе в области дорожного движения, как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ). В научной литературе отмечается, что эффективность достижения установленных целей наказания связывается не только с социальной обусловленностью норм административного права, механизмом исполнения отдельных видов наказаний, использованием наиболее рациональных правовых средств их реализации [7, стр. 337], но и значениями соотношения между фактическим результатом действия административно-правовых норм и теми социальными целями, для достижения которых эти нормы были установлены [1, стр. 196].

Интерес к эффективности применения административного наказания предопределяется следующим.

Во-первых, необходимостью установления последствий применения норм права, поскольку реализация административной ответственности не только обеспечивает охрану общественных отношений от административных правонарушений, но и оказывает влияние на жизненные условия правонарушителей, ухудшает их правовое положение, ограничивая его права и свободы, а также может влиять на снижение его социального престижа.

Во-вторых, целесообразностью и обоснованностью, в том числе экономической, их применения. Эффективность мер административной ответственности позволяет не только сравнивать результативность применения различных административных наказаний, их превентивные возможности в отношении отдельных категорий правонарушителей, но и определять действенность административно-правовых санкций в предупреждении отдельных видов правонарушений, на которую влияет совокупность факторов (условий) [5, стр. 37].

Ввиду особого внимания со стороны государства на различных уровнях, в том числе на федеральном, региональном, муниципальном и межотраслевом, к проблеме повышения безопасности дорожного движения, выражающейся зачастую в криминализации новых видов административных правонарушений и пенализации имеющихся, а также

реализации федеральных целевых программ и стратегий [распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018—2024 годы»], предусматривающих различные направления противодействия административным правонарушениям в исследуемой области; представляет как научный, так и практический интерес, проблема повышения эффективности административного наказания за административные правонарушения в области дорожного движения, которых в действующем административном законодательстве в гл. 12 КоАП РФ более 40 составов. В отличие от многих иных видов административных правонарушений, санкции за правонарушения в области дорожного движения постоянно, начиная с 2005 г., ужесточаются, видоизменяются и корректируются, вызывая негативно окрашенный общественный резонанс.

Согласно результатам социологического исследования «Безопасность на дорогах», проведенного Фондом общественного мнения в ноябре 2020 г. посредством всероссийского телефонного опроса, на вопрос о необходимости ужесточения наказания за нарушения правил дорожного движения 53% населения заявили о такой необходимости, 38% населения считают, что не следует ужесточать административное наказание, и 8% населения затруднились ответить. Необходимо обратить внимание на то, что в сравнении с результатами аналогичного опроса 2007 г. число поддерживающих ужесточение наказания снизилось на 20,9%, а число тех, кто считает, что подобные меры способны благоприятно повлиять на безопасность на дорогах — на 14,3% [<https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14497> (дата обращения: 27 ноября 2021 г.)].

Анализ содержания диспозиций и санкций норм КоАП РФ, закрепляющих ответственность за административные правонарушения в сфере дорожного движения, позволяет выделить ряд тенденций их изменения.

1. Усиление административной ответственности для физических и юридических лиц (водителей и собственников транспортных средств) за наиболее серьезные административные правонарушения, имеющее четкую карательную направленность и выражающееся, например, в увеличении: максимального размера налагаемых на граждан административных штрафов — до 30 тыс. руб., на должностных лиц — до 50 тыс. руб., на юридических лиц — до 500 тыс. руб.; срока лишения права управления транспортным средством — до трех лет.

Представляется, что процесс ужесточения административной ответственности за нарушения правил дорожного движения по ряду составов уже перешел черту, за которой превентивный эффект административного наказания начинает снижаться, на что неоднократно указывалось исследователями, в частности, о недопустимости превращения административного штрафа из направленной на

профилактику правонарушений меры воздействия в инструмент чрезмерного ограничения права собственности граждан [6].

Так, согласно результатам исследования корреляционной взаимозависимости за период с 2007 по 2019 г. между уровнями отдельных правонарушений, квалифицируемых по соответствующим статьям КоАП РФ, и факторами, характеризующими строгость закона в субъектах РФ, было установлено, что только в период повышения размеров штрафа с 2013 по 2019 гг. установлена зависимость между средним размером назначенных штрафов, средним размером взысканных штрафов и уровнем правонарушаемости. Между же удельным весом штрафов в структуре административных наказаний и уровнем правонарушаемости она отмечалась эпизодически (в 2014 и 2018 гг.) и только в тех субъектах РФ, где удельный вес штрафов в структуре административных наказаний в предшествующем году был выше (табл. 1, 2).

