

Краснодарский университет МВД России

А. В. Звездочкин
М. Е. Труфанов

**Регистрационно-экзаменационные подразделения
ГИБДД как субъект обеспечения
общественной безопасности**

Краснодар
2022

УДК 340.13
ББК 67.99(2)1
3-43

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

Н. Н. Цуканов, доктор юридических наук, доцент (Сибирский юридический институт МВД России);

Я. К. Евстафиади, кандидат юридических наук, доцент (Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя).

Звездочкин А. В.

3-43 Регистрационно-экзаменационные подразделения ГИБДД как субъект обеспечения общественной безопасности / А. В. Звездочкин, М. Е. Труфанов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2021. – 148 с.

ISBN 978-5-9266-1809-6

Проанализированы особенности административно-правового обеспечения общественной безопасности регистрационно-экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции. Предложены пути разрешения актуальных теоретических и практических проблем в деятельности этих подразделений полиции. Разработаны рекомендации по повышению эффективности их функционирования, в том числе путем совершенствования действующего законодательства в исследуемой сфере отношений.

Для профессорско-преподавательского состава, докторантов, адъюнктов и аспирантов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников внутренних дел Российской Федерации.

УДК 340.13
ББК 67.99 (2)1

ISBN 978-5-9266-1809-6

© Краснодарский университет
МВД России, 2022

© Звездочкин А. В., Труфанов М. Е., 2022

Введение

В обстановке модернизации условий формирования национальных и международных коммуникаций политического и экономического содержания, создающих современные проблемы и трудности в расширении индивидуальных и коалиционных социальных ценностей, Российская Федерация входит в русло современной политики обеспечения общественной безопасности. Всесторонние кризисные коллизии в этом вопросе регулярно выступают темой экспериментального и теоретического анализа в сфере административной деятельности служб и подразделений полиции. Социально-экономические и политико-правовые преобразования, происходящие в Российском государстве, обусловили необходимость нового концептуального подхода к проблемам обеспечения общественной безопасности в сфере дорожного движения.

Субъектам, компетентным в вопросах обеспечения безопасного развития и совершенствования современного российского общества, законодательно определены задачи по поддержанию ожидаемого уровня общественной и индивидуальной безопасности. На основании этого формируется необходимость в детальном исследовании как теоретического, так и практического аспекта служебных полномочий регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции.

Объем работы данной службы внушителен и постоянно увеличивается: к 2002 г. в пределах границ Российского государства было зарегистрировано 34,5 млн транспортных средств, а на сегодняшний день в стране на регистрационном учете числится более 51,5 млн транспортных средств, при этом ежегодный прирост транспорта составляет от 3,2 до 4,5 млн единиц. Масштаб и характер проблемы безопасности дорожного движения в России, социальные и экономические последствия изменений в данной сфере оказывают заметное влияние на общественную безопасность страны.

Согласно содержанию Федерального закона «О безопасности дорожного движения»¹ безопасность дорожного движения возможно обеспечить, в том числе, посредством качественного квалифицированного обучения лиц, претендующих на обретение права управления транспортным средством. Независимо от того, что Правительством РФ не так давно утверждены условия, позволяющие гражданам управлять транспортными средствами, и порядок возвращения удостоверений водителям по истечении сроков лишения права управления, а приказами МВД России ратифицированы административные регламенты предоставления государственных услуг по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и регистрации транспортных средств, исследуемая сфера деятельности подразделений Госавтоинспекции сохраняет определенные недостатки, демонстрирующие существенное воздействие на общественную безопасность, и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

Представленные факторы подтверждают актуальность обозначенной проблемы и необходимость всестороннего изучения особенностей административно-правового обеспечения общественной безопасности регистрационно-экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции.

¹ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 26.12.1995 № 196-ФЗ // Рос. газ. 1995. 26 дек.

Глава 1

Теоретико-правовое обоснование деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД по обеспечению общественной безопасности

§ 1. Понятие и содержание общественной безопасности в спектре задач, выполняемых регистрационно-экзаменационными подразделениями ГИБДД

Выполнение задач по формированию, структурированию, развитию стабильной работы всего комплекса, обеспечивающего общественную безопасность в любом цивилизованном государстве, обусловлено необходимостью нового концептуального подхода, позволяющего человеку чувствовать себя защищенным. Изучение подобного рода вопросов, характерных для любой познавательной, интеллектуальной деятельности, нуждается в детальной эклектичности употребляемых понятий и приемов.

Недостаток согласованных определений и классификаций, типичных для осмысления содержания общественной безопасности, оказывает влияние на суть данной процедуры и оставляет ее двусмысленной и противоречивой. Теоретические суждения о смысле и содержании общественной безопасности, состоянии административно-правовой обеспеченности сил и средств, необходимых для ее защиты и охраны, а с учетом всего этого правильные заключения о ее предназначении исключительно важны, так как имеют своей целью рационализацию усилий субъектов, обеспечивающих общественную безопасность, в перечне которых принципиальное внимание обращено на Госавтоинспекцию и ее специализированные подразделения.

С учетом значительного количества исследований, в рамках которых утверждается первостепенность прогресса и развития человеческого сообщества, И.В. Демин утверждает в убежденности в том, что «безопасность – вторична и призвана обеспечить развитие, защитить его от различного вида угроз. При этом вторичность

безопасности ничуть не умаляет ее роли и значения в объективной действительности. Именно это обстоятельство, с одной стороны, объясняет огромную сложность познания проблем обеспечения безопасности и слабую разработанность многих ее теоретических и практических аспектов»¹.

В аспекте представленной монографии с использованием исключительно лингвистической формы разъяснение дефиниции о безопасности кого- или чего-либо недостаточно по той простой причине, что отсутствие опасного состояния бытия подразумевает формирование вполне типичной обстановки. В то же время в действительности были, есть и вполне возможны проявления самых различных угроз. Соответственно, понятие безопасности не является абсолютным, и содержательное наполнение оно получает применительно к определенным объектам либо сфере человеческих усилий.

Общественная безопасность обладает традиционной ценностью всеобъемлющего уровня на всей территории Российской Федерации и предполагает достижение состояния общественного порядка и экономической стабильности. Негативные изменения в ее качестве влияют на национальную безопасность и являются причиной обеспокоенности всех членов гражданского общества и государственного аппарата.

В соответствии со Стратегией безопасного дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг., которую Правительство РФ утвердило в январе 2018 г., дорожно-транспортные происшествия (ДТП) наносят огромный вред социального, материального и демографического характера российской экономике и обществу в целом. Так, в течение 10 лет (2007–2017 гг.) в условиях дорожных происшествий погибли 271 тыс. чел., 2,5 млн чел. получили ранения, из них 227 тыс. – дети, не достигшие возраста 16 лет. Третью часть от общего числа погибших в ДТП составили граждане, находящиеся в активном трудоспособном возрасте. Пятая часть получивших в ДТП травмы стали инвалидами. С учетом данных показателей в Стратегии национальной безопасности РФ утверждена правовая пози-

¹ Демин И.В. Научность основ обеспечения общественной безопасности // Закон и право. 2208. № 3. С. 36–37.

ция «приоритетного положения вопросов обеспечения интересов общества и государства». Кроме того, по авторитетному утверждению К.С. Бельского, «в современном российском законодательстве (Уголовный кодекс, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О безопасности» и др.) общественная безопасность выступает как юридическая категория для определения сферы деятельности правоохранительных (полицейских) органов и выделяется в качестве универсального объекта, подлежащего правовой охране от противоправных посягательств»¹.

Из исследования Е.И. Ильичева и Э.В. Богмацеры следует, что «термин «общественная безопасность» вошел в юридический оборот еще в 1919 году»², а, по другим источникам, «понятие «общественная безопасность» впервые встречается в законодательном акте «Общее губернское учреждение», принятом в 1845 году» и остается предметом довольно активной дискуссии в научных кругах, в том числе и после утверждения Концепции общественной безопасности 2013 года»³.

В современных юридических исследованиях сформулировано значительное количество мнений, определений и предложений по вопросу о том, что считать общественной безопасностью. Дефиниция общественной безопасности была представлена ранее и применяется сегодня во многих нормативных правовых актах Российской Федерации и ее субъектов. К примеру, указанный термин присутствует в тексте Федерального закона «О полиции». Более того, об общественной безопасности упоминается в Конституции РФ. В то же время нормативное закрепление понятия и содержательного смысла общественной безопасности получила только после ее утверждения соответствующей Концепцией.

На основе анализа утвержденного Указом Президента РФ понятия допустима дуальная гипотеза о том, что, во-первых, оно было сформулировано в советский период в тексте Академического

¹ Полицейское право: лекционный курс / К.С. Бельский; под ред А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004. С. 256.

² Ильичев Е.И., Богмацера Э.В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. С. 11–19.

³ Безопасность движения. URL: <http://info.tatcenter.ru>

толкового словаря русского языка и опиралось на этимологию («безопасность – отсутствие опасности; сохранность, надежность»); во-вторых, сохраняется постулат, закрепленный Законом РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности» (ст. 1): «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»¹. На основании изложенного в большинстве определений, представленных в публикациях и диссертационных исследованиях 1992–2013 гг., характерные черты общественной безопасности связаны с отсутствием опасности, исключением условий ее образования, реальной защищенностью или способностью противостояния опасности, угрозе.

В поле зрения отдельных исследователей находится методика, в соответствии с которой общественную безопасность принято рассматривать масштабнее. Внутренняя организация, функционирование и развитие в их интеграции позволяют рассматривать качество безопасности не только в спектре состояния, но и в объеме общественных отношений, оказывающихся под функциональным воздействием. Общественная безопасность в таком определении опосредована в меньшей степени возможностью и способностью обороны и охраны, чем отсутствием коллизий в функциональном сочетании, которые способствуют возникновению условий, разрушающих объект или систему. Непосредственно основываясь на таких взглядах, подходят к формированию понятия «общественная безопасность» С.М. Микаилов и А.Н. Богомолов².

Таким образом, в большинстве существующих определений общественной безопасности ее варианты дополняются и развиваются, конкретизируются и углубляются применительно к представлению о безопасности как социальном явлении. Однако лишь развитие функционального подхода к термину «общественная безопасность» позволило толковать его как динамичное, эволюционирующее явление. Такого рода взгляды ориентируют на ис-

¹ Рос. газ. 1992. 6 мая.

² Микаилов С.М., Богомолов А.Н. Общественная безопасность как понятие и как стратегический национальный приоритет в сфере обеспечения национальной безопасности // Молодой ученый. 2017. № 39. С. 68.

следование общественной безопасности в процессе ее охраны и поддержания ее стабильного режима, в то время как целью обеспечения общественной безопасности выступают выявление, устранение и предупреждение угрозы, способной причинить вред конкретным социальным интересам. Особенности в таком подходе объясняются системностью и комплексностью содержания общественной безопасности, что во многом обусловлено ситуацией, когда в фокусе любого вида и уровня безопасных отношений сосредоточены люди и, соответственно, они действительно ощущают ущерб, причиняемый любыми военными, социально-политическими, экономическими, экологическими, техногенными опасными ситуациями.

В.Б. Коробов отмечает: «Общественная безопасность, как и безопасность в целом, представляет одну из ключевых категорий современной науки и практики и выступает как важнейшее свойство (атрибут) общественной системы, выражающееся в ее целостности, относительной устойчивости и согласии. Иными словами, она, наряду с другими подсистемами национальной безопасности, указывает на надежность существования и устойчивость развития общественной системы»¹. При этом обеспечение общественной безопасности подразумевает осуществление комплекса мероприятий, направленных на противодействие опасностям и угрозам. В данном случае основной задачей следует считать непосредственную защиту человеческого сообщества от какой-либо угрозы, в качестве которой выступают негативные факторы, открыто либо скрыто воздействующие на типичные качества общественной безопасности. Соответственно, наше мнение склоняется к тому, что при формулировании определения общественной безопасности нет смысла указывать только категорию защищенности, в силу того что данному термину свойственно в большей степени отражать статические критерии исследуемого объекта. Более логичной была бы интеграция в определение общественной безопасности векторной тенденции государственной

¹ Коробов В.Б. Проблемы формирования критериев, показателей и пороговых значений обеспечения национальной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 1–7.

власти по соответствующей обеспеченности материального и духовного потенциала в обществе.

Концепцией общественной безопасности в РФ¹ (подп. «г» п. 5) в качестве самостоятельных условий, необходимых для того, чтобы достичь цели в обеспечении общественной безопасности, предусмотрены политические, организационные, социально-экономические, информационные, правовые мероприятия. В понятии общественной безопасности при тщательном и последовательном его анализе просматриваются два содержательных блока:

1) условия, характеризующиеся отсутствием опасности, грозящей людям, обществу и государству;

2) государственные мероприятия, обеспечивающие данное состояние и формирующие у населения убежденность в реальной защите.

Указанные блоки, по мнению К.С. Бельского, «в определенной степени обуславливают признаки, характеризующие общественную безопасность как объект полицейской охраны и как понятие»². Наряду с этим, основываясь на мнении В.Ф. Гумбольдта³, К.С. Бельский подчеркивает мысль о том, что «объем понятия безопасности обширен и разнообразен, предполагает объективную и субъективную ее стороны»⁴.

Учитывая мнение Л.Л. Попова, следует отметить, что в объективном плане общественная безопасность тождественна общественному спокойствию. Самобытность объективной стороны общественной безопасности находит отражение в комплексе социальных отношений, формирующихся на основании правовых, технических и иных норм, регулирующих порядок использования объектов повышенной опасности для людей и общества в целом. М.А. Камилов отмечает: «Более объективным определением, которое дано в Концепции общественной безопасности РФ, позволяет сделать рациональный прием, основной смысл которого в том, что законодатель отходит от использования понятия «лич-

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: указ Президента РФ от 14.11.2013 № Пр-2685. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>

² Полицейское право: лекционный курс. С. 256.

³ Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности // Социология власти. 2011. № 4. С. 192–198.

⁴ Полицейское право: лекционный курс. С. 260.

ность», которое распространено среди ученых-правоведов, заменяя его категориями «человек» и «гражданин»¹. И это, по мнению автора, позволило расширить категорию и выделить отдельно граждан России, предполагая, что они подлежат особому вниманию и защите.

По этому поводу следует напомнить о мнении известного юриста С.К. Викторовского, который еще в 1912 г. отметил, что «русское государство почти до начала XIX в. не придавало самостоятельного значения личности и ее интересам. Личность человека сама по себе, вне отношений к государственным интересам, не имела никакого значения»². Здесь же укажем, что для обеспечения общественной безопасности в сфере дорожного движения не принципиально, кто является участником дорожного движения – иностранец или гражданин России. С другой стороны, М.А. Камилов прав. Надо признать приемлемым решение, в котором законодатель отошел от использования формулировки «жизненно важный интерес»³. Безусловно, жизненно важные интересы свойственны только человеку, а сама формулировка не может быть применена к юридическим лицам и обществу в целом. Однако остается вопрос о категоризации жизненно важных интересов (например, можно ли считать правовой интерес обладания таким источником повышенной опасности, как автомобиль, жизненно важным).

Характеризуя субъективную сторону в объеме понятия общественной безопасности, считаем уместным в первую очередь обратиться к определению, которое было разработано В.М. Боером и В.Н. Шамраем. Авторы обосновывают мнение о том, что «общественная безопасность представляет систему общественных отношений, основанную на строгом соблюдении и исполнении специальных организационно-технических правил, установленных государством в целях охраны жизни и здоровья людей, недопущения разрушения или повреждения зданий, сооружений или

¹ Камилов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 777.

² Цит. по: Черных В.В. История борьбы с огнем в России. Иркутск: Оттиск, 2010. С. 124.

³ Камилов М.А. Указ. соч. С. 777.

наступления последствий, которые могут возникнуть в результате деятельности должностных лиц или граждан, связанной с повышенной опасностью для окружающих»¹. Сужение определения посредством сокращения круга потенциально опасных объектов и последствий, возникающих в результате действий должностных лиц и простых граждан, о котором критически отзываются многие специалисты², является актуальным в рамках проводимого исследования.

Для понимания особенностей субъективной стороны обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации, внедрения новых инновационных технологий обеспечения безопасности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества необходимо исследование соответствующих субъектов через призму нормативных предписаний. Обоснование включения регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции в систему субъектов обеспечения общественной безопасности, по нашему убеждению, возможно двумя путями:

путем уяснения иерархии целей;

путем скрининга приоритетных и иных задач обеспечения общественной безопасности.

Состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, в соответствии с основной идеей Концепции общественной безопасности в РФ, представляет собой высший уровень интересов, защита которых выступает первостепенной стратегической целью государства и общества. Стратегические же цели, как считает И.Б Кардашова, «развертываются в оперативные, фиксирующие крупные блоки по достижению первых, а оперативные – в тактические, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей»³. От стратегического уровня управления, по мне-

¹ Боев В.М., Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Бизнес в законе. 2012. № 3. С. 163.

² См.: Нестеров С.В. Понятие общественной безопасности // Вестн. ТГУ. 2013. Вып. 11 (127). С. 5.

³ Кардашова И.Б. Цели и задачи системы МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности // Рос. следователь. 2006. № 5. С. 35.

нию того же автора, «зависит функционирование как всей СОНБ России, так и системы МВД России»¹. Согласно п. 11 Положения о Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России² регулярные и непосредственные действия по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий в целях охраны жизни, здоровья граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства выполняет Госавтоинспекция и ее структурные единицы, в частности регистрационно-экзаменационные подразделения.

