

УДК 351.81

ПОЛИЦЕЙСКИЕ МЕРЫ В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ Police Measures in the Field of Road Traffic

ШЕВЧЕНКО Юрий Павлович – исполняющий обязанности заведующего кафедрой административного и финансового права Омской юридической академии, кандидат юридических наук, доцент (Омск)

Shevchenko Yuriy P. – Interim Head of Administrative and Financial Law Department, Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor (Omsk)

shevchenko.yp@omua.ru



Аннотация. В статье анализируются проблемы несогласованности нормативных актов, регламентирующих полномочия сотрудников полиции в сфере безопасности дорожного движения. В частности, право остановки транспортного средства и иные права в сфере дорожного движения предоставлены только сотрудникам специализированных служб полиции (ГИБДД МВД России). Вопрос об аналогичных полномочиях иных сотрудников полиции является нерешенным, поскольку у них остаются право и обязанность применять нормы об административной ответственности в сфере дорожного движения. На основе проведенного анализа автором предлагается оптимизация полномочий сотрудников полиции.

Annotation. The article considers the problems of inconsistency of normative acts regulating police powers in the sphere of road traffic safety. In particular, the right to stop a vehicle and other powers in the sphere of road traffic are vested only into specialized police forces (State Inspection of Road Traffic Safety of the Russian MIA). The question of similar powers other police officers possess remains unsolved, as they keep the right and duty to use norms of administrative liability in the sphere of road traffic. The attempted research allows the author to suggest optimization of police powers.

Ключевые слова: полномочия полиции, безопасность дорожного движения, остановка транспортного средства.

Keywords: police powers, road traffic safety, stop of a vehicle.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-91-95

Несмотря на то, что только три государственных органа имеют в своем составе структурные подразделения, официально именуемые полицией (МВД России, ФСКН России и Минобороны России (военная полиция)), другие государственные органы исполнительной власти выполняют схожие функции по организации вооруженного противодействия преступности, охране природных ресурсов и объектов животного мира,

защите государственной безопасности, безопасности лиц, подлежащих государственной охране. Их можно отнести к субъектам полицейской деятельности государства, или, иными словами, полиции в широком смысле этого термина¹.

Должностные лица указанных органов для различных полицейских целей имеют в своем арсенале контрольные (в том числе и принудительные) полномочия в сфере дорожного дви-

¹ Позиция автора относительно полицейской системы страны отражена в статье: Шевченко Ю. П. К вопросу о полицейской системе России // Полиц. право. 2006. № 3. С. 50–55.

жения, поскольку все деяния, представляющие опасность для общественного порядка, общественной безопасности, безопасности для государства или отдельных лиц, могут совершаться и совершаются с применением транспортных средств. Цель настоящей работы – определить относительно объема полномочий в сфере дорожного движения различных полицейских структур государства и их должностных лиц.

Анализ нормативных актов, регламентирующих полицейский контроль в сфере безопасности дорожного движения, свидетельствует о том, что единого подхода и должной регламентации таких полномочий на сегодняшний день не наблюдается. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции, Закон) [5] в ч. 2 ст. 13 уточнил, что права, регламентированные пп. 20 и 21 ч. 1 указанной статьи, касающиеся сферы дорожного движения, распространяются не на всех сотрудников полиции, а предоставлены лишь специально уполномоченным сотрудникам. Каков порядок определения перечня таких лиц и кто должен уполномочить специальных сотрудников, законодатель не уточняет. Такого перечня специально уполномоченных сотрудников полиции до сих пор в нормативных актах нет [1, с. 183–184].

Подобный подход представляется пробелом в праве. К таким сотрудникам, очевидно, относятся представители подразделения Министерства внутренних дел – Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России (далее – ГИБДД, Госавтоинспекция). Однако многие другие права, предоставленные полиции (и, следовательно, корреспондирующие им обязанности), чаще всего не являются универсальными, а осуществляются полицейскими подразделениями с узкой специализацией. Так, согласно п. 10 ст. 13 Закона о полиции право проводить оперативно-розыскные мероприятия предоставлено лишь определенной группе подразделений полиции. Правомочия, предусмотренные п. 17 (проводить экспертизу), п. 22 (контролировать оборот оружия и боеприпасов), п. 23 (контролировать частную детективную и охранную деятельность), п. 26 (охранять имущество и объекты по договорам), п. 30 (применять меры государственной защиты определенных категорий лиц) и др., реализуют не все сотрудники полиции, а лишь представители специализированных подразделений. Вместе с тем оговорка о специализации коснулась лишь пунктов, предусматривающих контроль за дорожным движением. Обязанность полиции

в сфере дорожного движения, соответствующая праву, предусмотренному пп. 20 и 21 ст. 13 Закона о полиции (п. 19 ст. 12 Закона), как и все остальные обязанности, не возложена на специализированных сотрудников (подразделения), а адресована полиции в целом.