Таблица 1

Динамика коэффициента корреляции между факторами и уровнем правонарушений в субъектах РФ в 2007—2013 гг.

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Удельный вес штрафов в структуре наказаний по административным делам	0,28	0,16	0,18		0,28	-0,11	0,32
Удельный вес суммы взысканных штрафов в структуре суммы назначенных			0,18			0,18	
Средний размер назначенных штрафов		-0,19	-0,28	-0,24	-0,34	-0,24	
Средний размер взысканных штрафов	-0,19				-0,16		-0,23

Таблица 2

Динамика коэффициента корреляции между факторами и уровнем преступлений в субъектах РФ в 2013—2019 гг.

Показатели	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Удельный вес штрафов в структуре наказаний по административным делам	0,32	0,29	0,41	0,40	0,40	0,29	0,45
Удельный вес суммы взысканных штрафов в структуре суммы назначенных		-0,11		0,10	0,12		

Средний размер назначенных штрафов			-0,36	-0,45		-0,33	-0,50
Средний размер взысканных штрафов	-0,23		-0,29	-0,34		-0,16	-0,32

2. Повышенное внимание государства к вопросам охраны жизни и здоровья таких участников движения, как дети и пешеходы, повлекшее, например, ужесточение ответственности за перевозку детей, непредоставление водителями преимущества пешеходам на нерегулируемом пешеходном переходе.

3. Неоднократное ужесточение не только административной, но и уголовной ответственности за правонарушения и преступления, сопряженные с управлением транспортными средствами в состоянии опьянения.

4. Устойчивая тенденция, связанная с преобладанием фискально-финансовой функции административного наказания в ущерб воспитательно-профилактической (ужесточение ответственности за правонарушения, лишь опосредованно влияющие на процесс безопасности дорожного движения; введение системы фиксации нарушений правил дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами и др.).

Ввиду того что за правонарушения в области дорожного движения преимущественно назначается наказание в виде административного штрафа (рис. 1), то подобного рода законодательные изменения чрезмерны и оказывают негативное влияние на эффективность административных санкций, поскольку только стабильная административная практика может иметь большее общепреventивное значение. Официальные статистические данные ФКУ «ГИАЦ МВД России» свидетельствуют о том, что несмотря на ужесточение санкций количество зарегистрированных правонарушений в области дорожного движения демонстрирует ежегодный рост. Так, в 2020 г. было пресечено 165 885 460 правонарушений, что выше показателя 2019 г. на 15,75% и в 12 раз выше значения 2002 г. (рис. 2) [Здесь и далее использовалась форма ведомственной статистической отчетности № 577 «Сводный отчет по России. Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» за 2002—2020 гг.]

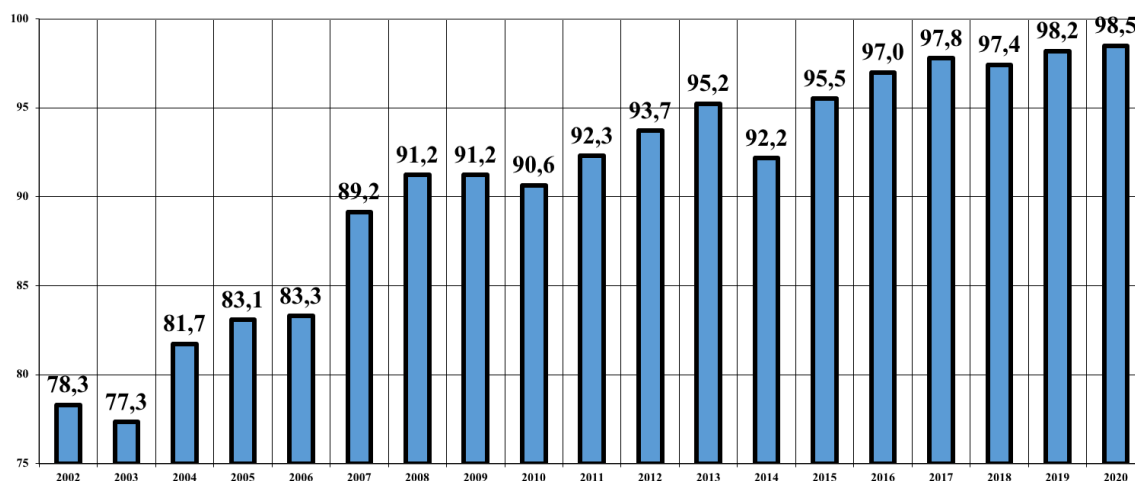


Рис 1. Динамика удельного веса назначенных административных штрафов в структуре административных наказаний, назначенных за административные правонарушения в области дорожного движения в 2002—2020 гг. (в %)