Что касается приоритетных и иных задач обеспечения общественной безопасности, то они находят отражение в п. 26. Концепции общественной безопасности в РФ, где, наряду с защитой жизни, здоровья, конституционных прав и свобод человека и гражданина, в качестве иной задачи указано «повышение безопасности дорожного движения, сокращение количества дорожно-транспортных происшествий, влекущих причинение вреда жизни и здоровью граждан»³, что прямо коррелирует:

во-первых, со ст. 1 Федерального закона «О полиции», в которой указано: «Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности»⁴;

во-вторых, со ст. 1 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», в которой указано: «Задачами настоящего Федерального закона являются: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения

¹ Кардашова И.Б. Указ. соч. С. 35.

² О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (в ред. от 15 сент. 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 25, ст. 2897.

³ См.: подп. «е» п. 26 Концепции общественной безопасности в РФ: указ Президента РФ от 14.11.2013 № Пр-2685. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>

⁴ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий»¹.

В действующем законодательстве не определены виды общественной безопасности, поэтому, по нашему убеждению, есть основания считать, что понятие «общественная безопасность» является общим и оно синонимично понятию «безопасность дорожного движения» с той лишь разницей, что обеспечение последней осуществляется в конкретной сфере общественных отношений специально определенными субъектами, основная роль среди которых отведена структурным подразделениям Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

Автомобильный транспорт в Российской Федерации признан самым опасным видом транспорта. Из-за масштабов наносимого вреда аварийность на дорогах отнесена к основным угрозам современности. По информации Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), ежегодно в мире в ДТП гибнут 1,35 млн человек². По данным Госавтоинспекции, только в 2018 г. на дорогах России произошло более 168 тыс. аварий, в них погибли более 18 тыс. человек, еще почти 215 тыс. пострадали. В русле данного рассуждения необходимо подчеркнуть, что Стратегия безопасности дорожного движения в РФ на 2018–2024 гг. была разработана с учетом Концепции общественной безопасности в РФ. В ней определено, что «безопасность дорожного движения является важной государственной задачей, так как речь идет о сохранении жизни и здоровья граждан страны, фактически о повышении качества жизни»³. В данном межотраслевом документе стратегического планирования без внимания оставлены интересы обеспечения безопасности собственности граждан и организаций, в то время как Федеральным законом «О полиции» данная задача определена наряду с охраной общественного порядка и обеспече-

¹ О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 50, ст. 4873.

² Из Послания Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна по случаю начала Десятилетия на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. URL: <http://www.mid.ru/ru/home>

³ Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р // Рос. газ. 2018. 25 янв.

нием общественной безопасности. Соответственно, уместно сделать вывод о том, что деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции в спектре полномочий по регистрации автотранспортных средств и приему экзаменов у претендентов на получение права управления транспортным средством охвачена общим понятием «общественная безопасность».

Такое состояние вполне объяснимо, так как с развитием и усложнением общественных отношений понятие «общественная безопасность» стало отражать возникающие социальные аспекты данной проблемы путем дифференциации содержания, проявляющейся в конкретных видах безопасности. М.И. Дзалиев, А.Л. Романович, А.Д. Урсул в обоснование своего взгляда на данную проблему под общественной безопасностью понимают способность явления или процесса сохранять свои свойства, основные характеристики, параметры и сущность при деструктивных воздействиях со стороны различных предметов, явлений или процессов¹. Изложенное позволяет считать, что предлагаемый в нашем исследовании поиск подхода к понятию общественной безопасности соотносится с приведенным различением предметной области безопасности.

М.В. Костенников и О.Е. Трофимов по этому поводу отмечают: «В основу деления общественной безопасности на различные виды положен круг и характер общественных отношений, складывающихся в той или иной сфере жизнедеятельности. В административно-правовой литературе к сфере общественной безопасности обычно относят те общественные отношения, которые связаны с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими. В сферу общественной безопасности включают и отношения людей, связанные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность дорожного движения»². В качестве аргумента, подтвер-

¹ Дзалиев М.И., Романович А.Л., Урсул А.Д. Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты. М., 2001. С. 7.

² Костенников М.В., Трофимов О.Е. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // Административное право и практика администрирования. 2013. № 9. С. 28.

ждающего такое заключение, считаем возможным указать на сочетание основных функций, утвержденных в Типовом положении об управлении (отделе, отделении) Государственной инспекции безопасности дорожного движения территориального органа МВД России на региональном уровне¹. Так, в п. 3 указанного нормативного правового акта основной задачей для отдела (отделения) Госавтоинспекции на региональном уровне определена организация выполнения возложенных на Госавтоинспекцию обязанностей по обеспечению безопасности дорожного движения, охране общественного порядка и борьбе с преступностью, а вот при организации взаимодействия подразделений Госавтоинспекции с другими подразделениями органов внутренних дел, наряду с мероприятиями по охране общественного порядка, в п. 25 принципиально указывается обеспечение общественной безопасности. То же самое представлено в п. 26 Типового положения об отделе (отделении) Госавтоинспекции территориального органа МВД России на районном уровне.

Современная наука трактует общественную безопасность как комплексное явление общественного бытия, которому свойственны общие признаки, вытекающие из его содержания. Наиболее обобщенная их совокупность употребляется применительно ко многим процессам. Рассматриваемое понятие отражает не только присущие конкретному случаю специфические признаки безопасности субъекта или объекта, но и нечто общее, что позволяет отдельным специалистам их выделять. Так, А.М. Воронов в первую очередь отмечает: «Общественная безопасность – это общенаучная и правовая категория»². В исследованиях по представленной теме А.В. Степанов настаивает на том, что для «общественной безопасности ха-

¹ О совершенствовании деятельности подразделений Госавтоинспекции на региональном и районном уровнях: приказ МВД России от 20.04.2015 № 451 (вместе с Типовым положением об управлении (отделе, отделении) Государственной инспекции безопасности дорожного движения территориального органа МВД России на региональном уровне, Типовым положением об отделе (отделении) Государственной инспекции безопасности дорожного движения территориального органа МВД России на районном уровне).

² Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 224 с.

рактен статус государственно-правового института»¹. Наряду с таким объективным и системным признаком, как «система общественных отношений», в понятии общественной безопасности используются более емкие комплексные признаки. Например, по мнению Е.Г. Федотовой, к ним относятся «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества; состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства; безопасность всех в совокупности общественных интересов и общественных отношений»². Б.Ф. Калачев и П.Н. Кобец выделяют как обязательный признак «отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью нанесения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства»³, а Н.А. Босхамджиева настаивает на том, что «общественная безопасность – объект административно-правовой охраны»⁴.

Функциональное значение регистрационно-экзаменационных отделов (отделений) Госавтоинспекции в современном ее проявлении обретает подлинное воплощение в действительность. В то же время насущным остается вопрос об их месте в комплексной структуре, которую образуют органы государственного управления, обеспечивающие на территории России общественную безопасность. Эта служба во взаимодействии с дорожно-патрульной службой, а также подразделениями, осуществляющими розыск автотранспорта, организацию и аналитическое обеспечение, составляют основной костяк состава Госавтоинспекции, и их роль возрастает пропорционально масштабам национальной автозависимости членов нашего общества.

¹ Степанов А.В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ // Вестн. Прикамского социального института. Сер. Правоведение. 2015. № 1 (69). С. 29–37.

² Федотова Е.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Рос. юстиция. 2014. № 11. С. 2–5.

³ Калачев Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 6.

⁴ Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51–57.

Обоснованные федеральным законом действия по решению служебных задач сотрудниками регистрационно-экзаменационного подразделения нельзя считать обычной формальностью. Это не только регистрация, ведение реестра автотранспортных средств, присвоение автомобилям оригинальных номерных знаков и выдача документов, подтверждающих государственную регистрацию. Должностные лица регистрационно-экзаменационного отдела (отделения) в режиме служебной дисциплины и сохранения имиджевых критериев выполняют функцию обеспечения общественной безопасности, содержание которой находит свое отражение в выявлении угнанных, похищенных или не отвечающих правилам таможенного оформления автомобилей и мотоциклов. При постановке на учет внимательному исследованию должны быть подвергнуты идентификационные данные кузова и двигателя автомобиля, информация, представленная в документах, подтверждающих право использования и распоряжения транспортным средством. Таким образом, в тексте Концепции общественной безопасности в РФ констатируется положение, определяющее общественную безопасность как объект реального влияния специализированных субъектов государственного управления, прежде всего органов внутренних дел.

В то же время следует осознавать, что нелегко, основываясь исключительно на результатах аналитической работы с нормативными правовыми актами, сделать выводы о содержании обеспечения общественной безопасности в диапазоне функций, свойственных регистрационно-экзаменационным подразделениям Госавтоинспекции. Полагаем, что необходимо всестороннее исследовать признаки, характерные для обеспечения общественной безопасности указанными подразделениями.

Спектр вопросов, исследуемых по первому признаку, приводит к убеждению, что общественная безопасность, действительно, обеспечивается с участием регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции. К.С. Бельский отмечает, что «граждане в мирной обстановке реализуют свое право на жизнь, охрану здоровья... неприкосновенность, труд в условиях, отве-

чающих требованиям безопасности»¹. Посредством оказания государственных услуг государственная регистрация обеспечивает не только безопасную жизнь отдельным гражданам и всему обществу, но и безопасный оборот материального потенциала населения страны. Соответственно, общественную безопасность возможно считать условием защиты от проблем, образуемых деятельностью, связанной с неквалифицированной и неправомерной эксплуатацией автотранспорта. При этом непосредственно конкретные автомобили и мотоциклы рассматривать как угрозу нелогично. Проблемы образуют те владельцы транспортных средств, которые для удовлетворения собственных потребностей каким-либо образом игнорируют нормативные правовые требования, законодательно направленные на обеспечение безопасного дорожного движения. В этом вопросе весьма точным является мысль, принадлежащая И.В. Демину, основная суть которой в том, что «в процессе социализации всякий раз мы усваиваем правила, нормы поведения, чтобы естественным образом встраиваться в систему общества. Но человек по своей природе является существом, преследующим цели своих желаний и устремлений, своего развития и самореализации»².

Следующий признак среди характерных для регистрационно-экзаменационной работы определяется особенностями субъектов, ее реализующих. Требования, связанные с осуществлением проверки степени познания ПДД, достаточной для выдачи водительских удостоверений, определены Федеральным законом «О полиции», однако это совсем не означает наличие такого контрольно-надзорного полномочия у любого подразделения полиции либо отдельного сотрудника. Возвращаясь к специфике, характеризующей субъективную сторону в обеспечении общественной безопасности, следует отметить состояние, при котором предметная квалификация специальных субъектов в ходе исполнения общих задач формирует порядок, согласно которому любой из взаимодействующих субъектов реализует исключительно определенные для него задачи, не нарушая компетенцию других субъектов.

¹ Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс. М.: Дело и Сервис, 2004. С. 260.

² Демин И.В. Научность основ обеспечения общественной безопасности // Закон и право. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. № 3. С. 36–37.

Анализ нормативных актов, регламентирующих полицейский надзор в сфере безопасности дорожного движения, согласно утверждению Ю.П. Шевченко, свидетельствует о том, что «единого подхода и должной регламентации таких полномочий на сегодняшний день не наблюдается»¹. В действительности согласно Федеральному закону «О полиции» полномочия, определенные в пп. 20 и 21 ст. 13, в своем действии распространяются на весь комплекс отношений, свойственных дорожному движению, но типичны не для всех сотрудников полиции, а исключительно для обладающих предметными (специальными) полномочиями. К примеру, правом осуществления оперативно-розыскной деятельности наделены только оперативные полицейские подразделения, однако примечание, касающееся специализации, распространяется не более как на указанные пункты ст. 13, предусматривающие осуществление надзора в сфере безопасности дорожного движения. При этом перечень такого рода подразделений законом не установлен. Определенно, это касается сотрудников Госавтоинспекции и в первую очередь штатных сотрудников в регистрационно-экзаменационных подразделениях, чьи служебные задачи детализированы Федеральным законом «О полиции» (подп. 19 п. 1 ст. 12). В их полномочия входит: осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; принятие экзаменов на право управления автотранспортными средствами, трамваями, троллейбусами и выдача водительских удостоверений; регистрация автотранспортных средств и прицепов к ним².

Следующим характерным признаком, безусловно, является то, что деятельность регистрационно-экзаменационных отделов (отделений) по вопросам обеспечения общественной безопасности, как всякая типичная полицейская функция, регламентируется нормами права. Сразу следует отметить, что простая констатация

¹ Шевченко Ю.П. Полицейские меры в сфере дорожного движения // Вестн. Омской юридической академии. 2016. № 3. С. 92.

² О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 7, ст. 900.

положений, свойственных федеральным законам «О полиции», «О безопасности дорожного движения», «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не снимает всех проблем. Сложность заключается в том, что Концепция общественной безопасности в РФ и Стратегия безопасности дорожного движения РФ на 2018–2024 гг. не предусматривают процессуального алгоритма действий по обеспечению общественной безопасности. Для регистрационно-экзаменационных подразделений процедурный порядок работы сосредоточен в специальных административно-процессуальных актах, которые, в соответствии с приказами МВД России, называются административными регламентами.

Вполне обоснованно еще в 2013 г. О.С. Рогачевой было отмечено, что «можно говорить о формировании некой совокупности нормативных правовых актов, именуемой регламентным правом»¹. На сегодняшний день можно констатировать, что в системе общественных отношений, охваченных полномочиями органов внутренних дел, утверждены и применяются более 60 административных регламентов. В систему ведомственного административно-правового регулирования были введены следующие административные регламенты:

1. Регламент, определяющий порядок предоставления государственных услуг в сфере проведения теоретических и практических испытаний по вопросам предоставления права на управление транспортным средством, а также выдачи водительского удостоверения. В нем отдельно указывается, что «исполнение данной функции государства осуществляется центром специального назначения в области обеспечения безопасности дорожного движения МВД России; подразделениями Госавтоинспекции территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации; подразделениями Госавтоинспекции управле-

¹ Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 48.

ний, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям»¹.

2. Регламент, определяющий порядок предоставления государственной услуги, посредством которой осуществляется регистрация транспортных средств и прицепов к ним. Приказом МВД России утверждено, что «регистрационную функцию осуществляют регистрационно-экзаменационные подразделения Госавтоинспекции»².

Именно на данной стадии проводимого анализа есть повод обозначить имеющееся суждение одного из известнейших адептов административного права Эрнста Форстхоффа, которым были подчеркнуты условия, в которых предоставление публичной услуги не сочетается с деятельностью по осуществлению государственного управления в сфере обеспечения общественной безопасности. Автор утверждает: «Такое понимание услуги носит слишком общий характер и не может быть отождествлено с пониманием услуги, предоставляемой в рамках реализации функции по жизненному обеспечению. В соответствии с классическим представлением о государстве обеспечение общественной безопасности общественной жизни является его сущностным предназначением»³. По нашему мнению, совершенно очевидно, что положения, разработанные ученым, не утратили своей актуальности в связи с изменением сущности современного государства и возросшей зависимости отдельного человека от качества и количества услуг, предоставляемых государством. Принципиальный смысл для указанных административных регламентов образован не акцентом на оказание государственных услуг, а тем, что

¹ Об утверждении Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: приказ МВД России от 20.10.2015 № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации: приказ МВД России от 2.12.2019 № 950. Официальный интернет-портал правовой информации.

³ Васильева А.Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 179–189.

«они регулируют процесс осуществления органами исполнительной власти властных полномочий во взаимодействии с другой стороной управленческих отношений – гражданами и невластными организациями»¹. Заслуживает внимания и мнение А.А. Кобозева, который отмечает: «Принятый Федеральный закон 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» наполнил исследуемую область отношений неожиданной квинтэссенцией, объединив ее с осуществлением компетентными органами специфических полномочий от имени государства»². Там же подчеркнуто, что инициатива образования административно-правовых отношений по поводу предоставления государственной услуги формализована в запросе заявителя. В ст. 2 Федерального закона указано, что «государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти...» – это «деятельность по реализации функций... федерального органа исполнительной власти... при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами... которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации... полномочий органов, предоставляющих государственные услуги». Данная дефиниция позволяет утверждать, что услуга – это действие по обеспечению интересов заявителя в пределах государственной функции. Соответственно, такой ракурс толкования деятельности по оказанию государственной услуги непосредственно коррелирует с институтом государственной службы.

Существенная характерная черта функционирования регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции в сфере обеспечения общественной безопасности заключается и в том, что высокий уровень эффективности может быть обеспечен только в совокупности с мерами охраны общественного порядка. Отсюда становится понятным, почему в настоящее время некоторые исследователи полагают, что масштабы общественной без-

¹ Козлова Л.С. Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестн. Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 87.

² Кобозев А.А. Предоставление государственных услуг органами внутренних дел: понятие, сущность, содержание // Научный портал МВД России. 2013. № 1. С. 48.

опасности охватывают пределы общественного порядка. Аналитическая работа с Федеральным законом «О безопасности»¹ показывает вертикальную конвергенцию, при которой общественную безопасность следует считать комплексным элементом безопасности, подлежащим государственной охране. Основанием для такого вывода может служить то, что этим Федеральным законом определяются основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства и общественной безопасности.

Некоторую хронологию разработки вопроса о совершенствовании понятия «общественный порядок» можно увидеть в определении, которое представлено в публикации В.В. Лазарева, Л.Л. Попова и Л.М. Розина еще в 1987 г. Известные ученые утверждали, что «под общественным порядком понимается определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных отношений, которая ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их интересов, общественному и личному спокойствию»². Ровно через десять лет А.П. Корнев отметил, что «общественным порядком является система общественных отношений, закрепленных в нормах права, морали и правилах общежития, определяющих права и обязанности участников этих отношений, призванных обеспечить жизнь, неприкосновенность, честь, достоинство и иные права граждан, охрану государственного и общественного имущества, спокойствие в общественных местах...»³. Именно включение в дефиницию термина «общественные места» определило, с одной стороны, его квалифицирующее значение, а с другой – основной аргумент в сравнении с понятием «общественная безопасность».