Налицо нелогичность законодательной конструкции: основной массив прав полиции в сфере внешнеуправленческой деятельности распространяется на всех должностных лиц полиции, хотя понятно, что большинством из них могут пользоваться только сотрудники специализированных подразделений. Согласно Закону о полиции только одна из категорий этих прав – в сфере безопасности дорожного движения – распространяется на специализированные подразделения. В частности, право полиции останавливать транспортные средства (далее – ТС), предусмотренное п. 20 ст. 13 Закона о полиции, ограничено условием: *если это необходимо для выполнения возложенных на полицию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения*. Имеют ли сотрудники полиции право останавливать ТС для иных полицейских целей, из Закона неясно. Иные права этого ряда: проверять документы, осматривать ТС и грузы – предусмотрены для других полицейских целей *при подозрении, что они используются в противоправных целях*; задерживать ТС для целей розыска – транспорт, *находящийся в розыске*; ограничивать движение для целей обеспечения общественного порядка – *при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях* и т. п.

Как видим, кроме собственно специальных целей у службы ГИБДД есть и иные полицейские цели, которые преследуют другие службы и подразделения полиции. Может ли любое должностное лицо, имеющее специальное звание полиции, останавливать ТС – как для целей обеспечения безопасности дорожного движения, так и в иных полицейских целях: борьбы с преступностью, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности? В прошлые годы на такой вопрос можно было однозначно ответить положительно, но с 90-х гг. XX в. ситуация стала существенно меняться. Право останавливать ТС стало все более тяготеть к приоритету одной службы милиции, а позже полиции ГАИ – ГИБДД. Форменное обмундирование ГИБДД стало визуально значительно отличаться от формы иных служб милиции – полиции. Средства массовой информации и Интернет стали настраивать участников дорожного движения

на подчинение команде об остановке ТС только сотруднику в униформе ГИБДД.

С точки зрения защиты прав человека не следует излишне вмешиваться в права в данном случае участника дорожного движения. Право останавливать пешеходов граждан в общественных местах для полицейской проверки, проверять лиц, находящихся в ТС, вне связи с управлением этим ТС должно содержательно отличаться от аналогичного права проверки водителей во время движения ТС. Можно предположить, что если бы полицейские проверки ТС не отличались повышенной придирчивостью, граничащей со злоупотреблением служебным положением, а были обусловлены полицейской необходимостью, то вопрос об ограничении подобного права полиции вовсе бы не стоял.

На наш взгляд, различные негативные тенденции, злоупотребления в процессе контроля за соблюдением требований в сфере дорожного движения привели к тому, что приказом Министра внутренних дел такая административная процедура как остановка сотрудником полиции ТС ограничена только десятью основаниями, обусловленными различными полицейскими целями. Остановка с целью проверки документов на право управления ТС, документов на ТС и перевозимый груз, документов, удостоверяющих личности водителя и пассажиров, ограничена еще и местом осуществления данной процедуры – стационарным постом ДПС ГИБДД (п. 63 Приказа МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 [9]). Следовательно, вне этих постов остановка для иных целей не должна производиться. Данное требование вызвано в том числе и опасной криминальной ситуацией на дорогах.

Правила дорожного движения предусматривают обязанность водителя останавливать ТС по требованию регулировщиков, к числу которых относятся сотрудники полиции без оговорки об их специализации (пп. 2.4 и 1.2 Правил дорожного движения [7]). В то же время Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденный Приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185, предусмотрел, что исполнение данной функции государства осуществляется:

– федеральным органом управления Государственной инспекции безопасности дорожного дви-

жения Министерства внутренних дел Российской Федерации (Главным управлением по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России) – на территории Российской Федерации;

– органами управления Госавтоинспекции территориальных органов МВД России на региональном уровне в пределах соответствующих субъектов Российской Федерации;

– подразделениями Госавтоинспекции территориальных органов МВД России на районном уровне, строевыми подразделениями Госавтоинспекции в пределах зон ответственности соответствующих подразделений.