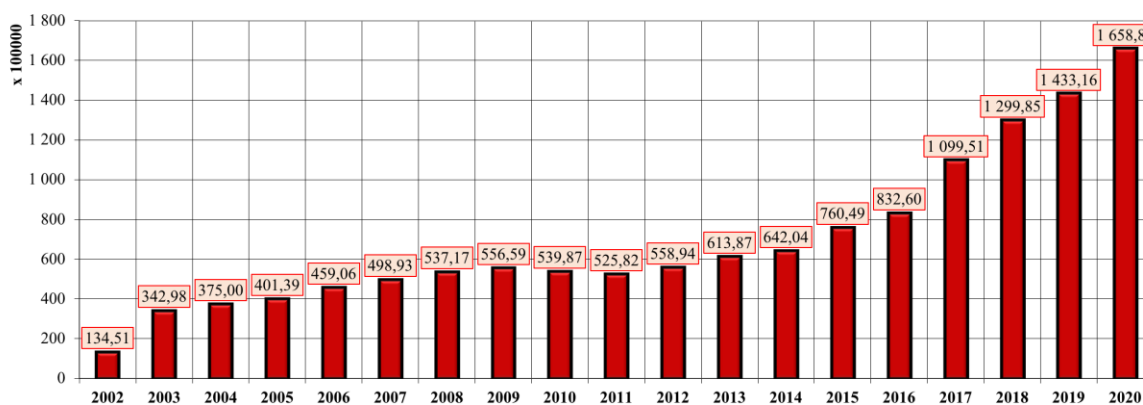


Рис 2. Динамика количества пресеченных административных правонарушений в области дорожного движения в Российской Федерации в 2002—2020 гг. (в 100 тыс.)

Оценивая показатели пресечения административных правонарушений, следует учитывать факт повышения показателя выявляемости нарушений анализируемого вида [4, стр. 6], поскольку на практике ранее правонарушители не всегда за совершение административных правонарушений в области дорожного движения устанавливались или привлекались к административной ответственности. Эта проблема и теперь полностью не решена, однако применение фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, способствует ее устранению [8, стр. 8—17] и реализации принципа неотвратимости наказания, однако при этом возможно назначение, как правило, наказания в виде административного штрафа. В том числе и по этой причине наказание в виде административного штрафа является самым распространенным наказанием из числа назначаемых судами и должностными лицами

территориальных органов внутренних дел за правонарушения в области дорожного движения и демонстрирует ежегодную тенденцию роста. Административный штраф призван выполнять одновременно несколько функций: карательную, превентивную и компенсационную.

В 2020 г. было назначено 161 238 004 наказания в виде административного штрафа, что выше показателя 2019 г. на 15,75%, и доля назначенных административных штрафов в общем числе наказаний составила 98,5%, что является максимальным значением за наблюдаемый период (рис. 3).