¹ О безопасности: федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 2.

² Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб. пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1987. С. 9

³ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учеб. / под ред.: А.П. Корнева. М.: Изд-во Моск. юрид. ин-та МВД России, 1996. С. 23.

Термин «общественная безопасность» не получил нормативного закрепления даже в последние годы существования СССР по причине того, что МВД СССР, согласно своим функциям, должно было обеспечивать общественный порядок. Сегодня активное развитие получает мысль о взаимообусловленности данных правовых явлений. Соответственно, содержание определения общественного порядка и общественной безопасности обусловлено его возможными пределами использования.

Современное российское общество определяется как транзитное, т. е. общество с высокой интенсивностью развития, активным внедрением инноваций во всех сферах общественного бытия, формированием новых общественных ценностей, закрепляемых в нормах права, и одновременно широким спектром использования автомобильного транспорта. В таких условиях возникают проблемы в индивидуальном развитии, что выступает условием нарушения как общественного порядка, так и правил общественной безопасности.

В рамках своего исследования¹ А.О. Губенков в качестве самостоятельного признака административной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции указал на ее позитивный, созидательный характер. По словам автора, «указанная административно-правовая деятельность является правонаделительной, заключающейся в непосредственной реализации разрешительной функции экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции при приеме квалификационных экзаменов и выдаче водительского удостоверения на право управления транспортными средствами. То есть происходит наделение физического лица правом на занятие деятельностью, несущей в себе потенциальную угрозу не только для безопасности дорожного движения, но и личности, общества, а также имущественным ценностям»². Нами полностью принимается данное мнение в части правонаделительного способа обеспечения общественной безопасности должностными лицами регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, но мнение об исключительной

¹ Губенков А.О. Понятие и характерные черты административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции // Юрист-Правоведь. 2014. № 6 (67). С. 119–122.

² Там же. С. 120.

позитивности тускнеет на фоне выполнения некоторых задач по обеспечению общественной безопасности. Так, постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 1191 «Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами»¹ установлены ограничения на получение изъятых водительских удостоверений лицам, подвергнутым административному наказанию в виде лишения права на управление транспортным средством, в форме проверки знаний ими Правил дорожного движения. Примерно то же самое можно сказать при представлении на регистрацию транспортных средств, в которых обнаружены признаки скрываются, подделки, изменения, уничтожения идентификационных номеров либо наличие сведений о нахождении транспортных средств в розыске.

По итогам изложенного следует отметить, что признаки функционирования отделов (отделений) регистрационно-экзаменационной работы в сфере обеспечения общественной безопасности обусловлены следующим фактором. Декларирование высокой значимости инновационной динамики в современном Российском государстве требует ответственного понимания того, что бесконтрольное признание и применение различного рода новаций многими членами общества сопровождаются действительными проблемами в стабильном обеспечении общественной безопасности.

Опираясь на тезисы о вербальной конструкции, выступающей исчерпывающей проекцией определенного понятия, принадлежащие Ю.Е. Аврутину², можно утверждать что деятельность отделов (отделений) регистрационно-экзаменационной работы Госавтоинспекции в сфере обеспечения общественной безопасности – это организованная реализация определенных законом прав и обязанностей их сотрудников, сосредоточенная на соблюдении специального юридического и технического комплекса правил собственниками транспортных средств и лицами, которым предоставлено право управления транспортным средством.

¹ См.: Собр. законодательства РФ. 24 нояб. 2014 г. № 47, ст. 6551.

² Аврутин Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 4–8.

§ 2. Место регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД в системе обеспечения общественной безопасности и нормативно-правовое регулирование их деятельности

Важнейшей функцией жизнедеятельности государства является обеспечение внутренней безопасности страны. Жизнь любого общества основывается на управленческих функциях, и одной из ведущих среди них является полицейская. Так, Правительством РФ в форме распоряжения в 2010 г. был утвержден программный комплекс по обеспечению Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., а принципиальным во втором разделе распоряжения можно считать то, что основным субъектом по плану подготовки Концепции общественной безопасности в РФ является МВД России. В ходе комплексной проектной деятельности к ноябрю 2013 г. Указом Президента РФ была утверждена «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации»¹, которая в МВД России воспринимается как основной ориентир, определяющий объем и качество нормативной регламентации общественных отношений, характерных для сферы общественной безопасности.

Концептуальные методы обеспечения общественной безопасности нуждаются в исследованиях аутентичного функционирования служб и полицейских подразделений в спектре действия значительного перечня административно-правовых актов. Анализ имеющихся место тенденциозности и коллизий в общественном развитии, факторов угроз для общественной безопасности, типичных и экспериментальных методик функционирования органов государственной власти по обеспечению общественной безопасности требует понимания того, что эта функция, регулируемая административно-правовыми нормами, проецируется на деятельность властных уполномоченных субъектов, осуществляющих прогнозирование, предотвращение, локализацию и ликвидацию ситуаций и источников, образующих действительную и возможную угрозу жизненным интересам физических и юридических лиц.

¹ См.: Указ Президента РФ от 14.11.2013 № Пр-2685. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/19653>

Таким образом, с учетом представленных в тексте тезисов и научных взглядов отдельных научных работников применительно к предмету исследования необходимо подчеркнуть тот факт, что регистрационно-экзаменационные подразделения входят в структуру Госавтоинспекции, являющейся системной единицей МВД России, и функционирование любого регистрационно-экзаменационного подразделения находится в спектре задач, решаемых органами внутренних дел (полицией).

Что же касается Министерства внутренних дел РФ, то Н.А. Босхамджиева отметила, что «это основной субъект административно-правового обеспечения общественной безопасности – это образованная в установленном порядке и в определенной нормативными правовыми актами форме организация, которая, являясь частью государственного аппарата, имеет свою структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, которую реализует в установленных формах и при помощи определенных методов»¹.

Результаты анализа материала, содержащего информацию о структурных особенностях управлений государственной инспекции безопасности дорожного движения, во всех регионах Российской Федерации, показали, что в настоящий момент в Российской Федерации функционируют:

- 1) МРЭО² – 164;
- 2) РЭО – 292;
- 3) РЭГ – 172;
- 4) МРЭН³ и РЭН – в Калмыкии и Бурятии;
- 5) в Карелии, Хакасии, Амурской области, Архангельской области создано только по одному МРЭО; оставшиеся объемы регистрационно-экзаменационной деятельности выполняются отделами Госавтоинспекции;

¹ Босхамджиева Н.А. Вопросы теории и практики административно-правового обеспечения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 55–57.

² Межрайонный регистрационно-экзаменационный отдел.

³ Межрайонное регистрационно-экзаменационное направление.

6) в Коми и Чукотском автономном округе государственные услуги по регистрации транспортных средств и приему экзаменов предоставляются отделами Госавтоинспекции;

7) в Москве функционирует единственное отделение ТНРЭР, включающее в себя группы регистрации транспортных средств и экзаменационное отделение, которые обслуживают дипломатические представительства; оставшиеся регистрационные и экзаменационные отделы (группы) предоставляют государственные услуги самостоятельно.

При этом вызывает интерес состояние, возникшее при предоставлении некоторым полицейским службам полномочий на оказание государственной услуги и осуществление контрольно-надзорной функции. Как может показаться, регистрационные и экзаменационные отделы (отделения) Госавтоинспекции, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», находясь в структурном единстве Министерства внутренних дел РФ, согласно подп. «в» п. 3 Указа, не обладают полномочиями, свойственными для федерального агентства или службы. В то же время в нормативном правовом акте не содержится запрет на выполнение деятельности в виде оказания государственной услуги со стороны федерального министерства, а что касается контрольно-надзорной функции, то она получила статус исключения. Другими словами, контроль и надзор возможны, но только при условии его санкционирования актами главы государства либо Правительства РФ. Суть такой исключительной позиции представлена подп. «б» п. 2 Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», которым установлено, что «под функциями по контролю и надзору понимаются: выдача органами государственной власти и их должностными лицами разрешений на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам, а также регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуаль-

ных правовых актов»¹. В таком официально подтвержденном звучании термины «контроль» и «надзор» снимают коллизию, основанную на антагонизме в сфере нормотворчества и правоприменения по смыслу этих терминов.

Неоднозначное толкование контроля и надзора в правовой теории и практической деятельности явилось одним из вопросов в исследовании, представленном А.О. Губенковым, которое сопровождалось подтверждением его выводов в условиях официальных научных прений². Соответственно, на этом основании следует принять мнение автора исследования и согласиться с тем, что для реализации функций регистрационно-экзаменационных отделов (отделений) ближе термин «контроль».

Изучение специальных юридических источников и действующих нормативных правовых актов по теме исследования преимущественно подтверждает обоснованность наших убеждений. Разрешительное содержание в работе регистрационно-экзаменационного отдела (отделения) Госавтоинспекции проявляется в административной процедуре по предоставлению субъектам (гражданам и организациям), не находящимся в их организационном подчинении, разрешительных документов на использование объектов, обладающих потенциальной опасностью жизненно важным интересам личности, общества и государства. Опасность возможна при безответственном поведении с использованием объекта повышенной опасности (неквалифицированное использование транспортного средства) или при игнорировании установленного порядка эксплуатации объекта (невыполнение обязанности по постановке автомобиля на регистрационный учет).

На основании изложенного с уверенностью отметим тот факт, что регистрационно-экзаменационным подразделениям Госавтоинспекции свойственна процессуально обоснованная административ-

¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 28.09.2017) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 11, ст. 945.

² Губенков А.О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2016. С. 33.

ными регламентами, утвержденными в приказах МВД России № 995¹ и № 950², контрольно-разрешительная функция.

Обращаясь к проблемам участия данных полицейских подразделений в обеспечении общественной безопасности, уместно подчеркнуть мнение известнейших ученых, среди которых О. Шпенглер, Н.Я. Данилевский, Л.Н. Гумилёв, которые в свое время отмечали, что «полицейская функция присуща не только любому типу государства, но и догосударственным образованиям»³. Действительно, довольно широкий круг источников, посвященных развитию Госавтоинспекции⁴, позволяет констатировать, что обеспечение безопасности дорожного движения как публичная функция было заявлено в решениях органов государственной власти задолго до появления первого автомобиля в Российском государстве.

Результат более глубокого анализа показывает, что на фоне прогрессирующего в развитии промышленности и для управления типичным для того времени извозчим транспортом была введена обязательная регистрация. Царь Алексей Михайлович в 1668 г. распорядился вести запись всех извозчиков в Земском приказе

¹ Об утверждении Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: приказ МВД России от 20 окт. 2015 г. № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта.

² Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации: приказ МВД России от 21.12.2019 № 950. Официальный интернет-портал правовой информации.

³ Дмитриев Д.И. История российской цивилизации: учеб. пособие. Иркутск, 1996. С. 5–7; История России (IX–XX века): курс лекций / науч. ред. В.В. Черных. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2003. С. 9.

⁴ См., например: Бельчиков С.П. Социально-экономические предпосылки правового регулирования общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения // Юридическая мысль. 2016. № 5. С. 125–132.; Суковицин В.И. От городского до инспектора ГИБДД: Иллюстрированная история службы. М., 2002. 287 с.; История ГИБДД: учеб. пособие / Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ) им. М.И. Платова. Новочеркасск: ЮРГПУ (НПИ), 2016. 128 с.; Трофимов Ю.И., Лихачев Д.В. История Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Воронеж: Воронежская гос. лесотехн. акад., 2010. 120 с.; Пеньшин Н.В. Основы государственного регулирования автотранспортной деятельности // Вестн. Тамбовского государственного технического университета. 2005. № 3. С. 811–816; Войтенко Е.А. Историко-правовой обзор становления и развития Госавтоинспекции в СССР (1936–1991) // Вестн. ЗабГУ. 2013. № 10 (101). С. 166–172.

города Москвы. Сенатским указом от 12 июля 1761 г. генерал-полицмейстеру И.А. Корфу было предписано переписать места проживания извозчиков, присвоить каждому номер и выдать кожаные ярлыки с номерами. Однако, как отмечает в своем диссертационном исследовании И.В. Питеркин, «выдаваемые ярлыки прямого отношения к регистрации транспортных средств и к соблюдению правил уличного движения не имели»¹, но позднее именно на основе этого опыта, дающего возможность определить извозчика, были введены регистрационные жетоны. Основной целью регистрации на тот момент выступала не столько учетная функция, сколько фискальная, т. е. предотвращение нарушения порядка уплаты установленного платежа (пошлины).

Преимущества эффективной регистрационной системы позволяют утверждать, что государственный регистрационный знак транспортного средства имеет довольно серьезное значение для реализации ее корректного функционирования. Кожаный номер располагался сзади на верхней одежде извозчика, откуда он мог прекрасно восприниматься седоками, которые при наличии конфликта могли обратиться с жалобой в надзорный орган или к должностному лицу. Таким образом, прообраз государственного регистрационного знака возник довольно давно и изначально обеспечивал не только фискальную функцию. Более того, извозчиков начали приписывать к установленной городской территории, что имело отражение в регистрационном знаке и обеспечивало его информационную функцию. Чтобы представлять, какой объем регистрационной работы выполнялся в рамках всей страны, приведем данные Первой всеобщей переписи населения 1897 г., обработанные П.Г. Рындзюнским: в России насчитывалось 149,8 тыс. извозчиков².

Наряду с кожаными номерами, извозчикам выдавались жестяные знаки. Так, в 1750 г. в Петербурге было их около 3 тыс., в 1790 г. – 4,6 тыс., а в 1900 г. было выдано жестяных знаков: для ломовых – 22 752; для дышловых и троечных запряжек – 1 897;

¹ Питеркин И.В. Организация уличного движения и безопасности в Санкт-Петербурге (Ленинграде) в XVIII – первой трети XX вв.: историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997.

² Рындзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958. С. 78.

для дрожек – 13 666; для саней – 15 989¹. Кроме цифр, на них были обозначены часть города или околоток, к которым были приписаны извозчики. В первой половине XVIII в. трижды разрабатывались специальные правила извоза, первые были изданы в 1705 г. В 1783 г. все правила были собраны в «Извозничий билет»². Соискатель такого удостоверения должен был быть не моложе 18 лет и сдать экзамен на знание города, правил движения, на управление лошадьми. Экзамен (испытание) проводился полицейскими с участием членов городской Думы. Однако, несмотря на тщательность таких регламентов, уровень общественной опасности на дорогах России требовал от городской власти принятия действенных мер к ограждению участников движения от происшествий и получения травм. В 1869 г. обер-полицмейстером Санкт-Петербурга были разработаны и введены в действие «Правила для извозчиков и содержателей общественных карет»³. В правилах было указано, что полиция обязана проводить ежегодный осмотр конных экипажей и выдавать свидетельства на право их использования.

Общие правила для России не были определены, поэтому отдельные губернии и столичные города самостоятельно определяли внешние требования для «номерных знаков», что в него вписывать и где его прикреплять. Традиционно на знаках отражались место его выдачи, установленный номер и срок действия знака, а также тип извозчика – ломовой или легковой. Свои особенности в данной сфере имели регионы России. Например, согласно параграфу 54 Извлечений из Обязательных постановлений гор. Новгорода за 1870 г.: «Полученный билет легковой извозчик обязан прибить с левой стороны у кучерского сиденья на козырьке, а ломовой – на дуге. По окончании года билет должен быть возвращен в Городскую Управу»⁴. А параграф 56 тех же Извлечений

¹ С.-Петербургская столичная полиция и градоначальство: краткий исторический очерк. 1703–1903. СПб., 1903.

² Билет извозчику в 1795 году // Русская старина. 1896. Т. 85, № 1. С. 122–124. Сетевая версия. М.: Вознесенский, 2006.

³ См.: Российский государственный исторический архив Санкт-Петербурга. 1286. ОП. 54. Д. 78. Л. 9.

⁴ История городского самоуправления Нижегородской губернии. 1870–1917 гг.: библиогр. указ. / Нижегород. гос. обл. универ. науч. б-ка им. В.И. Ленина. Н. Новгород: РИО НГОУНБ, 2009.

определял: «Лошади, экипажи, роспуски и сбруи должны быть свидетельствованы членом Городской Управы, при чиновнике полиции и одним из мастеров каретного цеха, по назначению Ремесленной Управы».

В свою очередь, первые Правила, регламентирующие работу тюменских извозчиков, были утверждены городской Думой в 1881 г. В этом документе был определен порядок получения свидетельства на право извоза. Сначала претендент должен был получить в полицейском управлении удостоверение об отсутствии противопоказаний. Отказать могли в случае недостижения возраста 17 лет, старости, склонности к пьянству, а также нарушения правил либо наличия судимости за кражу, мошенничество или грубость с пассажирами. Будущий извозчик представлял полученное удостоверение в городскую управу, давал подписку о соблюдении правил, вносил установленную плату и получал свидетельство и особый жестяной жетон с выбитым на нем индивидуальным номером. После этого следовало вновь вернуться в полицейское управление, чтобы предъявить там паспорт самого извозчика и получить второй экземпляр жетона.

Технический прогресс привел к тому, что вскоре участниками дорожного движения стали велосипедисты. В 1884 г. в обеих столицах были созданы общества любителей велосипедной езды. Чтобы упорядочить использование новых средств передвижения, Московская городская Дума в 1894 г. приняла специальное Постановление, согласно которому каждый велосипедист после практического экзамена получал в Городской управе прообраз действующего сегодня водительского удостоверения – свидетельство об умелой езде – и два экземпляра номерного знака, которые крепились на руль и задний фонарь¹. В Санкт-Петербурге, в свою очередь, в 1897 г. городской Думой было принято постановление «О порядке езды по городу Санкт-Петербургу на велосипеде», согласно которому по особому решению градоначальника выдавался «Билет на право езды на велосипеде по улицам»². В постановлении было указано что, в удостоверении должны быть фотография владельца и текст правил езды по городу.