В пункте 4 указанного нормативного акта к ним добавляется и участковый уполномоченный полиции. Это вытекает из предусмотренной законом компетенции участковых уполномоченных полиции, как наиболее универсальных правоприменителей, назначать административные наказания за ряд административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения (п. 9 ч. 2 ст. 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)). Возникает вопрос: каким образом участковый уполномоченный полиции один, без взаимодействия с сотрудниками ГИБДД, сможет реализовывать такие полномочия, если участники дорожного движения не подчиняются требованиям любых лиц, которых они не идентифицируют как сотрудников ГИБДД или иных лиц, относящихся к категории «регулировщик»?

Сотрудники других подразделений полиции «могут осуществлять в пределах своей компетенции в соответствии с занимаемой должностью административные действия по исполнению государственной функции при проведении на основании распорядительных актов руководителей органов внутренних дел совместно с сотрудниками Госавтоинспекции специальных мероприятий по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности» [9].

Интересно, что руководитель ГИБДД МВД России В. Кирьянов в телевизионной передаче, анонсируя указанный Административный регламент 29 июля 2009 г., на вопрос, можно ли теперь не подчиняться требованиям любого сотрудника милиции об остановке транспортного средства, пояснил, что, по его мнению, этого делать нельзя и что в этом случае милиция может применить меры силового принуждения в отношении виновного участника дорожного движения².

² URL: <http://www.viprutv.com/m/286967/Vesti-Mnenie-Viktor-Kirjanov>

В данном случае В. Кирьянов высказал личное мнение с учетом нормы действовавшего в тот период закона Российской Федерации «О милиции» (далее – Закон о милиции) [4], а именно п. 1 ч. 2 ст. 15 Закона о милиции, предусматривавшей право милиции использовать огнестрельное оружие для остановки транспортного средства путем его повреждения, когда водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и не подчиняется неоднократным законным требованиям сотрудника милиции остановиться. В пункте 8 ч. 1 ст. 14 Закона о милиции также предоставлялось право милиции применять специальные средства принуждения для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника милиции остановиться [2, с. 292, 309–312].

Закон о полиции воспроизвел практически те же нормы, хотя и в несколько иных формулировках: в п. 9 ч. 1 ст. 21 Закона содержится право применять специальные средства для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требование сотрудника полиции об остановке; в п. 1 ч. 3 ст. 23 Закона – применять огнестрельное оружие для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан. Разница лишь в том, что Закон о милиции предоставлял права в сфере дорожного движения *всем* сотрудникам милиции, а Закон о полиции – лишь сотрудникам специализированных полицейских подразделений.

Как видим, неподчинение требованию сотрудника полиции в некоторых ситуациях может привести к жесткой реакции со стороны полиции [11, с. 10–11]. В такой ситуации неминуемо возникнет дискуссия о правомочии сотрудника полиции в данном конкретном случае требовать остановки ТС. На наш взгляд, остается неясным, каков же алгоритм реагирования (поведения) сотрудника полиции, не являющегося сотрудником ГИБДД, при выявлении признаков административного правонарушения в сфере безопасности дорожного движения?

Пункт 11 ст. 12 Закона о полиции установил полицейскую обязанность пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подве-

домственности полиции. Компетенция полиции при производстве по делам об административных правонарушениях четко ограничена ч. 1 и п. 1 ч. 2 ст. 28.3 и ст. 23.3 КоАП РФ. Значит, обязанность пресекать *все* (это следует из буквального смысла текста нормы) правонарушения представляется почти невыполнимой [10, с. 184–185]. Узкая специализация административно-правоприменительной деятельности как между разными государственными и муниципальными органами, так и между специализированными службами и подразделениями внутри одного органа приводит к тому, что каждая служба занимается исключительно «своими делами», как правило, не вторгаясь в компетенцию других служб. Исключение составляют совместные мероприятия, проводимые разными органами (службами) на основании распорядительных актов руководителей органов.

Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» [6], принятый в соответствии с ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ, значительно сузил полномочия сотрудников полиции по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Приказом определены полномочия отдельных категорий должностных лиц органов внутренних дел (полиции) в зависимости от занимаемой должности. Так, предусмотренными КоАП РФ уполномоченными составлять протокол по всем видам административных правонарушений, отнесенных к ведению органов внутренних дел, являются руководители Министерства внутренних дел, министерств главных управлений и управлений внутренних дел по субъектам Российской Федерации, руководители департаментов и служб, оперуполномоченные, все должностные лица службы по организации деятельности участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних, подразделений по организации дознания, подразделений по организации применения административного законодательства, дежурных частей органов внутренних дел. По отдельным статьям главы 12 КоАП РФ о правонарушениях в сфере дорожного движения протоколы составляют должностные лица подразделений по организации общественного порядка, отрядов мобильных особого назначения и др. Данный нормативный акт предписывает многим службам и подразделениям органов внутренних дел (полиции) обязанность при обнаружении признаков ад-

министративных правонарушений составлять протоколы, в том числе за нарушения правил в сфере безопасности дорожного движения. В то же время никаким иным службам, кроме ГИБДД, Закон о полиции не предоставил права применения целого комплекса мер принуждения, сопутствующих производству по делам о таких административных правонарушениях, предусмотренных пп. 20 и 21 ст. 13 Закона. Такие меры во многом перекликаются с аналогичными мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных главой 27 КоАП РФ, а именно: досмотр ТС – ст. 27.9 КоАП РФ, отстранение от управления ТС – ст. 27.12 КоАП РФ, задержание ТС – ст. 27.13 КоАП РФ. Соответственно, все должностные лица, уполномоченные составлять протоколы при выявлении правонарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ, а не только сотрудники ГИБДД, уполномочены совершать указанные меры принуждения. Но для составления протокола необходимо иметь право остановки ТС, которого у них нет.

Полномочия иных полицейских органов в сфере безопасности дорожного движения заключаются в праве сотрудников Федеральной службы охраны Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации пользоваться транспортным средством и корреспондирующей (соответствующей) ему обязанности участников дорожного движения предоставлять им ТС в установленных законом случаях (п. 2.3.3 Правил дорожного движения и п. «ж» ст. 13 Федерального за-

кона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [8], а также п. 8 ст. 15 Федерального закона от 25 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» [3]). При этом право останавливать ТС у должностных лиц названных органов не предусмотрено. Можно предположить, что сотрудники таких спецслужб найдут способ остановить ТС в служебных целях, в том числе и с использованием оперативно-розыскных возможностей.

Подводя итог сказанному, отметим некоторую разбалансированность законодательства, регламентирующего меры полицейского принуждения. В частности, Закон о полиции, КоАП РФ и Правила дорожного движения по-разному возлагают на полицию полномочия по применению мер административного принуждения в сфере безопасности дорожного движения.

В некоторое противоречие с Законом о полиции вступает также ведомственное нормативное регулирование, в частности Приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403. Полагаем, во исполнение требований ч. 2 ст. 13 Закона о полиции следует принять нормативный акт МВД России, в котором целесообразно дать исчерпывающий перечень сотрудников (подразделений) полиции, обладающих полномочиями, предусмотренными пп. 20 и 21 ст. 13 Закона о полиции, а также определить их права по осуществлению административно-процессуальных действий по применению норм об административной ответственности за правонарушения в сфере безопасности дорожного движения, предусмотренных главой 12 КоАП РФ.

Библиографический список

1. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – М.: Проспект, 2011. – 352 с.
2. Кондрашов, Б. П. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции» / Б. П. Кондрашов, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби: Проспект, 2006. – 448 с.
3. О государственной охране: федер. закон от 25 мая 1996 г. № 57-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 22. – Ст. 2594.
4. О милиции [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации от 18 апр. 1991 г. № 1026-1 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: локальный.
5. О полиции: федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900.
6. О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию: приказ МВД России от 5 мая 2012 г. № 403 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполн. власти. – 2012. – № 36.
7. О Правилах дорожного движения: постановление Правительства Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. № 1090 // Собр. актов Президента и Правительства. – 1993. – № 4531.
8. О Федеральной службе безопасности: федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.
9. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения: приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 // Рос. газ. – 2009. – 7 июля.
10. Соловей, Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы / Ю. П. Соловей // Актуальные проблемы адм. и адм.-процес. права: сб. тез. ст. – М.: Моск. ун-т МВД России, 2003. – С. 183–185.
11. Соловей, Ю. П. Теория и практика административно-правовой охраны деятельности милиции: учеб. пособие / Ю. П. Соловей. – Омск: ОВШМ МВД СССР, 1987. – 96 с.