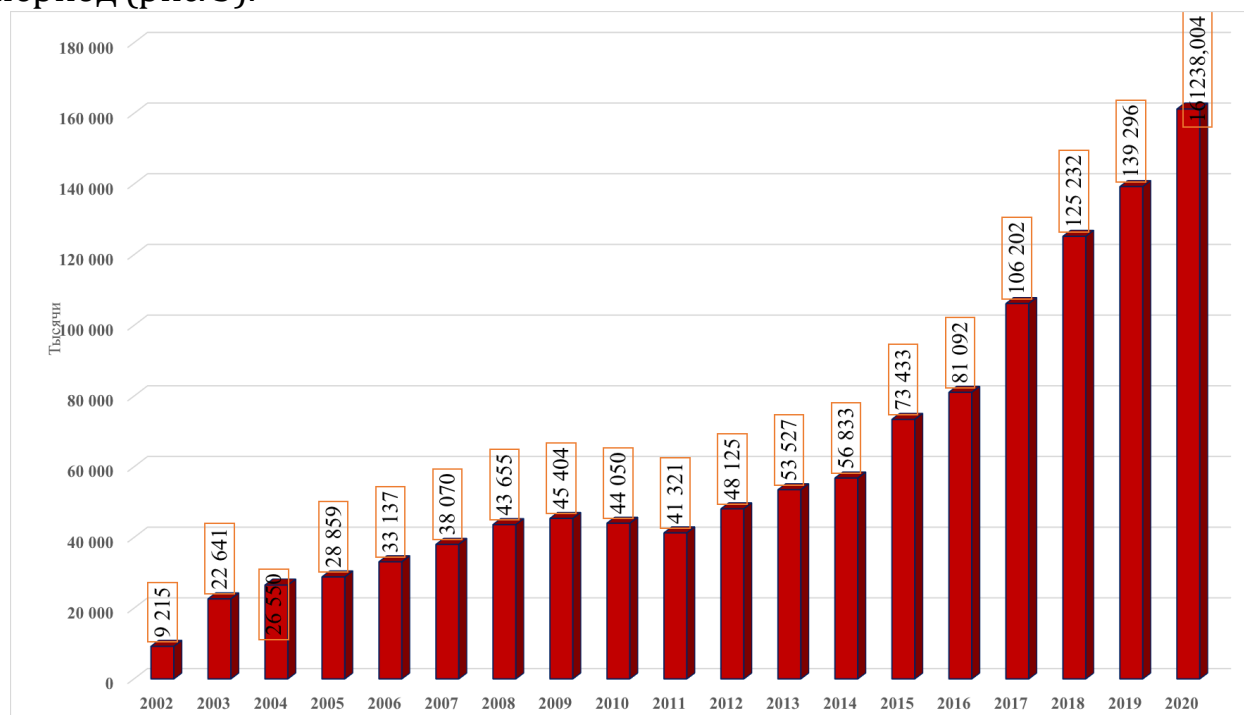


Рис. 3. Динамика количества административных наказаний в виде штрафа, назначенных по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2002—2020 гг. (в тыс.)

Результаты анализа официальных статистических данных и практики исполнения наказания в виде административного штрафа свидетельствуют, что уже наложенные (назначенные) административные наказания за совершение административных правонарушений в области дорожного движения не всегда реально исполняются. Речь идет, прежде всего, об административном штрафе и о случаях не добровольного, а принудительного его исполнения. Проблема исполнения наказания в виде административного штрафа наблюдается в субъектах РФ (в г. Москве, Московской области, Краснодарском крае и др.), где распространена практика фиксации административных правонарушений в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи в порядке ст. 2.6.1 КоАП РФ.

Так, в 2020 г. 13,4% назначенных административных штрафов остались неисполненными (рис. 4).

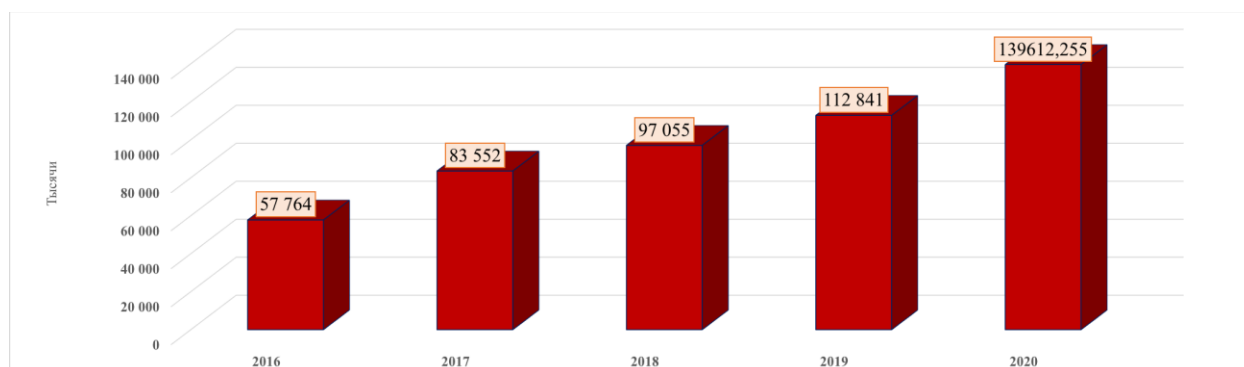


Рис. 4. Количество исполненных постановлений о наложении административного штрафа по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2016—2020 гг. (в тыс.)