¹ Сборник обязательных для жителей г. Москвы постановлений Московской городской Думы. 1896.

² Ведомости Санкт-Петербургского градоначальства и столичной полиции. 1897. 15 янв.

Следует отметить, что, несмотря на появление автомобильного транспорта на дорогах российских городов, гужевого транспорта и велосипедов меньше не стало. Более того, городским руководством в отдельных случаях езда по оживленным улицам города признавалась опасной. В.И. Суковицин отмечает, что именно полицейским чинам было указано осуществлять надзор за соблюдением правил езды на велосипедах. Нарушители лишались свидетельства и должны были вновь сдавать экзамены в полиции¹. Регистрация велосипедистов осуществлялась в регистрационном столе Полицейского резерва².

Что же касается права управления автомобилем, то в России с появлением в 1896 г. первых автомобилей министром путей сообщения М.И. Хилковым было подписано постановление «О порядке и условиях перевозки тяжестей и пассажиров по шоссе ведомства путей сообщения в самодвижущихся экипажах»³. Далее на основании этого постановления в 1900 г. городской Думой Санкт-Петербурга был утвержден «Порядок пассажирского и грузового движения по городу Санкт-Петербургу на автомобилях», согласно которому водители должны были проходить обязательную регистрацию и получать государственный номер. А.О. Губенков отмечает, что «в то время получение разрешения на управление транспортным средством в большей степени было обусловлено техническими характеристиками автомобиля, нежели требованиями к самому водителю»⁴. На самом деле это было не совсем так. После представления чертежа или фотографии автомобиля с указанием его размеров, веса, описанием системы двигателя требовались результаты медицинского обследования будущего водителя. Кроме того, водитель демонстрировал навыки управления транспортным средством.

¹ Суковицин В.И. От городского до инспектора ГИБДД: иллюстрированная история службы. М., 2002.

² Билет на право езды на велосипеде по улицам Санкт-Петербурга. СПб., С. 1–2.

³ Постановление министра путей сообщения от 11.09.1896 // СУ и распоряжений Правительства. 1896. № 113. СПб., 1896. С. 4271–4274.

⁴ Губенков А.О. Становление и развитие института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 251.

К 1909 г. водительское удостоверение обрело европейский облик. Одновременно с подписанием Международной конвенции по урегулированию автомобильного движения в России были утверждены «Общие правила езды по дорогам на автомобилях». С принятием постановления правительства 1903 г. «Об устройстве полиции в городах с полным полицейским управлением» компетенция полиции оставалась в значительной мере неопределенной либо регламентировалась старыми, как минимум двадцатилетней давности, нормативными актами. Практически не было такого вопроса, который бы не подлежал рассмотрению полицией. Чтобы грамотно квалифицировать нарушения тех или иных норм в сфере безопасности дорожного движения, с 1913 г. московских городских стали обучать правилам езды на автомобилях, а также знакомить с их конструкцией и оборудованием, однако государственная регистрация гужевого транспорта, велосипедов по-прежнему носила для полиции представительский характер, а транспортные средства в рассматриваемый период, вплоть до 1917 г., регистрировались органами Министерства путей сообщения, реальность и эффективность работы которых вызывала некоторые сомнения. Так, по Указу императора Николая II 17 июня 1914 г. была объявлена военно-автомобильная повинность, однако, как отмечено в исследовании А.И. Квитчука, «в этих целях полиция осуществляла учет транспорта и извещала о дате и месте его сдачи»¹. Таким образом, несмотря на стремительное развитие автомобильного транспорта в России, на этапе окончания XIX – начала XX в. не существовало специализированной службы, основной задачей которой являлись бы регистрация транспортных средств и проведение экзаменационных испытаний будущих водителей.

Позитивными тенденциями в условиях новой государственной власти можно считать опубликование декрета «О номерных знаках» в июне 1920 г., которым была предпринята первая попытка стандартизации автомобильных номеров². С 1927 г., после

¹ См.: Квитчук А.С. Организационно-правовые меры повышения безопасности дорожного движения в Российской империи в конце XIX – начале XX в. // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 4 (28). С. 30.

² Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства от 25.07.1920 № 54. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

введения «Правил всесоюзного учета автомобилей и мотоциклов», данную функцию выполняло Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог автомобильного транспорта. Начавшейся автомобилизации страны сопутствовала неопытность и недисциплинированность водителей и извозчиков, что резко обостряло ситуацию с безопасностью уличного движения. На таком фоне ожидаемым и значимым было постановление СНК СССР от 3 марта 1936 г. № 121¹. Созданная данным решением Госавтоинспекция вошла в состав ГУРКМ НКВД СССР в качестве милицейской службы. Наряду с многими другими, к ее функциям были отнесены: «наблюдение за подготовкой и воспитанием шоферских кадров, разработка технических норм и измерителей эксплуатации автотранспорта, количественный и качественный учет автотранспорта»². Обосновывая значимость такого события, И.В. Денисов указывает, что в преамбуле приказа НКВД СССР от 3 апреля 1936 г. № 111 дается следующая трактовка причин принятия указанного постановления: «Автомобильный транспорт в ряде хозяйств находится в безобразном состоянии, количество разбитых и ожидающих ремонта машин превышает количество ходовых машин. В значительной мере это объясняется тем, что в автохозяйствах руль автомашины доверяется «горе-шоферам», не имеющим должной подготовки, а квалификационные комиссии зачастую выдают водительские права без проверки. На нас возложена задача – добиться немедленного снижения аварий и улучшения состояния автомобильного транспорта, что имеет исключительное значение в деле обслуживания всех

¹ Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления Рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР: постановление СНК СССР от 03.07.1936 № 1182 // Собр. законодательства СССР. 1936. № 36, ст. 3186.

² Головкин В.В., Бекетов О.И., Майоров В.И. Реформирование контрольно-надзорных функций Государственной инспекции безопасности дорожного движения: история и перспективы // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 2 (61). С. 42–48.

отраслей народного хозяйства и, в особенности, в деле обороны страны»¹.

В числе первых приказов НКВД СССР, которыми сопровождалось совершенствование нормативных правовых основ деятельности Госавтоинспекции, были Правила по выдаче шоферских документов и учету шоферских кадров и Правила по учету автомобильного парка. На основании новых нормативных актов в 1937–1938 гг. был произведен обмен водительских удостоверений, технических паспортов и номерных знаков транспортных средств. Даже в годы войны регистрационная функция не потеряла своей значимости в деятельности подразделений Госавтоинспекции. Например, согласно постановлению СНК СССР от 29 октября 1942 г. «О порядке выбраковки и списания автомобилей, пришедших в негодность» Госавтоинспекция проводила выбраковку и списание автомобилей с целью проведения точного учета всего автопарка.

В конце 40-х – начале 50-х гг., как отмечает Е.А. Войтенко, «ситуация стала приобретать негативную динамику»². Причиной этого следует считать сокращение количества личного состава сотрудников и увеличение количества задач.

В Типовом положении о Госавтоинспекции МООП, принятом в 1963 г., было определено, что Госавтоинспекция входит в состав милиции и призвана обеспечивать общественную безопасность в сфере движения транспорта и пешеходов, а также способствовать улучшению количественного и качественного учета автотранспорта³. В новом Положении без изменения остались обязанности Госавтоинспекции по регистрации и учету транспортных средств, а также прием экзаменов на право управления транспортными средствами и выдача водительских удостоверений. До 1956 г. квалификация водителей автотранспорта все трех

¹ Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления Рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР: постановление СНК СССР от 03.07.1936 № 1182 // Проект «Исторические материалы». URL: <http://istmat.info/node/22655>

² Войтенко Е.А. Историко-правовой обзор становления и развития Госавтоинспекции в СССР (1936–1991) // Вестн. ЗабГУ. 2013. № 10 (101). С. 168.

³ Об утверждении Типового положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка союзной республики: постановление Совмина СССР от 30.09.1963 № 1022 (утратило силу) // Собр. постановлений Правительства СССР. 1963. № 19, ст. 193.

классных категорий присваивалась Госавтоинспекцией. С 1956 г. ее полномочия стали ограниченными и позволяли присваивать только первичную водительскую квалификацию, а последующее увеличение класса квалификации водителей перешло к полномочиям органа управления автотранспортным предприятием.

Необходимость изменения форм деятельности Государственной автомобильной инспекции обусловила смена правовой базы ее функционирования. Основные тенденции, по нашему мнению, проявились в следующем:

во-первых, в 1968 г. ранее утвержденное МООП СССР было преобразовано в Министерство внутренних дел СССР, ставшее основным органом государственного управления в области обеспечения общественной безопасности;

во-вторых, с 1967 по 1972 г. Советом Министров СССР был принят комплекс решений ориентированных на достижение безопасного дорожного движения¹, согласно которым Министерство внутренних дел получило обязанности:

подготавливать правила, нормативы и стандарты в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

согласовывать конструктивные особенности транспортных средств в части обеспечения безопасности дорожного движения;

разрабатывать технические паспорта на каждый тип транспортного средства, номерной знак и бланк водительского удостоверения;

разрабатывать порядок, определяющий регистрацию и учет транспортного средства;

разрабатывать квалификационные критерии водителей.

До 1974 г. в системе Госавтоинспекции не существовало специализированного подразделения, в компетенцию которого входил бы исключительно прием экзамена на право управления транспортным средством с последующей выдачей либо отказом в выдаче водительского удостоверения. Только после утверждения

¹ О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах: постановление Совмина СССР от 29.11.1967 № 1092 // СП СССР. 1967. № 29, ст. 207; О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Совмина СССР от 20.07.1972 № 539 // Безопасность дорожного движения: сб. нормативных актов. М., 1978. С. 95.

приказа № 093 в феврале 1974 г. в структуре Министерства внутренних дел были образованы отделы по регистрационно-экзаменационной работе. В их полномочия изначально вошли:

учет транспортных средств организаций и отдельных граждан;
выдача документов о праве управления транспортным средством;

выдача техпаспортов и регистрационных номеров для транспортных средств;

осуществление регистрации учебных организаций по подготовке водителей;

проверка уровня знаний правил дорожного движения и навыков управления транспортным средством.

Такое распределение и организационно-правовое обособление субъектов полицейской деятельности, по мнению А.Н. Харитонova и О.В. Моховикова, являются целесообразными при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

«а) если для осуществления качественного, квалифицированного полицейского надзора в данной конкретной сфере управления требуется в первую очередь естественно-научная или любая другая, нежели юридическая, подготовка персонала;

б) если предполагавшиеся как эпизодические акты содействия органов внутренних дел тем или иным ведомствам в силу каких-либо причин приобретают характер постоянной ее функции»¹.

Функционирование межрайонных отделов регистрационно-экзаменационной работы способствовало повышению уровня условий по приему населения и проведению замены документов, подтверждающих право управления транспортным средством, с семи категориальных форм в одну единую. Кроме того, были введены программные технические средства, позволяющие системно определять уровень знаний ПДД соискателями права на управление транспортным средством, и мобильные экзаменационные классы, а также комплексы по обработке данных о выданных водительских удостоверениях. После подписания в 1972 г.

¹ Харитонов А.Н., Моховиков О.В. Полиция как субъект административно-правового контроля на транспорте // Транспортное право. 2013. № 4. С. 24.

международного акта «Конвенция о дорожном движении 1968 г.»¹ в Советском Союзе была окончательно введена единая форма водительского удостоверения. В отношении водителей была установлена классификация категорий, обусловленная группой транспортного средства, к эксплуатации которых они были допущены.

Внедрение общей формы документа, подтверждающего право управления транспортным средством, предоставило возможность отказаться от использования международного водительского удостоверения, так как форма отечественного водительского удостоверения стала действительной на дорогах стран – участниц указанной Конвенции. Существенной отличительной чертой обновленного порядка определения квалификационного уровня водителя стало то, что допустить к эксплуатации автомобиля соответствующей категории стало возможным не по определению «любитель» или «профессионал», а по фактическому наличию навыков управления той или иной категорией транспортного средства.

В начале восьмого десятилетия в системе Госавтоинспекции было завершено формирование подразделений, выполняющих регистрационно-экзаменационную работу. С каждым днем процесс регистрации транспорта оптимизировался, создавались информационные ресурсы для служебного функционирования подразделений Госавтоинспекции. Совершенствование электронно-вычислительного потенциала в структурных службах и отделах (отделениях) Государственной автомобильной инспекции позволило расширить применение современных технических информационных систем обеспечения поиска. Точнее, с 1981 г. были введены в действие Автоматизированная информационно-поисковая система «Дорожное движение» и подсистемы автопоиска. Согласно инструкции алгоритм использования данных автоматизированных комплексов позволял проводить сбор, систематизацию, хранение и обработку информационных данных об угнанном, похищенном, задержанном автотранспорте в целях

¹ Конвенция о дорожном движении // Бюллетень международных договоров. 2008. № 1.

увеличения процента результативности в противодействии совершению угонов.

А.О. Губенков в своем исследовании отметил, что 6 января 1987 г. «приказом МВД СССР № 6 было утверждено новое положение о порядке допуска водителей к управлению транспортным средством, приеме экзаменов и выдаче гражданам водительских удостоверений. Подготовкой водителей теперь могли заниматься учебные заведения независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности, зарегистрированные в подразделениях Госавтоинспекции в установленной форме»¹. Правовая и методологическая база деятельности Госавтоинспекции на данном этапе стала терять свою эффективность, так как на территории Российской Федерации был провозглашен принцип действия правовых основ СССР в части, не противоречащей законодательству Российской Федерации.

Следующий этап становления российской государственности потребовал коренного пересмотра нормативной правовой базы обеспечения общественной безопасности в целом и безопасности дорожного движения в частности. Для конца 90-х гг. характерны первые попытки модернизации системы подготовки и переподготовки водителей для допуска к участию в дорожном движении. Так, в целях реализации постановления Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 831 «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений»² МВД России издает приказ от 30 декабря 1997 г. № 860³, в котором впервые предъявляются квалификационные требования не только к кандидатам в водители, но и к экзаменаторам. Обновляется и методика проведения теоретического экзамена. В большинстве экзаменационных подразделений испытания стали проводиться в компьютерных классах.

¹ Губенков А.О. Становление и развитие института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 251–255.

² Собр. законодательства РФ. 1997. № 28, ст. 3445.

³ Об утверждении Инструкции по применению Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений: приказ МВД России от 30.12.1997 № 860 (утратил силу) // Рос. вести. 12 марта.1998. № 45.

Определенные промежуточные выводы позволяют подчеркнуть, что последовательное сочетание историко-правовых условий развития Российского государства в дореволюционный и советский периоды свидетельствует о наиболее результативном функционировании данной службы именно в системе органов внутренних дел.

В настоящее время регистрационно-экзаменационные подразделения Госавтоинспекции наделены контрольно-разрешительной функцией по обеспечению общественной безопасности в сфере дорожного движения. Основные направления их деятельности, в соответствии с п. 6 Типового положения об отделе Госавтоинспекции территориального органа МВД России на районном уровне¹, находят отражение в наименовании отделений (групп, направлений), и, соответственно, это регистрационная и экзаменационная работа. Содержание данных направлений деятельности должно определяться задачами, выполнение которых основано на положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах международного права, международных договорах РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах и распоряжениях Президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, нормативных правовых актах МВД России.

Количество принимаемых в повседневной работе руководителями регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции отдельных правоприменительных актов и решений, которые совершаются путем визирования с последующей регистрацией, позволяет нам утверждать, что для данного вида подразделений (МРЭО, РЭО, РЭГ) свойственно выполнение следующих задач.

1. Регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним, выдача регистрационных документов и государственных регистрационных знаков на автотранспортные средства и прицепы к ним.

¹ О совершенствовании деятельности подразделений Госавтоинспекции на региональном и районном уровнях: приказ МВД России от 20.04.2015 № 451. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Контроль за соответствием конструкции, технического состояния и оборудования автотранспортных средств требованиям общественной безопасности.

3. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, связанных с неправомерным использованием автотранспортных средств.

4. Обеспечение в пределах своей компетенции исполнения законодательства о военно-транспортной обязанности и налогового законодательства.

5. Выявление в порядке, определяемом МВД России, угнанных и похищенных автотранспортных средств.

6. Ведение учета государственных регистрационных знаков, бланков специальной продукции Госавтоинспекции, необходимой для допуска автотранспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении.

7. Осуществление производства по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством РФ.

8. Организация и прием квалификационных экзаменов на получение права управления автотранспортными средствами и прицепами к ним, а также троллейбусами и трамваями.

9. Выдача национальных и международных водительских удостоверений.

10. Передача по каналам связи в региональную базу сведений, необходимых для допуска водителей к участию в дорожном движении, и формирование федеральной базы такой информации.

11. Формирование и ведение государственного статистического учета выданных водительских удостоверений.

12. Осуществление проверок документов, предоставляемых для оказания государственных услуг, по базам учета водителей, лишенных права управления автотранспортными средствами, и базам выданных водительских удостоверений.

13. Анализ итогов сдачи теоретических и практических экзаменов учебными группами образовательных организаций по подготовке и переподготовке водителей автотранспортных средств.

14. Взаимодействие с территориальными медицинскими комиссиями по вопросам допуска к экзаменам лиц, претендующих на обретение права управления автотранспортным средством.

По мнению большинства опрошенных руководителей регистрационно-экзаменационных подразделений (РЭО, МРЭО), такой объем задач является оптимальным при условии включения в состав подразделения 2–3 сотрудников подразделения ИАЗ¹, как это организовано, например, в МРЭО, действующих в Дагестане, Ингушетии и Кабардино-Балкарии.

Необходимо отметить и тот факт, что административно-правовое регулирование системы приобретения права на управление транспортными средствами в России на современном этапе претерпевает существенные изменения. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» и Кодекс РФ об административных правонарушениях»² положил начало реформированию правового алгоритма по выдаче права на управление транспортными средствами. Так, с 5 ноября 2013 г. ст. 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» действует в новой редакции. Появились новые категории, такие как «М», «Тм», «Тв», а также подкатегории, которые обозначаются добавлением к соответствующей категории цифры «1». Отменена возможность самостоятельной подготовки водителей на получение права управления транспортными средствами категорий «А» и «В».

Такие изменения обусловлены прежде всего накопившимися в этой области проблемами обеспечения общественной безопасности, а также необходимостью приведения национального законодательства в соответствие нормам Стратегии национальной безопасности в РФ до 2020 г.³ К примеру, Концепция общественной безопасности в РФ была утверждена до принятия Федерального закона от 28 июля 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым кардинальным образом пересмотрены методологические подходы к разработке документов стратегического планирования. В связи с этим А.Н. Сандугей отмечает, что «действующая Концепция не учитывает гипотез или сценарных прогнозов развития угроз в сфере общественной безопасности, как вид документа не может быть

¹ Исполнение административного законодательства.

² Собр. законодательства РФ. 2013. № 19, ст. 2319.

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

отнесена к надлежащим и необходимым документам государственного стратегического планирования в сфере безопасности. Соответственно, в настоящее время она может выступать лишь косвенным ориентиром для законодателя»¹. Отсюда следует, что, несмотря на относительную новизну Концепции, на сегодняшний день требуется дополнительное комплексное осмысление такой научной категории, как общественная безопасность, и ее взаимосвязи по предмету и сфере общественных отношений с безопасностью дорожного движения.

До сегодняшнего дня процесс реформирования еще не закончен. Как показывает анализ тематического массива нормативных правовых актов, значительные законодательные усовершенствования необходимы в определении оптимальной штатной численности регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, которая сегодня сокращена на 20%. Требуется внимания и процесс создания укрупненных межрайонных (межмуниципальных) регистрационно-экзаменационных подразделений в целях значительного упрощения допуска граждан к регистрации автотранспортных средств и сдаче экзамена на получение права управления автотранспортным средством.

На фоне вступления в законную силу Федерального закона «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² ключевыми элементами в процессе обеспечения общественной безопасности являются четкое определение стратегии, образование и деятельность специальных субъектов, которыми, по сути исследуемого вопроса, и являются регистрационно-экзаменационные подразделения Госавтоинспекции. На настоящем этапе развития деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции достаточно подробно регламентирована различными норматив-

¹ Сандугей А.Н. О совершенствовании правовых основ обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации // Состояние и нормативно-правовое обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации (к парламентским слушаниям 1 июня 2017 года): аналит. вестн. 2017. № 15.

² Собр. законодательства РФ. 2021. № 32 (ч. I), ст. 5076.

ными правовыми актами¹. Однако, несмотря на детальную регламентацию большинства процедур, осуществляемых должностными лицами регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, данные нормативные правовые акты имеют ряд недостатков, которые, на наш взгляд, оказывают существенное влияние на уровень безопасности дорожного движения.

Освободиться от излишних затрат времени данные подразделения могли бы путем перевода государственных услуг в электронный формат. При дальнейшем совершенствовании сферы предоставления государственных услуг может максимально сократиться бумажный документооборот, но обнажается важнейшая проблема – это открытые информационные данные. Специалисты Санкт-петербургского университета МВД России по этому поводу отмечали: «Государством накоплено колоссальное количество информации, которой оно могло бы поделиться с обществом. С ее помощью можно создавать новые сервисы для граждан»². Так, в постановлении Правительства РФ от 28 августа 2017 г., которым утверждена Система управления реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации», указано: «К началу 2017 года российский рынок коммерческих центров хранения и обработки данных вырос до 14,5 млрд рублей, это на 11 процентов больше, чем в 2016 году, что во многом было обусловлено нормативными требованиями к хранению персональных данных граждан на территории России»³. Однако в отличие от большин-

¹ В числе основных можно назвать постановление Правительства РФ от 24.10.2014 № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами», постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1191 «Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами», приказ МВД России от 26.06.2018 № 399 «Об утверждении Правил государственной регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, образца бланка свидетельства о регистрации транспортного средства и признании утратившими силу нормативных правовых актов МВД России и отдельных положений нормативных правовых актов МВД России» и др.

² Смольяков А.А., Смольяков А.А. Актуальные проблемы предоставления государственных услуг и пути их решения (на примере УГИБДД ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области) // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 С. 41–44.

³ О системе управления реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 28.08.2017 № 1030 // Собр. законодательства РФ. 2017. № 36, ст. 5450.

ства стран Россия не имеет стандартов оценки центров хранения и обработки данных, в связи с чем отсутствует объективная возможность определения уровня оказываемых государственных услуг по регистрационному и экзаменационному направлениям деятельности Госавтоинспекции. В данном вопросе необходимо подчеркнуть следующее:

1. Доктрина информационной безопасности РФ, утвержденная Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г.¹, является основой для формирования нормативной правовой базы, однако при этом две трети российских компаний полагают, что количество преступлений в цифровой среде за три последних года возросло на 75%, что требует совершенствования системы информационной безопасности во многих секторах государственного управления, в том числе в сфере обеспечения общественной безопасности.

2. Изъятие у Госавтоинспекции, в частности у регистрационно-экзаменационных подразделений, не свойственных ее природе функций необходимо рассматривать в качестве перспективной тенденции. Но при этом, как отметил Б.В. Россинский, следует понимать: «Целесообразно не сужать, а перераспределять полномочия федеральных служб, чтобы повысить их эффективность, не забывая о том, что, освобождая Госавтоинспекцию от излишних задач и функций, следует крайне осторожно подходить к практической реализации этой концепции»².

¹ Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 50, ст. 7074.

² Россинский Б.В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. М.: НИЦ ГАИ МВД России, ИНИ, 1993. 198 с.

§ 3. Возможности использования зарубежного опыта работы регистрационных и экзаменационных учреждений по вопросам обеспечения общественной безопасности

Утвержденную линию исследовательской работы возможно выполнить на должном уровне только в случае детализации и проработки проблемы с применением системно-информационного инструментария. Для реализации комплексного подхода в исследовании мероприятий по обеспечению безопасного дорожного движения, как за рубежом, так и в отечественной практике, характерно привлечение экспертов самых разных специализаций, однако в последнее время многие специалисты отмечают, что «все исследования реализуются уже после возникновения аварийной ситуации и направлены на выяснение причин, разработку рекомендаций для снижения возникновения данных ситуаций»¹. Соответственно, системно-информационное предупреждение и прогнозирование остаются первыми среди основных целей обеспечения безопасности дорожного движения.

Международные исследования подтверждают, что в сферах деятельности, обусловленных кризисными, опасными факторами, действительные приемы и способы управления нуждаются в замене инновационными методами. В отечественной практике такой уровень влияния на безопасность дорожного движения, в частности на снижение дорожной аварийности «до нуля», пока не достигнут. Так, например, на совещании с членами Правительства РФ 29 апреля 2019 г. в ответе на вопрос Президента РФ В.В. Путина о динамике смертности в результате ДТП министр внутренних дел В.А. Колокольцев ответил, что «этот показатель снизился с 19 человек на 100 тыс. населения до 13 человек на 100 тыс. Но конечная цель еще более жесткая – 4 человека на 100 тыс. населения»². Отметим сразу, что в соответствии со Стратегией безопасности дорожного движения в РФ на 2018–2024 гг.³

¹ См.: Корчагин В.А., Новиков А.Н., Ляпин С.А., Ризаева Ю.Н. Сложные саморазвивающиеся транспортные системы // Мир транспорта и технологических машин. 2016. № 2 (53). С. 110–116.

² Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 12 месяцев 2018 года: информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2019. С. 3.

³ Распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-п // Рос. газ. 2018. 25 янв.

социальный риск определяется в качестве целевого ориентира, значение которого в 2024 г. – не более 4 погибших на 100 тыс.

Для принципиального улучшения складывающейся транспортной ситуации и профилактики аварийности на дорогах страны Президентом РФ и Правительством РФ в последнее время используется такая форма государственного управления, как разработка и утверждение специальных программ. Наглядным примером реализации данного направления можно считать федеральную целевую программу «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»¹, в которой 2018 г. рассматривался как переходный к наращиванию государственного потенциала в развитии мероприятий по повышению безопасности дорожного движения.

Необходимо принять во внимание, что указанное постановление Правительства РФ было принято в порядке пролонгации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»². Кроме того, интересен тот факт, что при переходе к очередной тематической программе 29 марта 2013 г. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев провел встречу с известными отечественными экспертами по проблемам безопасного дорожного движения. К участию во встрече были привлечены отдельные члены Правительственной комиссии по безопасности дорожного движения, а именно: директор Института экономики и транспортной политики Национального исследовательского университета ВШЭ, представители обеих палат парламента РФ, начальник ГУ ГИБДД и другие эксперты.

Аргументы, представленные в выступлениях экспертов, оказались содержательными. Некоторые свободно оперировали данными об амплитуде показателей смертности от ДТП в различных странах Европы и Америки и методами преодоления проблем в сфере безопасности дорожного движения. Как оказалось, такого

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 // Собр. законодательства РФ. 2013. № 41, ст. 5183.

² О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах»: постановление Правительства РФ от 20.02.2006 № 100 // Собр. законодательства РФ. 2006. № 9, ст. 1020.

рода обоснованная информация преимущественно получена из проектов и завершенных докладов Всемирной организации здравоохранения¹. Еврокомиссия допускает к участию в формировании и реализации проектов по безопасному дорожному движению ряд международных организаций, и на сегодняшний день координатором проектов выступает ВОЗ.

По данным, представленным ВОЗ, в последние годы в перечне поводов для неестественной смерти населения ДТП находятся на третьем месте (уступая кардиоваскулярным и нейропсихиатрическим расстройствам здоровья). К 2020 г. показатель смертельных исходов в результате ДТП в государствах, обладающих значительным показателем жизненно необходимых средств, составил 30%, а в государствах, имеющих незначительный показатель средств, – около 80%. Уместно подчеркнуть, что по показателям дорожно-транспортной смертности ВОЗ на 100 тыс. населения среди стран с высоким доходом и стран с низким и средним доходом на территории современной Европы Россия уступает только Казахстану и Киргизии. В то же время в феврале 2019 г. на расширенном заседании коллегии МВД России Президент РФ отметил, что «по итогам 12 месяцев 2018 г. в Российской Федерации произошло сокращение основных показателей аварийности»².

На таком фоне основную подоплеку в обширных отчетах ВОЗ составляет следующий момент: «Все программные мероприятия ВОЗ проходят при поддержке США в рамках Закона «О восстановлении экономики и реинвестициях»³, принятого в 2009 г. Хотя такой вывод вряд ли можно считать принципиальным. Практически во всех докладах о достигнутых результатах региональные бюро ВОЗ указывают на то, что действуют под эгидой Всемирного банка⁴.

¹ URL: http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/192077/Road-Safety-Facts-Rus.pdf?ua=1

² Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 12 месяцев 2018 года: информационно-аналитический обзор. М.: НИЦ БДД МВД России, 2019. С. 3.

³ URL: http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Public_Law-111-5.pdf

⁴ Только Доклад ВОЗ о состоянии безопасности дорожного движения в мире в 2018 г. был профинансирован Благотворительным фондом Блумберга⁴.

Для успешного решения такого рода задач в 2006 г. Всемирный банк учредил Глобальный фонд безопасности дорожного движения, который сотрудничает с международными партнерами с целью предоставления финансирования и технического содействия странам с низким и средним уровнем дохода, чтобы укрепить их потенциал в области реализации экономически эффективных программ повышения безопасности дорожного движения. Однако, согласно докладу ВОЗ, за 2018 г. меры по сокращению смертности в результате ДТП имели эффект только в 48 странах с высоким уровнем дохода. Вместе с тем ни в одной стране с низким уровнем дохода общая смертность не снизилась¹. Такой результат образует вопрос относительно огромных цифр в докладах ВОЗ² и ключевых факторов, на которые направлено обусловленное бизнесом воздействие ВОЗ, обеспеченное Глобальным фондом безопасности дорожного движения.

Что касается научно-методологического обоснования использования статистических данных, предоставленных ВОЗ, то, на наш взгляд, есть основания сомневаться в их объективности. Проблема в том, что общепризнанный источник официальной информации по соглашению с Всемирным банком имеет рекламно-коммерческий крен, доказательством чему является то, что большинство конферативных публикаций в исследуемой области завершаются разделом «Эффект от средств, вложенных на реализацию мероприятий»³.

¹ Доклад ВОЗ о состоянии безопасности дорожного движения в мире в 2018 году // Всемирная организация здравоохранения. Женева, 2018. 404 с.

² 1. Число случаев смерти в результате ДТП (1,25 млн в 2013 г.) с 2007 г. не меняется. Это позволяет предполагать, что мероприятия по улучшению глобальной безопасности дорожного движения, осуществляемые на протяжении ряда последних лет, приводят к спасению человеческих жизней. 2. В 2013 г. в Европейском регионе от травм, полученных в ДТП, погибли 84 589 чел., т. е. каждый день гибло более 230 человек. 3. В докладе Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) за 2018 г. отмечается, что смертность в результате ДТП продолжает расти, составляя 1,35 млн случаев смерти в год.

³ В разделе обсуждается вопрос о том, насколько хорошим основанием приведенные оценки служат для отдельного мероприятия. В случае мероприятия, влияние которого недостаточно хорошо изучено, нельзя давать формализованные оценки эффекта от вложенных на мероприятие средств (соотношения выгоды и затрат).

Современное состояние безопасности дорожного движения, по мнению многих специалистов¹, аналогично ситуации, в которой скандинавские страны находились в 80-е гг. прошлого века. Эти страны добились успешного решения проблем на начальной стадии преодоления существующего кризиса. Опыт основателей программы оказался приемлемым для решения задач дальнейшего совершенствования системы обеспечения безопасности дорожного движения. Современный опыт специалистов таких стран, как Финляндия, Швеция и Германия – лидеров в области общественной безопасности эксплуатации транспорта, является открытым. При этом совершенно бесспорно, что рациональность и действительная потребность изучения заграничной практики определяется значительным периодом подготовки будущих водителей на территории европейских стран и стран североамериканского континента. Для указанного периода характерно значительное количество апробаций приемов обучения и проверки навыков по управлению автомобилями и мотоциклами, реализация комплекса опытных программ, имплементация и расширение которых образуют очевидный рост уровня безопасности дорожного движения.

Высоко оценивая такое методологическое начало, считаем необходимым сохранить в основе исследования тезисы, представленные И.Б. Кардашевой. Из ее слов в первую очередь следует понимать, что «стратегическая цель развития системы МВД России выражена в миссии правоохранительных органов»², а это позволяет уточнить поставленную перед нами задачу. В данном исследовании необходимо получить результат, который бы показал не просто эффективность процедуры регистрирования автотранспорта и обретения необходимых навыков субъектами, претендующими на получение водительского удостоверения в той или иной стране мира, а именно результаты деятельности в указанном направлении специальных подразделений национальных органов внутренних дел.

¹ См.: Рунэ Эльвик, Аннэ Боргер Мюсен, Трулс Ваа. Справочник по безопасности дорожного движения / пер. с норв.; под ред. В.В. Сильянова. М.: МАДИ (ГТУ), 2001. 754 с.; Максимычев В.В. Профессиональная подготовка водителей: опыт России и Европы // Транспорт Российской Федерации. 2015. № 1 (56). С. 67–70.

² Кардашова И.Б. Цели и задачи системы МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности // Рос. следователь. 2006. № 5.

Исследование функций чиновников, осуществляющих прием квалификационных экзаменов в отдельных зарубежных странах, позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на единство целей и задач, свойственных экзаменам на получение права управления транспортным средством в различных государственных системах, имеет место и практическая либо теоретическая разница, смысл которой интересен для обретения дополнительных знаний в деле совершенствования работы, направленной на обеспечение безопасного дорожного движения.

Так, по данным, представленным заведующим отделом «Автомобильная жизнь» журнала «За рулем» И.А. Моржаретто, «в одной из самых автомобилизированных стран Европы, которой является Финляндия, водительское удостоверение имеют 80% населения»¹, т. е. более 3,5 млн человек в свое время были подвержены полицейской проверке по ведомственным базам данных для получения разрешения на обучение в автошколе, что, по нашему мнению, является самостоятельным элементом участия финской полиции в обеспечении общественной безопасности. Полномочия финской полиции урегулированы в Законе «О полиции», вступившем в силу в 2011 г.² Полиция имеет право регистрировать и хранить персональные данные, получать информацию из иных зарегистрированных баз данных, например, из базы данных судов, Вооруженных сил, Пограничной гвардии, Центра регистрации населения, Управления транспортных средств и Финской иммиграционной службы³.