Рассматривая размеры сумм наложенных и взысканных штрафов по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, можно сформулировать вывод, что в среднем взыскивается до 60% задолженностей. В 2020 г. было взыскано 57,4%, что ниже показателей предшествующих лет (табл. 3).

Таблица 3

Динамика сумм наложенного и взысканного штрафа по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2016—2020 гг.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020
Сумма назначенных штрафов, в тыс. руб.	81 827 196	97 476 869	106 543 957	112 660 079	123050421
Сумма взысканных штрафов, в тыс. руб.	54 343 329	73 096 324	63 902 098	65 608 305	70624603

Кроме того, нередко в механизмах анализируемых видов административных правонарушений срабатывают стереотипы перерастания в преступления. Систематичность и характер антиобщественного поведения формируют готовность конкретного человека к преодолению границы, которая отделяет административное правонарушение от преступления [3].

В связи с этим Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 528-ФЗ была закреплена административная преюдиция посредством установления уголовной ответственности за нарушения правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 264.1 УК РФ), т.е. когда повторность совершения административного правонарушения превращает его в уголовное преступление.

Эффективность привлечения виновных лиц к административной ответственности подтверждается показателями обвинительных решений, принимаемых по административных делам. Так, в 2020 г. было принято 163 629 838 решений, что составляет 98,6% от количества пресеченных правонарушений в области дорожного движения (рис. 5).

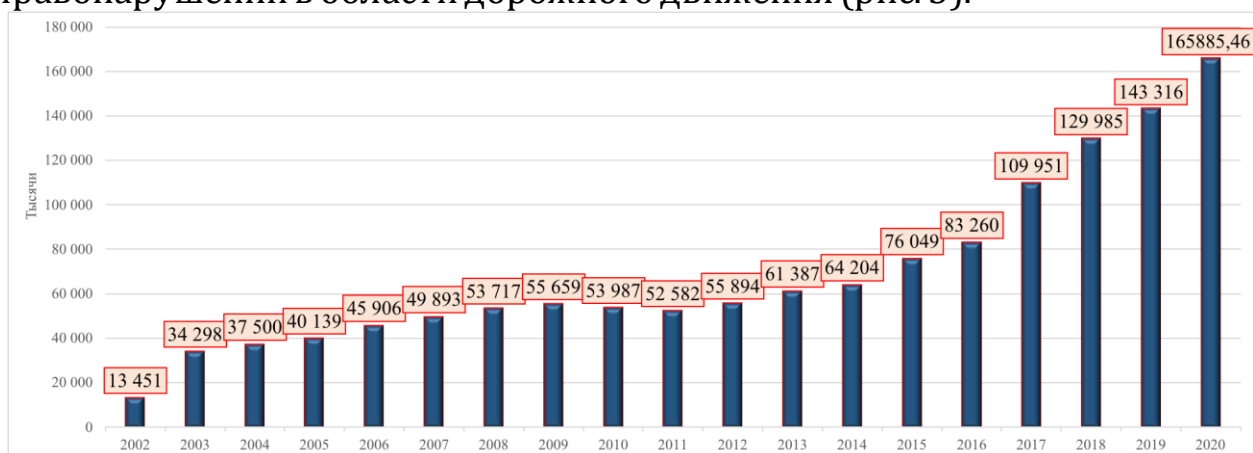


Рис. 5. Динамика количества принятых решений по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения в Российской Федерации в 2002—2020 гг. (в тыс.)

Следует признать, что уровень общей безопасности на дорогах России возрос: ежегодно снижается как число дорожно-транспортных происшествий, так и число погибших и получивших различные увечья (табл. 4).

Таблица 4

Динамика числа дорожно-транспортных происшествий и пострадавших в них в Российской Федерации в 2016—2020 гг.

Показатели	2016	2017	2018	2019	2020
Количество дорожно-транспортных происшествий	173 694	169 432	168 099	164 358	145 073
Погибло	20 308	19 088	18 214	16 981	16 152
Ранено	221 140	215 374	214 853	210 877	183 040

Таким образом, низкая дисциплина водителей транспортных средств диктует необходимость принятия адекватных мер административного воздействия к нарушителям, и в первую очередь к водителям, систематически нарушающим правила дорожного движения. Реализуемый законодателем подход, связанный с ужесточением административной ответственности за рассматриваемые нарушения, представляется на первый взгляд оправданным, однако результаты исследования ставят вопрос о целесообразности бесконечного увеличения штрафных санкций. Предполагаем, что профилактика административных правонарушений

должна быть организована с учетом ряда факторов, оказывающих непосредственное влияние на создание эффективной правовой основы механизма реализации такой. Считаем, что решение проблемы низкой дисциплины участников дорожного движения на современном этапе видится не в усилении штрафных санкций, а в повышении эффективности правового воздействия на правонарушителей, путем неотвратимости привлечения к административной ответственности и справедливости наказания.