По данным Международной комиссии по проведению квалификационных экзаменов водителей (CIECA), организация проведения теоретического экзамена возлагается на компетентные государственные органы или делегируется ими иным специализированным организациям⁴. Для многих стран Европы характерно, что прием экзаменов осуществляют чиновники органов управления транспортными коммуникациями, которые прошли специальные курсы обучения. Например, в Великобритании эти функ-

¹ Моржаретто И.А. Как готовят водителей в Германии и Финляндии. URL: <https://www.zr.ru/content/articles/707636-avtoshkoly-mozhno-po-russki>

² Poliisilaki (872/2011). URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110872>

³ Полиции государств мира / П.Н. Бирюков. Воронеж: ИПЦ ВГУ, 2009. Вып. 1. 195 с.

⁴ Official website of CIECA. URL: <http://www.cieca.eu>

ции выполняют представители транспортного агентства DVLA. Однако их опыт без серьезной адаптации к российским реалиям не может быть эффективно применен в связи с тем, что большинство из них фокусируется на специфических проблемах, характерных для конкретных государств.

В 2017 г. на территории Российской Федерации обладателями права управления транспортными средствами стали 1,34 млн человек, из них один миллион по категории «В». В связи с этим различными институтами государства обоснованно уделяется большое внимание образовательным организациям по подготовке водителей. По данным многих специалистов, уровень виновности водителей в совершении дорожно-транспортных происшествий очень высок (93%). Следовательно, ключевые усилия должны быть направлены в русло подъема их теоретических знаний и практических навыков. На территории России в настоящее время действует более 11 тыс. образовательных организаций разнообразных типов обучения будущих водителей. Сравнивая количество населения и масштабы стран, отметим, что на территории Германии создано и действует почти 10 тыс. аналогичных учреждений. В то же время 70% автомобильных курсов в Германии обеспечиваются одним преподавателем, владельцем учебного автомобиля.

В России к сдаче экзаменов претенденты на обладание водительского удостоверения могут быть допущены по достижении 18-летнего возраста. Точнее, пройти курс обучения до наступления совершеннолетия допустимо в 16-летнем возрасте, но допуск к сдаче экзамена и управлению автомобилем исключен. В американской системе подготовки претендент на обучение может быть не моложе 14 лет и 8 месяцев, и это – критерий только для первоначального курса. Отдельные отечественные исследователи¹ берут на себя ответственность утверждать, что такая система подготовки является значительно прогрессивнее, так как использует более раннее включение человека в образовательный цикл, что, по нашему мнению, не совсем верно. Анализ ежегодных статистических данных о дорожно-транспортных происшествиях в России

¹ См.: Михеева К.В., Лизунов А.В. Сравнительный анализ подготовки водителей в разных странах // Вестн. Курганского государственного университета. 2015. № 3. С. 106.

позволяет сделать вывод, что вероятность ДТП с участием начинающих водителей в 1,6 раза выше, чем для обладающих стажем вождения. В докладе МААШ Т.В. Шутылевой на XX Международной конференции «Автошкола» отмечено: «Наибольший риск у самых молодых водителей автомобиля. У самых старших по возрасту водителей риск также выше среднего значения, но не такой высокий, как у водителей самого младшего возраста»¹.

Высокий процент аварийности среди молодых водителей является проблемой не только в нашей стране. Ссылаясь на международную статистику, В.В. Ковалев и А.Ф. Вербилов отмечают, что «на 14% молодых людей, получивших водительские удостоверения в возрасте от 18 до 25 лет, приходится 28% ДТП со смертельным исходом»².

В действительности возраст, с которого лицо становится полноценным участником автомобильного движения, не выступает критерием обеспечения общественной безопасности дорожного движения, более значимо то, что в США молодой водитель до получения основного водительского удостоверения может ездить только в присутствии имеющих права родителей, официальных опекунов или назначенного водителя в возрасте от 21 года. Что касается предельного возраста, то в этом тоже просматривается критерий влияния на уровень общественной безопасности. Например, в Израиле продлен срок действия водительского удостоверения, подтверждающего право управления частным автомобилем и мотоциклом, до исполнения водителю 70 лет, т. е. нет необходимости получать новый документ один раз в 10 лет. Водителю, которому исполнится 70 лет, необходимо пройти медицинскую комиссию и оформить новое удостоверение, действующее последующие 5 лет, и так до 80-летнего возраста. Далее, в зависимости от состояния здоровья, – каждые 2 года.

Численность автомобильных образовательных организаций, расположенных на территории Соединенных Штатов Америки,

¹ Шутылева Т.В. Реформирование системы подготовки водителей. Российский и международный опыт // Вестн. автошкол Автопросвещение. 2017. № 5.

² Ковалев В.В., Вербилов А.Ф. Зарубежный опыт выдачи водительских удостоверений начинающим водителям (на примере Японии) // Вестн. Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28) С. 81–83.

нельзя назвать низкой. Во многом они консолидированы и действуют объединенно, однако уровень их организации необоснованно снижает значение таких субъектов, как экзаменаторы, роль которых не менее важна с точки зрения обеспечения общественной безопасности. Если обратить более пристальное внимание на практику, существующую в современной Германии, то можно отметить закономерность, согласно которой один экзаменатор в день может принять экзамены не более чем у 8 человек. Исследованием, которое было проведено директором ФАУ «Отраслевой научно-методический центр» В.В. Максимычевым, установлено, что «в России на экзамен в ГИБДД приходит в день порой более 80 человек. Экзаменатор испытывает колоссальные эмоциональные и физические нагрузки»¹. Очевидно, что эффективность такого экзамена оставляет вопрос, ответ на который требует учета следующих нормативных правовых установлений. Так, согласно Административному регламенту (п. 84.2, 105.1), определяющему порядок оказания государственных услуг по подготовке и тестированию достаточных знаний для лиц, претендующих на обретение права управления транспортными средствами, осуществление теоретического экзамена ограничено сроком не более 30 мин, а экзамена по практическому управлению транспортным средством – 20 мин.² При этом должностное лицо регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции не имеет права отказать кандидату в водители, не сдавшему экзамен с первого раза, в последующих попытках.

Отметим возрастную цензу для лиц, претендующих на статус экзаменатора в Норвегии. Двухгодичный курс подготовки можно инициировать только по достижении лицом 21 года. Это вызывает особый интерес, так как должность экзаменатора станет доступной для него только в возрасте 23 лет. В свою очередь, надо отметить, что в Словакии и Италии водительский экзамен проводится только в присутствии сотрудников полиции, которые на службу могут быть приняты только по достижении возраста

¹ Максимычев В.В. Профессиональная подготовка водителей: опыт России и Европы // Транспорт Российской Федерации. 2015. № 1 (56). С. 70.

² См.: пп. 84.2, 105.1 приказа МВД России № 995 «Об утверждении Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений» // Рос. газ. 2016. 30 марта.

23 лет¹. В перечень основных требований к экзаменатору порой включается определенный стаж предыдущей работы. В связи с этим очень интересна позиция Германии, где необходим предыдущий опыт работы инженером. Венгерское, норвежское, хорватское и финское законодательство устанавливает наличие опыта инструктора вождения, а вот датские законы требуют наличия полицейского стажа.

В КНР, подобно порядку многих государств, для управления транспортным средством следует получить водительское удостоверение². Подготовку претендентов на получение водительского удостоверения осуществляют централизованные автомобильные школы, наблюдение за образовательной работой которых выполняют транспортные отделы, в компетенцию которых входит регулярный контроль за качеством знаний ПДД при проведении экзаменов у лиц, претендующих на получение водительского удостоверения. Департамент государственной безопасности, созданный при Госсовете КНР, в национальном диапазоне несет ответственность за администрирование в сфере обеспечения безопасного дорожного движения. Как отмечают В.И. Майоров и О.А. Дунаева³, каждый транспортный отдел реализует свою территориальную административно-правовую компетенцию по обеспечению безопасного дорожного движения в пределах округа (уезда). Сотрудники дорожных полицейских подразделений в служебном порядке подчинены транспортному отделу.

¹ См.: О служебном статусе сотрудников полицейского корпуса, Словацкой информационной службы, корпуса судебной стражи железнодорожной полиции: закон 1998 г. / Полиция Словакии. URL: <http://www.naslovensko.com/policija-slovakii/>; Полиция Италии // Петровка, 38. 2011. 7 сент.

² Статья 19 Закона Китайской Народной Республики «О мерах дорожной безопасности», принятого на 5-м заседании Постоянного комитета Всекитайского собрания Народных Представителей 28 октября 2003 г.: «Для управления моторизованным транспортным средством необходимо получить водительские права. Ходатай на получение водительских прав должен выполнить условия, установленные отделом государственной безопасности при Госсовете; после сдачи экзамена транспортный отдел органа государственной безопасности выдает ходатаю водительские права, соответствующие типу моторизованного транспортного средства».

³ Майоров В.И., Дунаева О.А. Правовые основы деятельности полиции по обеспечению безопасности участников дорожного движения в Китайской Народной Республике // Вестн. Омской юридической академии. 2018. Т. 15, № 4. С. 484.

В Объединенных Арабских Эмиратах каждый эмират имеет собственную полицию, которая находится в структуре Департамента (Министерства) внутренних дел эмирата. В полиции эмирата имеется несколько уровней: первый уровень – Штаб-квартира полиции; второй уровень включает Генеральные департаменты, один из которых – Генеральный департамент дорожного движения – отвечает за выдачу водительских документов и сертификатов безопасности. В Японии постановка на учет автомобилей и мотоциклов, а также подготовка водителей входят в полномочия Национального полицейского агентства. Вопросами допуска водителей к управлению транспортными средствами заняты сотрудники центров по лицензированию, которые входят в систему полицейских подразделений страны. Залогом эффективной работы специалистов по приему экзамена является работа по исследованию информации о произошедших ДТП по вине лиц, сдавших успешно экзамен у определенного тьютора.

В Германии лицензирование автошкол и контроль за их деятельностью осуществляют органы исполнительной власти федеральных земель. Для этого в них созданы специальные подразделения, в том числе из представителей Министерства транспорта и других органов (например, в Баварии – Министерства внутренних дел). Естественно, несмотря на глобализацию, унификацию и введение общих норм и правил в мире, любая страна имеет свой неповторимый колорит, уникальную тональность, национальную идентичность. Это касается всех сфер общественных отношений, в том числе складывающихся в процессе прямого воздействия на способы и возможности внедрения тех или иных мероприятий по обеспечению общественной безопасности на дорогах страны.

В зарубежных странах по-разному подходили и подходят к процедуре регистрации автотранспорта. История регистрации транспортных средств начинается значительно раньше, чем был изобретен автомобиль. Уже в конце XIX в. первый автомобильный номер появился в Европе. В этом отношении имеют место разные мнения. Первый автомобильный номер появился, по одним данным, в 1893 г. во Франции, а по другим – в Германии в 1899 г. В России же первый регистрационный знак для автомобиля был установлен в 1904 г.

В большинстве развитых стран автомобили продаются в автосалонах уже с государственными номерами, где-то регистрация осуществляется непосредственно владельцем автомобиля. В некоторых странах мира поставить автомобиль на учет возможно не выходя из дома или офиса – достаточно по почте или через Интернет отправить в компетентный орган или организацию все необходимые документы. Так, например, владельцы автомобилей в Англии в большинстве случаев приобретают машины уже с установленными номерами. Исключением является покупка автомобиля с рук. Если автотехнику реализует дилер, он же занимается постановкой ее на учет. Чтобы зарегистрировать автомобиль, владельцу необходимо заполнить формуляр транспортного агентства DVLA и отослать его по почте вместе с копиями договора купли-продажи, техосмотра, документа, подтверждающего личность, и квитанцией об уплате транспортного налога. Проверка документов длится 6 недель, после чего владелец автомобиля получает сертификат регистрации. При наличии этого документа он имеет право заказать автомобильный номер.

Аналогичный порядок действует во Франции, в Германии, Италии и ряде других европейских государств. Так, во Франции автомобили в салонах продаются с регистрационными знаками, однако после реализации автомобиля дилер самостоятельно подает данные о новом владельце в полицию. Если же автомобиль был куплен у частного лица, новому владельцу необходимо обратиться в учреждение дорожной полиции и подать заявление о постановке на учет. Процедура получения нового регистрационного номера занимает 2 недели. Именно Дирекция общей полиции (DPG) отвечает за выдачу официальных документов, находящихся в компетенции префекта полиции. Кроме того, к ее полномочиям относится государственная регистрация автотранспорта¹.

При покупке нового автомобиля в Италии через салон (concessionario) последний обретает обязанности по постановке автомобиля на учет в полиции, используя при этом услуги Бюро регистрации транспортных средств (PRA) и Автомобильного

¹ См.: Шишкарёв С.Н. Полицейская система Франции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

клуба Италии (ACI). В Германии регистрацией автотранспорта также занимаются негосударственные бюро. Особый акцент в их полномочиях сделан на выполнение проверки автомобиля на угон.

В Австрии автосалоны занимаются постановкой на учет автомобилей только иногда, однако снятие с учета происходит в полицейской инспекции на транспорте. Для этого необходимо самостоятельно посетить отделение инспекции, представить документы, получить свидетельство о том, что автомобиль сняли с регистрации, аннулировали справки и номера¹.

С 20 июля 2017 г. министром транспорта и разведки Израиля представлена обширная реформа в сфере услуг, связанных с оформлением документов для водителей и регистрацией транспортных средств. Предусмотрены мероприятия по продлению срока действия водительского удостоверения, значительному упрощению процедуры регистрации транспортных средств и оформлению документов, необходимых водителям.

С учетом представленного ранее мнения В.И. Майорова и О.А. Дунаевой о характеристике полицейской службы КНР как гибридной модели, отметим, что ее децентрализованность реализуется правительством страны в формировании государственной политики в сфере общественной безопасности. Согласно Закону КНР «О мерах дорожной безопасности», в ходе реализации собственных полномочий транспортные отделы системы государственной безопасности и подчиненные им служащие дорожной полиции используют систему регистрации моторизованного транспорта. В соответствии со ст. 10 указанного закона автотранспортные средства, разрешенные к регистрации, должны соответствовать государственным стандартам технической безопасности.

Регистрация транспорта в Китае необходима при передаче права собственности на транспортное средство, при изменениях данных о регистрации транспортного средства, при его сдаче в залог или его утилизации. Следует подчеркнуть, что в Китае государственный регистрационный номер, т. е. государственную

¹ Транспорт в Австрии: дороги и аэропорты, правила и штрафы. URL: www.euro-traveler.ru/europe/avstrija/transport-avstrija

регистрацию, получить очень сложно. Специфика такого административно-правового акта в том, что правительство страны порой вынуждено проводить специальные государственные розыгрыши (лотереи), включающие до 10 тыс. автомобильных номеров, без обретения которых жители страны не могут купить автотранспорт. В некоторых городах, особенно пораженных автомобильными пробками, проходят специальные аукционы, где стоимость государственного регистрационного номера может превысить стоимость автомобиля. При этом под этим следует понимать не элемент какой-либо экспроприации, а реализацию специальной программы.

Некоторые подобные программы в скором времени, по нашему мнению, могут стать актуальными для отдельных городов Российской Федерации. Учитывая аналитические данные АВТОСТАТа, отмечаем тенденцию, согласно которой оптимальное количество легкового автотранспорта в современной России предполагает 293 автомобиля на 1 тыс. жителей. Однако для 38 субъектов Российской Федерации такой показатель превышает среднестатистический. В авангарде находится Карелия (353 авто на 1 тыс. жителей).

Значительная перегруженность автотранспортом ведущих городов КНР преодолевается путем исполнения алгоритма, в соответствии с которым автомобилисты имеют право въезжать в центр Пекина лишь 4 раза в неделю. К примеру, в один день этого не могут позволить себе автомобилисты, чей регистрационный номер автомобиля оканчивается на цифру 5, а в другой день это запрещено обладателям регистрационных номеров с цифрой 8 в конце.

Детальный анализ деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД в России показывает, что за последние 10 лет регистрацию прошли 59,7 млн автотранспортных средств. В их числе более 46,8 млн легковых автомобилей, более 6,4 млн грузовых, 895,5 тыс. автобусов, 2,3 млн единиц мототранспорта и более 3,2 млн прицепов и полуприцепов. Соответственно, функциональное значение данных подразделений поступательно возрастает, так как количество транспортных средств ежегодно увеличивается на 2–2,5 млн единиц, при этом по большей части за счет легковых машин.

Глава 2

Основные направления деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД по обеспечению общественной безопасности

§ 1. Подготовка и допуск водителей к управлению автотранспортными средствами

Исследование сущности и содержания деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений в сфере подготовки и допуска лиц, претендующих на получение права управления транспортным средством, в первую очередь основано на том, что эти отделы (отделения) входят в структуру Госавтоинспекции как минимум на региональном уровне. Результатами представленного вида государственных услуг выступают допуск либо отказ в удовлетворении обращения гражданина, претендующего на получение водительского удостоверения. С этой целью осуществляются организация и выполнение экзаменационных проверок лиц, завершивших курс подготовки и способных продемонстрировать необходимые знания и навыки по безопасному управлению транспортным средством. Именно уровень данной процедуры можно считать одним из самых результативных в системе предупредительных мероприятий, свойственных обеспечению общественной безопасности в сфере дорожного движения.

При условии полного и успешного исполнения программных акций, представленных в федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения»¹, уровень смертности в результате дорожно-транспортных происшествий продолжит оставаться стабильным и значительным. Такой порядок не позволит к 2030 г. достичь тех рубежей, которые характерны европейским странам. В то же время в России сохраняется возможность исправить создавшееся положение и достичь уровня

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 // Собр. законодательства РФ. 2013. № 41, ст. 5183.