Литература

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : курс в двух томах. — Том 1 / С. С. Алексеев. — Москва : Юрид. лит., 1981.
2. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год. Информационно-аналитический обзор. — Москва : ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021.
3. Кирьянова, О. В. Эффективность деятельности органов государственной власти в реализации целей административных наказаний / О. В. Кирьянова // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы : сборник научных трудов / ответственный редактор Н. В. Кешикова. — Иркутск, 2013.
4. Королев, А. Н. Комментарий к Правилам дорожного движения Российской Федерации / А. Н. Королев, Б. В. Россинский. — 2-е изд., пересм. — Москва : Норма, 2011.
5. Курагин, Г. Г. Факторы эффективности административно-правовых санкций / Г. Г. Курагин, Л. Л. Попов // Правоведение. — 1974. — № 4. — С. 37—45.
6. Молчанов, П. В. Законодательство об административной ответственности в области дорожного движения: основные этапы и тенденции развития / П. В. Молчанов // Административное право и процесс. — 2018. — № 5. — С. 44—47.
7. Рогачева, О. С. Эффективность норм административно-деликтного права / О. С. Рогачева. — Воронеж, 2011.
8. Россинский, Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте / Б. В. Россинский // Административное право и процесс. — 2014. — № 5. — С. 8—17.

References

1. Alekseyev, S. S. Obshchaya teoriya prava : kurs v dvukh tomakh. — Tom 1 [General theory of law: a course in two volumes] / S. S. Alekseyev. — Moskva : Yurid. lit., 1981.
2. Dorozhno-transportnaya avariynost' v Rossiyskoy Federatsii za 2020 god. Informatsionno-analiticheskiy obzor [Road transport accidents in the Russian Federation in 2020. Information and analytical review]. — Moskva : FKU «NTS BDD MVD Rossii», 2021.
3. Kir'yanova, O. V. Effektivnost' deyatel'nosti organov gosudarstvennoy vlasti v realizatsii tseley administrativnykh nakazaniy [The effectiveness of the activities of public authorities in the implementation of the goals of administrative punishments] / O. V. Kir'yanova // Problemy organizatsii organov gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya: istoriya, teoriya, praktika i perspektivy : sbornik nauchnykh trudov / otvetstvennyy redaktor N. V. Keshikova. — Irkutsk, 2013.
4. Korolev, A. N. Kommentariy k Pravilam dorozhnogo dvizheniya Rossiyskoy Federatsii [Commentary on the Road Traffic Rules of the Russian Federation] / A. N. Korolev, B. V. Rossinskiy. — 2-ye izd., peresm. — Moskva : Norma, 2011.

5. Kuragin, G. G. Faktory effektivnosti administrativno-pravovykh sanktsiy [Factors of the effectiveness of administrative and legal sanctions] / G. G. Kuragin, L. L. Popov // Pravovedeniye. — 1974. — № 4. — S. 37–45.
6. Molchanov, P. V. Zakonodatel'stvo ob administrativnoy otvetstvennosti v oblasti dorozhnogo dvizheniya: osnovnyye etapy i tendentsii razvitiya [Legislation on administrative responsibility in the field of road traffic: main stages and development trends] / P. V. Molchanov // Administrativnoye pravo i protsess. — 2018. — № 5. — S. 44–47.
7. Rogacheva, O. S. Effektivnost' norm administrativno-deliktnogo prava [Effectiveness of the norms of administrative and tort law] / O. S. Rogacheva. — Voronezh, 2011.
8. Rossinskiy, B. V. Administrativnyye nakazaniya v sfere dorozhnogo dvizheniya i avariynost' na avtomobil'nom transporte [Administrative penalties in the field of road traffic and accidents in road transport] / B. V. Rossinskiy // Administrativnoye pravo i protsess. — 2014. — № 5. — S. 8–17.