безопасного дорожного движения, соответствующего современному мировому стандарту. Выполнить такую задачу непросто, так как приходится прилагать усилия для изменения устоявшейся институционального видения основ обеспечения общественной безопасности, в частности безопасности дорожного движения. Президент Ассоциации юношеских автомобильных школ России О.А. Никонова отмечает: «Необходимым условием преодоления указанного затруднения выступает то, что участвовать в дорожном движении в качестве водителей могут только те лица, для которых стал достижимым заданный уровень требований по управлению транспортным средством»¹. Иными словами, если применяемые в стране методы обеспечения безопасного дорожного движения не соотносятся с ожидаемыми результатами, то, скорее всего, им требуется замена. В коррекции нуждается вся парадигма представлений о методах обеспечения безопасности дорожного движения. Однако существенных инициатив в этом направлении пока не наблюдается. При этом в российской практике государственного управления сконцентрирован значительный потенциал инноваций, который позволяет переходить к проверенным методам, например: переосмысленная практика, свойственная Госавтоинспекции советского времени по вопросам безопасного передвижения по дорогам собственной страны, и позитивный опыт стран, эффективно преодолевающих аналогичные проблемы.

Обеспеченность безопасного дорожного движения обусловлена сочетанием элементов классического комплекса, в котором интегрируются водители, автомобили и дорожные условия. В настоящее время сохраняется основная причина возникновения дорожно-транспортных происшествий – поведение человека (управление транспортным средством в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, нарушение скоростного режима движения, агрессивное вождение и т. п.). У всех субъектов, использующих проезжую часть, данные факторы образуют психологическую напряженность, которая негативно влияет на внимание и реакцию. По информации, представленной Госавтоинспекцией, в 2021 г. зафиксировано почти на 1% меньше дорожно-

¹ Никонова О.А. Реформирование системы подготовки и допуска водителей к управлению автомобилем // Транспорт Российской Федерации. 2011. № 1 (32). С. 71.

транспортных происшествий, чем в 2020 г. При этом отражена динамика статистики среди категорий пострадавших (табл. 1).

Таблица 1

Статистические данные Госавтоинспекции

Показатели	2020	2021
Пострадавшие водители (лица, управляющие механическими транспортными средствами)	76 585	+1,1%
Велосипедисты	5 320	+5,25
Пассажиры	62 093	+2,3
Пешеходы	50 207	-5,7
Пострадавшие «с особо тяжкими последствиями»	236	+5,8

Следует отметить, что за 2020 г. число ДТП с пострадавшими выросло более чем на 3%. Большая часть ДТП произошла по вине водителей легкового транспорта. Возраст водителей особой роли в аварийности не играл, а вот от стажа управления количество ДТП зависело (табл. 2).

Таблица 2

Стаж вождения водителей, попавших в ДТП

Водительский стаж	ДТП	Погибло	Ранено
до 2 лет	9 920	826	14 198
от 2 до 5 лет	17 493	1 593	24 397
от 5 до 10 лет	30 651	2 958	41 823
от 10 до 15 лет	21 276	2 130	28 585
свыше 15 лет	61 519	7 541	81 154

Полученные результаты позволили МВД России представить инициативное предложение, основная суть которого в том, чтобы разрешить несовершеннолетним, успешно сдавшим экзамены в Госавтоинспекции, управлять автомобилем в сопровождении опытного водителя. Иными словами, на уровне законопроекта предоставлена возможность для несовершеннолетних лиц, прошедших соответствующее обучение в автошколе и успешно

сдавших экзамены, до достижения 18-летнего возраста управлять транспортными средствами категории «В» в сопровождении опытного водителя.

На основании совместных исследований российские и норвежские специалисты констатировали, что российское население значительно безопаснее в ситуациях, связанных с безопасностью дорожного движения. Статистический метод наблюдения подтверждает, что россияне «чаще превышают скорость в городской черте, реже снижают скорость в плотно населенных районах и на пешеходных переходах, а также вблизи детских площадок, не используют детские автокресла, игнорируют ремни безопасности и «легко» признаются в недостаточном знании правил дорожного движения»¹. С.В. Полякова отмечает: «Поведение человека в дорожных ситуациях – это индикатор его правосознания и социально-психологических установок, если человек игнорирует правила и законы, не считается с другими людьми в обычной жизни, то от него вряд ли можно ожидать уважительного отношения к другим участникам дорожного движения, а анонимная безнаказанность в дорожном движении позволяет усиливать разнузданность, враждебность к другим людям и пренебрежение к Правилам дорожного движения»².

Отечественные ученые и исследователи систематически отмечали: «Воздействие государства и общества на участников дорожного движения с целью формирования общественно значимых стереотипов транспортной культуры и повышения правосознания осуществляется недостаточно»³. Среди первых исследователей данного комплекса отношений, по утверждению

¹ Гранская В.Ю., Клемпе Р., Рандмо Т. Кросс-культурное сравнение отношения к безопасности, оценка риска и рискованного поведения на дорогах российских и норвежских водителей // Вестн. СПбГУ. 2012. Сер. 12, № 3. С. 124.

² Полякова С.В. Подготовка водителей как один из основных элементов в системе обеспечения безопасности участников дорожного движения // Вестн. Уральского института управления, экономики и права. 2015. № 2. С. 110–113.

³ Калюжный Ю.Н., Проказин Д.Л. Основные направления совершенствования подготовки водителей транспортных средств как условие обеспечения безопасности дорожного движения в России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2010. № 1 (11). С. 25–30.

О.А. Губенкова¹, можно назвать Л.М. Розина, которому принадлежит утверждение о том, что «административная деятельность милиции (полиции) состоит в административном надзоре, осуществлении паспортной и разрешительной систем, обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов»². Согласен с таким определением и О.И. Бекетов, утверждающий, что «административной по своей сущности является деятельность большинства подразделений и служб полиции по охране общественного порядка, обеспечению безопасного дорожного движения»³.

Скорее всего, представленные понятия не связаны с определением основной задачи административной деятельности полиции, однако представленный Ю.П. Соловьев упрек в том, что «административная деятельность органов внутренних дел – это деятельность милиции (полиции), которая не является сыскной (оперативно-розыскной) или уголовно-процессуальной»⁴, также не снимает образовавшегося вопроса. Из названных определений очевидна только общая конструкция рассматриваемого понятия, однако в нем нет даже упоминания о функциях, которые свойственны подразделениям регистрационно-экзаменационной работы Госавтоинспекции.

По нашему убеждению, для решения данного вопроса необходимо основательно исследовать тенденции, характерные для развития современного государства, главный смысл которых в имплементации из сектора частных отношений эффективной, проверенной модели и приемов управленческого воздействия. Такого рода заимствование, по мнению Т.Я. Хабриевой и А.Ф. Ноздрачева, обосновано тем, что «оно связано с осознанием необходимости отказа в современных условиях от бюрократиче-

¹ Губенков А.О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2016. С. 94.

² Советское административное право / под ред. А.Е. Лунева. М.: ВЮЗИ, 1960. С. 442.

³ Бекетов О.И. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учеб. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 5.

⁴ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД России, 1993. С. 141.

ских принципов, форм и методов как основы государственного управления»¹.

Под управлением, вторгающимся в права и свободы человека, следует понимать управление, в результате которого происходит ограничение прав и свобод гражданина посредством издания административных актов или иными способами, ограничивающими свободу действий граждан. Данный вид управления наиболее характерен для таких областей, как обеспечение общественной безопасности и правопорядка. Признание того, что современное государство не только оказывает властное воздействие, но и осуществляет позитивное государственное управление, обуславливает возникновение новых форм государственного управления.

На сегодняшний день принято множество законов и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность полиции в области безопасности дорожного движения, некоторые из них в значительном содержании или в полном объеме были обновлены. Таким образом, сформирована широкая нормативная совокупность источников административной деятельности полиции, характеризующаяся предметным внутренним единством, где отражены понятие и роль, задачи, полномочия и организационная структура полиции в механизме государства и жизни российского общества.

Необходимо иметь в виду, что Федеральный закон «О полиции» принят в рамках реформы МВД России, проводимой в соответствии с принципом преемственности Указа Президента РФ «О некоторых вопросах реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации», согласно которому полиция функционально и организационно должна обеспечивать удовлетворение потребностей. В.В. Черников отметил: «Скорее всего, имеют место и группы «технологических законов», необходимые для реализации юридических процедур, форм и методов работы полицейских органов. Это прежде всего Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, законы об

¹ Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 2.

оперативно-розыскной деятельности, о противодействии терроризму, о противодействии экстремистской деятельности и некоторые другие»¹.

Явно выделяются и законы, регламентирующие деятельность полиции в определенных сферах, имеющих высокое значение с точки зрения обеспечения общественной безопасности, в первую очередь Федеральный закон «О безопасности дорожного движения». В последнее время можно наблюдать расширение и уточнение полицейских и контрольно-надзорных полномочий, при этом очень часто речь идет о полномочиях, связанных с принуждением или понуждением к определенным действиям, что вполне сочетается с процессом перехода практически всех цивилизованных государств к так называемому «приоритету коллективной (национальной, общественной, государственной безопасности)»². Его суть заключается в том, что ради обеспечения безопасности общества и государства возможно частичное или полное ограничение прав и свобод отдельных граждан. Объективно это неизбежно сопровождается расширением сферы оказания государственных услуг.

Министерство внутренних дел Российской Федерации, являясь активным участником административной реформы, реализуя в рамках своей системы Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, в настоящее время среди других федеральных органов исполнительной власти занимает лидирующие позиции по количеству оказываемых государственных услуг. Уже в 2005 г. Ю.М. Тихомиров в своих трудах как государственную услугу рассматривал и выдачу документов, удостоверяющих личность (в том числе водительского удостоверения и регистрацию автомобиля)³.

¹ Черников В.В. Полицейское законодательство России: состояние и направления развития // Полицейское право. 2005. № 1 (1). С. 37.

² Густова Л.В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 170–177.

³ Тихомиров Ю.М., Чеснокова М.Д. Совершенствование организации управления и оказания публичных услуг // Журнал российского права. 2005. № 3. С. 20–37.

Следует подчеркнуть, какие огромные усилия по вопросу развития форм созидательного администрирования прилагали германские теоретики и прежде всего Эрнст Форстхофф. Ему принадлежит идея о том, что «для осуществления созидательного государственного администрирования недостаточно классических публично-правовых (властных) форм управления, следовательно, необходим поиск иных форм государственного управления»¹. В соответствии с классическим подходом свобода выбора субъектом публичного управления соответствующей формы управления предполагает, что такой субъект публичного управления вправе выбрать как организационно-правовую форму частного права (создать юридическое лицо частного права), так и частноправовую форму при регулировании правоотношений, складывающихся между субъектом публичного управления и гражданином².

Возможность позитивного государственного управления в частноправовых формах позволяет преодолеть несоответствие между изменившимися функциями государственного управления (государство признало, что оно должно осуществлять не только принуждение, но и оказывать своим гражданам услуги) и правовыми формами его осуществления, поскольку традиционные формы государственного управления предназначены исключительно для властного обязывающего государственного управления.

В связи с этим Л.А. Мицкевич отмечает, что «различным функциям субъектов публичного управления должны быть присущи соответствующие формы реализации данных функций»³. Однако при осуществлении государственного управления в частноправовых формах государство не изменяет своей властной сущности, что влечет за собой необходимость особого правового регулирования этих форм деятельности. Поэтому общепризнанным среди немецких ученых является тезис о том, что субъект публичного управления, используя в своей деятельности частноправовые формы, обязан соблюдать все ограничения, установленные публичным правом.

¹ Forsthoff E. Rechtsfragen der leistenden Verwaltung. Stuttgart, 1959. S. 35.

² См.: Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. Aufl. München, 1997. S. 39.

³ Мицкевич Л.А. Синергетические основы государственного управления // Информационные проблемы в сфере административной реформы. М., 2005. С. 142.

Таким образом, следует признать следующее:

современное государство призвано осуществлять позитивное государственное управление, предоставляя гражданам публичные услуги;

новый вид государственного управления требует переосмысления традиционных подходов к формам государственного управления;

формы управления, разработанные для обязывающего, вмешивающегося государственного управления, основанного на принуждении, в большинстве случаев не применимы к позитивному государственному управлению;

современное административное право пока не разработало публично-правовых форм осуществления позитивного государственного управления (отсутствует нормативное правовое регулирование административного договора, не разработана теория позитивных административных актов).

Изложенное обуславливает необходимость обращения к частноправовым формам, использование которых должно осуществляться при условии соблюдения государством публично-правовых ограничений, таких как конституционные принципы равенства, соразмерности, компетенционных норм и других ограничений; выбор государством частноправовой формы предоставления публичных услуг не должен стать способом самоосвобождения государства от ответственности за предоставление публичной услуги.

В контексте с представленными рассуждениями следует отметить, что для деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции по исследуемому направлению свойственны следующие характерные черты.

1. При сравнении с другими структурными единицами Госавтоинспекции их функционирование имеет позитивное начало и обладает преимущественно созидательным характером. Административно-правовые отношения с их участием формируются только по воле лиц, претендующих на получение права управления транспортным средством. А.О. Губенков¹ на этот счет отме-

¹ Губенков А.О. Административно-правовое регулирование контрольно-разрешительной деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции: дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2016.

чает, что такая деятельность не связана с административными правонарушениями, а следовательно, для применения мер правового принуждения оснований нет. С данной позицией нельзя полностью согласиться, так как кандидату в водители предоставляются права на осуществление действий, содержащих потенциальную угрозу для общественной безопасности в целом и для безопасности дорожного движения в частности. Допустим, могут быть обнаружены и изъяты фальшивые документы.

2. Деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений в аспекте приема экзаменов и выдачи водительских удостоверений носит исключительно профилактический характер и направлена на то, чтобы исключить ситуации, в которых управление источниками повышенной опасности станет возможным для субъекта, не подготовленного в необходимой степени.

Такие типичные для регистрационно-экзаменационной работы проявления опосредуются административно-процедурным содержанием в ходе предоставления государственных услуг. Однако анализ задач, свойственных данным подразделениям¹, позволил выявить проблему, связанную с тем, что в перечне административных процедур, определенных в п. 58 Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений², не отражены следующие задачи: направление в региональный центр с использованием закрытых информационных каналов данных о зарегистрированной, утратившей свои качества либо похищенной спецпродукции, с помощью которой оформляется допуск водителя к дорожному движению, и ведение централизованного (федерального) учета такой продукции; ведение государственного статистического учета выданных водительских удостоверений; оценка результатов теоретического и практического экзамена в учебных группах; сотрудничество с председателями медицинских комиссий по допуску к управлению транспортным средством безответственных претендентов на получение специального права; направление в суды, прокуратуру, службу судеб-

¹ См.: § 2 главы 1.

² См.: приказ МВД России от 20.10.2015 № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта.

ных приставов, следователям и др. информации о лицах, обладающих водительскими удостоверениями.

Некоторые задачи (например, проверка данных, предоставленных лицом, обратившимся за оказанием государственной услуги, либо проверка по информационным ресурсам учета водителей, лишенных права на управление транспортными средствами), напрямую не коррелируются со специальными процедурными этапами Административного регламента, однако входят в их содержание.

Если принять во внимание существующие научные взгляды о классификации общих и особенных административных процедур, первые из которых служат для реализации общих позитивных правил, а вторые выделены, как утверждает А.Г. Репьев, только потому, что «воплощаются через нормы-преимущества и нормы-сдерживания»¹, то задачи регистрационно-экзаменационных подразделений, не охваченные содержанием Административного регламента, в особенном порядке регулируются специальными административными правовыми актами. Опираясь на основной смысл данного исследования, в качестве таковых можно назвать: приказ МВД России от 3 декабря 2007 г. № 1144 «О системе информационного обеспечения подразделений Госавтоинспекции»; приказ МВД России от 27 апреля 2002 г. № 390 «О разработке и утверждении образцов специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и водителей к участию в дорожном движении»; приказ Минздрава России от 15 июня 2015 г. № 344н «О проведении обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств)».

В действительности следует обратить внимание на то, что представленные в Административном регламенте особые административные процедуры, выполняемые должностными лицами регистрационно-экзаменационных подразделений, в значительной степени обусловлены целью, согласно которой ими обеспечивается общественная безопасность в сфере дорожного движе-

¹ Репьев А.Г. Особые административные процедуры как разновидность преимуществ в праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф., 24 марта 2017 г. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2017. Ч. I. С. 242–243.

ния посредством совершения исполнительно-распорядительных действий, основанных на запретах, дозволениях и предписаниях.

Так, для административной процедуры по приему, регистрации заявления и сопутствующих документов для должностных лиц обязательным является установление личности обратившегося с заявлением, а также проверка соответствия данных в заявлении и представленных документах. Безусловно, на обеспечение безопасности направлены действия по проверке заявителя по информационным базам МВД России и реестру лиц, лишенных права на управление транспортными средствами, объявленных в розыск либо ранее совершивших административные правонарушения. При использовании для направления заявления ресурса «Государственные услуги» сотрудники регистрационно-экзаменационного подразделения обязаны организовать получение и проверку оригинальных документов, а оплата необходимых платежей подтверждается через систему межведомственного взаимодействия¹.

Представленное водительское удостоверение подлежит проверке по реестрам ранее выданных водительских удостоверений, распределенной, утраченной, похищенной специальной продукции. Кроме того, все ставшие доступными для сотрудников документы должны быть проверены на наличие признаков подделки.

Особого внимания требует заключение медицинской комиссии об обнаружении у водителя либо лица, претендующего на получение права управления транспортным средством, медицинского противопоказания, медицинского ограничения, утвержденного в постановлении Правительства РФ². А в тех случаях, когда лица, претендующие на получение права управления транспортным средством, представляют медицинское заключение, выданное соответствующим учреждением за пределами территориальной компетенции принимающего регистрационно-экзаменационного подразделения, должностным лицом направляется соответствующий запрос о подтверждении представленного медицинского

¹ О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 // Собр. законодательства РФ. 20.09.2010. № 38, ст. 4823.

² Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами: постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1191 (в ред. от 10.10.2018) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 47, ст. 6551.

заклучения. Приказом Министерства здравоохранения РФ от 10 сентября 2019 г. внесены поправки в приказ № 344н¹, которым утверждены новые правила прохождения водительской медкомиссии гражданами, претендующими на получение права управления транспортным средством или возврат удостоверений по окончании срока лишения.

Министерством внутренних дел Российской Федерации уже разработан проект федерального закона, который предусматривает закрепление полномочий МВД и Минздрава России по обмену сведениями о характере медицинского заключения, об обнаружении либо не обнаружении у лица, претендующего на получение водительского удостоверения либо уже управляющего транспортным средством, медицинских противопоказаний. Должностным лицам регистрационно-экзаменационного подразделения для реализации своих полномочий требуется лишь констатация факта наличия или отсутствия у гражданина выявленного медицинского противопоказания или медицинского ограничения, не совместимого с возможным управлением автомобилем, без раскрытия истории болезни.

Безусловным критерием, направленным на обеспечение общественной безопасности в сфере дорожного движения, является обращение к лицу, претендующему на получение права управления транспортным средством, по поводу предоставления образцов мочи для проверки на наличие психоактивных веществ, таких как опиаты, каннабис, амфетамин, кокаин, метадон. В принципе, возможно, что по результатам такой проверки отдельные претенденты на медицинское заключение вместо него могут получить административное наказание в соответствии со ст. 6.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

¹ О проведении обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств): приказ Минздрава России от 15.06.2015 № 344н (вместе с «Порядком проведения обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств)», «Порядком выдачи медицинского заключения о наличии (об отсутствии) у водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств) медицинских противопоказаний, медицинских показаний или медицинских ограничений к управлению транспортными средствами») // Рос. газ. 2016. 21 марта.

С той же целью, согласно п. 70 Административного регламента, запрос может быть направлен для уточнения данных из иностранного национального или международного водительского удостоверения либо о получении соответствующего профессионального образования по основным программам профессионального обучения кандидатом в водители транспортного средства. Сегодня на территории нашего государства управляют автомобилями в большом количестве водители-иностранцы. Например, в столице и области на дорогах постоянно трудятся около 25 тыс. таких водителей, а по информации, представленной агентством Уралконсалтинг, только Екатеринбург обслуживают водители, 80% из которых – иностранцы. Об уровне безопасности их участия в дорожном движении возможно сделать вывод по информации, полученной Госавтоинспекцией в г. Санкт-Петербурге. Так, из 286 иностранных водителей успешно сдали экзамены только 10%. Наряду с этим, для данной категории лиц, обладающих национальным водительским удостоверением, присуще использование фальшивых документов.

Не вызывает сомнения охранительный характер требований, которые служат основанием для отказа в предоставлении государственной услуги. Согласно содержанию п. 26 Административного регламента к таким основаниям в первую очередь отнесены формальные требования к документам, которые представляет заявитель, однако наиболее ярким подтверждением решения задачи по обеспечению общественной безопасности, по нашему мнению, является отказ в предоставлении государственной услуги заявителям, оказавшимся моложе возраста, установленного ст. 26 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»¹, либо не имеющим медицинского заключения об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами, либо не прошедшим в установленном порядке соответствующего профессионального обучения.

¹ См.: ст. 23 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства РФ. 1995. № 50, ст. 4873.

Безопасная эксплуатация транспортного средства во многом зависит от степени профессиональной подготовленности и соответствующих навыков, формирующихся под влиянием психологического и психофизического состояния. Дефицит развитости некоторых психофизических качеств у лица, управляющего автомобилем, порой компенсируется за счет иных качеств, которые могут проявиться в осложненной дорожной ситуации, в которой недопущение ДТП зависит от быстрой реакции на ситуацию, профессиональных навыков эксплуатации транспортного средства, от выдержки и уверенности.

Проведенное Е.М. Мухиным, В.А. Мазуром и А.В. Грачевым исследование стандартов по обучению на право управления транспортным средством демонстрирует отсутствие внимания к индивидуальным особенностям лиц, претендующих на обретение водительского удостоверения. В программах примерного содержания интегрируются незначительные императивные критерии результатов подготовленности, но они считаются базовыми при подготовке программы, утверждаемой в организации, осуществляющей обучение кандидатов в водители. Авторы исследования изучили психофизические данные более 100 будущих водителей при применении автоматизированной системы проверки личностных оригинальных качеств нервной системы¹. Полученный результат позволил утверждать, что «только 84% испытуемых соответствуют необходимым требованиям, предъявляемым к кандидатам в водители. 60% кандидатов в водители имели средне-популяционные значения по изучаемым параметрам, а 24% – характеризуются высокими показателями структурно-функциональной организации деятельности головного мозга. Лица данных категорий отличаются большей успешностью восприятия, мышления, высоким уровнем способности оперировать пространственными предметами, быстро концентрировать и переключать внимание, что в значительной степени соответствует

¹ Литвинова Н.А., Иванов В.И., Березина М.Г. Автоматизированные методы психодиагностики. Кемерово: Кузбассвуиздат, 2002.

индивидуально-типологическим требованиям к будущим водителям»¹.

Опираясь на результаты вышеуказанных исследований, полагаем возможным ввести в комплексы по подготовке лиц, претендующих на получение права управления транспортным средством, методические разработки по учету личностного индивидуального психологического и психофизического состояния, что позволит эффективнее проводить профессиональный отбор и подготовку кандидатов в водители и повысит уровень безопасного дорожного движения.

Высоко значимым для отказа является невыполнение лицом, в отношении которого было принято решение о лишении специального права на управление автомобилем той или иной категории, условий возвращения документа, подтверждающего право управления, предусмотренных п. 4.1 ст. 32.6 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Однако следует отметить, что объектом посягательства в данном случае является не столько безопасность дорожного движения, сколько установленный порядок управления.

В конечном итоге на обеспечение общественной безопасности направлены процедуры по проведению теоретических экзаменов, экзаменов по проверке первичных навыков, необходимых для управления автомобилем. Подтверждением тому служат установленные в п. 85 Административного регламента полномочия сотрудника регистрационно-экзаменационного подразделения (экзаменатора), обеспечивающие подтверждение данных у лиц, претендующих на обретение водительского удостоверения, непосредственно в начале проведения экзаменов. Аналогичные полномочия необходимы сотруднику в отношении лиц, осуществляющих обучение вождению, применительно к документам на право обучения вождению транспортного средства данной категории или подкатегории, водительскому удостоверению на право управления транспортным средством соответствующей категории или подкатегории и страховому полису обязательного

¹ См.: Мухин Е.М., Мазур В.А., Грачев А.В. Подготовка водителей транспортных средств: профилактический аспект обучения // Научный портал МВД России. 2011. № 3 (15). С. 79.

страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

Лицо, претендующее на получение права управления транспортным средством, успешно прошедшее теоретические испытания, допускается к экзамену по первоначальным навыкам управления транспортным средством и экзамену по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения в течение последующих 6 месяцев. Заслуживает внимания мнение А.О. Губенкова, который утверждает: «Установление максимального срока действия результатов теоретического экзамена является эффективным профилактическим приемом, позволяющим исключить допуск к управлению транспортными средствами лиц, которые утратили актуальные знания правил дорожного движения в силу регулярно происходящих изменений последних»¹.

Сочетание регулятивных и охранительных элементов в Административном регламенте МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений представляет весомый потенциал для эффективного исполнения государственной функции по обеспечению общественной безопасности и, как подчеркивают в своем исследовании А.В. Шевцов и Н.И. Шевцова, «служит безусловной защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан»².

Кандидат в водители, благополучно завершивший теоретическое испытание, получает право на участие в практическом испытании – экзамене на обладание первичных навыков по управлению автомобилем со сроком давности, составляющим половину года. Определение значительного периода времени для сохранения действительными итогов по теоретическому экзамену, как нам кажется, можно считать важным профилактирующим элементом, который не позволяет допускать к эксплуатации транспортного средства субъектов, утративших необходимый уровень знаний ПДД, по причине регулярного их изменения.

¹ Губенков А.О. Указ. соч. С. 103.

² Шевцов А.В., Шевцова Н.И. К вопросу о совершенствовании административных процедур, реализуемых должностными лицами полиции МВД России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 33.

В ходе проведения теоретических экзаменов экзаменатор в рамках функции по обеспечению общественной безопасности проверяет знания претендентов на получение водительского удостоверения по направлениям:

Правила дорожного движения РФ;
основы допуска транспортных средств к эксплуатации;
законодательство о юридической ответственности водителей транспортных средств;
порядок безопасного управления транспортными средствами;
обязанности оказания первой помощи лицам, пострадавшим при дорожно-транспортном происшествии.

При осуществлении контроля экзаменатор вносит отметки о допущенных ошибках в экзаменационный лист. Отрицательная оценка может быть выставлена, когда претендент на получение водительского удостоверения не выполняет либо выполняет с ошибкой элементы, которые утверждены в Административном регламенте. Лицо, не выполнившее обширный объем заданий либо неправильно выполнившее их, естественно, не допускается к управлению транспортным средством. Это обеспечивает значительный уровень безопасности дорожного движения, так как исключает из процесса дорожного движения потенциально опасного участника.

В определенной степени профилактическую нагрузку в деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции имеет специальная административная процедура, основной смысл которой в предоставлении заключения образовательным организациям, занимающимся подготовкой водителей, о соответствии учебно-материальной базы предъявляемым требованиям и согласовании программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов. Недостаточный уровень теоретических знаний и практических навыков у обучающихся в автошколе в перспективе находит отражение в значительном количестве ДТП с участием плохо подготовленных обладателей водительских удостоверений. По этому поводу директор ФАУ «Отраслевой научно-методический центр» В.В. Максимычев отметил, что «в России до августа 2014 г. действовало около 11 500 автошкол различных форм собственно-

сти, которые занимались подготовкой более 2,5 млн человек в год. В результате либерализации лицензионного законодательства их количество резко увеличилось. После 12 августа 2014 г. был издан приказ Министерства образования РФ № 1408, который ввел в действие новые программы подготовки водителей транспортных средств, автошколы начали проходить процедуру получения заключения Госавтоинспекции на право работы по этим программам»¹. Третья часть образовательных организаций по подготовке водителей в настоящее время такую реформу провела, и с тем же успехом прошла корректировка учебного процесса. Кроме того, можно использовать накопленный опыт зарубежных стран. К примеру, по мнению германских ученых, самое значительное число ДТП типичный участник дорожного движения на автомобиле допускает на первом году эксплуатации транспортного средства. По результатам научных наблюдений С.В. Поляковой становится понятным: «Следующий пик приходится на период между тремя и пятью годами после получения водительского удостоверения. Далее, примерно до 10 лет, вероятность попасть в аварию ощутимо снижается. По истечении 10 лет большинство водителей-немцев, практически ежедневно находящихся за рулем, становятся участниками ДТП лишь в единичных случаях»². Представленные аналитические данные свидетельствуют о том, что неопытные обладатели водительских удостоверений оказываются в аварийных ситуациях из-за недостатка необходимых навыков; для тех, кто имеет трехлетний водительский стаж, основная причина – излишняя самоуверенность. Такие серьезные психосоциальные позиции были представлены для обсуждения в Национальный законодательный орган ФРГ. Парламентарии поддержали предположения научных работников, доказывающих, что неопытный участник дорожного движения с незначительным водительским стажем действительно опасен в про-

¹ Максимычев В.В. Профессиональная подготовка водителей: опыт России и Европы // Транспорт Российской Федерации. 2015. № 1 (56). С. 68.

² Полякова С.В. Подготовка водителей как один из основных элементов в системе обеспечения безопасности участников дорожного движения // Вестн. Уральского института управления, экономики и права. 2015. № 2. С. 110–113.

цессе дорожного движения, и с целью снижения уровня опасности данной категории водителей поставили вопрос о целесообразности создания системы, предоставляющей возможность продолжения занятий в учреждении по подготовке водителей.

Из изложенного выше следует, что необходимо исследовать регистрационно-экзаменационную работу отделов (отделений) Госавтоинспекции в спектре обеспечения общественной безопасности в рамках функционирования многих подразделений полиции. В то же время очевидно наличие ряда типичных закономерностей, свойственных только работе данного вида полицейского подразделения, что указывает на целесообразность ее функционального обособления. При этом необходимо констатировать, что содержание административно-правового функционирования подразделений регистрационно-экзаменационной работы обстоятельно разворачивается только в ходе осуществления регламентных процедурных действий, исследование которых дает возможность выявить отдельные и сочетаемые пробелы и недостатки в решении задач по обеспечению ими общественной безопасности. Наличие таких условий указывает на неизбежность разработки предложений, направленных на совершенствование административно-правовой оснащенности исследуемой функции Госавтоинспекции.

Ожидаемый эффект в вопросах подготовки будущих квалифицированных водителей возможно получить путем реализации инициативного добровольного улучшения водительских знаний и навыков в течение первых 3 лет самостоятельной эксплуатации транспортного средства. У начинающих водителей, имеющих намерение продолжить процесс обучения путем теоретического и практического упрочения водительской квалификации, появляется уверенность, которая во многом способствует благополучному вождению транспортного средства.

§ 2. Государственный регистрационный учет автотранспортных средств и его процедурное сопровождение

Профильная работа регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД образует особенную научную заинтересованность, так как открыто подчеркивает наличие баланса в правах и свободах конкретного человека и государственной политической воли в вопросах обеспечения общественной безопасности. Данный постулат находит подтверждение в диссертационном исследовании И.Ю. Старикова, в котором регистрация транспортных средств органами внутренних дел рассматривается наряду с фиксацией информации о преступлениях и проступках, персональной дактилоскопической и геномной регистрацией, миграционной регистрацией россиян и иностранцев с целью обеспечения общественной безопасности и правопорядка¹.

Современное официальное определение государственного регистрационного учета автотранспортных средств, предусмотренное ст. 4. Федерального закона «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², не позволяет уяснить сущностного содержания данного вида государственной деятельности. Немногое позволяют уяснить и цели государственной регистрации транспортных средств, которые указаны в ст. 3 названного Федерального закона. В качестве таковых определяются государственный учет транспортных средств и обеспечение исполнения законодательства РФ, регулирующего отношения, возникающие в связи с эксплуатацией транспортных средств.

Первичное исследование теоретических источников исторического и юридического характера указывает на то, что государственная регистрация в первую очередь может быть представлена как тип публичного функционирования, свойственный для субъ-

¹ Стариков И.Ю. Регистрационная деятельность органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 4.

² О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 03.08.2018 № 283-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ектов государственного управления, а его разнообразие обосновано характером образованного юридического факта. Например, опираясь на разницу сущностного проявления регистрации, А.Б. Агапов считает, что «следует различать регистрацию имущественных и нематериальных объектов, а также регистрацию как разновидность публичной учетной деятельности»¹. Размышляя именно в таком ключе, А.А. Затолокин в своем научном исследовании принципиально подчеркивает, что «существует немало ситуаций, при которых сотрудники МРЭО выступают не просто как специалисты, а как полицейские»², однако самыми общественно востребованными услугами со стороны государства по вопросам безопасного дорожного движения являются регистрационные процедуры Госавтоинспекции.

Государственные регистрационно-учетные процедуры, отмеченные в работе А.Б. Агапова, охвачены содержанием специальной компетенции органов внутренних дел, позволяющей проводить геномную, дактилоскопическую учетную регистрацию и государственный регистрационный учет автотранспортных средств и прицепов к ним. Положение участников регистрационных правоотношений определяется сущностью определенных имущественных возможностей, образующихся на основании как следования закону, так и неправомерного поведения. Позитивные правоотношения государственной регистрации сопровождаются использованием административно-правовых процедур, относящихся к компетенции субъектов государственного управления и невластных субъектов, инспирирующих образование регистрационной связи.

По содержанию правового положения субъекта регистрационных отношений возможно выделить регистрационную деятельность, осуществляемую субъектом государственного управления федерального уровня, преимущественно создаваемого по типу федеральной службы. В исследуемом вопросе это Госавто-

¹ Агапов А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации // LexRussica. 2019. № 1 (146). С. 40.

² Папаскуа А.А., Затолокин А.А. Полицейская функция при предоставлении государственных услуг // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: сб. тр. конф. Орел. Орловский юридический институт МВД России им. В.В. Лукьянова. 2017. С. 284.

инспекция и ее специализированные подразделения. По смыслу данного аргумента следует отметить, что Государственная инспекция безопасности дорожного движения имеет особенное правовое положение, опосредованное как обособлением его властного функционирования, так и задачей повышения влияния на состояние дорожного движения, характеризующегося незначительной степенью безопасности и объективной нуждой использования специальных приемов и способов ее обеспечения. Особо следует отметить и тот факт, что работа регистрационно-экзаменационных отделов имеет полифункциональную окраску, т. е. предполагает решение как регулятивной, так и правоохранительной функции государства по обеспечению общественной безопасности.

Практическая значимость изучения данного вопроса состоит в первую очередь в том, что заметное количество специалистов в настоящее время, обращаясь к проблемам безопасного дорожного движения, сохраняют тенденцию противодействия аварийности малоэффективными устаревающими способами, подменяют понятие «борьба с аварийностью» термином «противодействие аварийности». Причиной тому, скорее всего, является отсутствие в Российской Федерации единой системы субъектов, осуществляющих предупредительную деятельность, и единого нормативного правового документа, регламентирующего это направление деятельности. Ссылаясь на мнение В.И. Майорова и В.Е. Севрюгина¹, обратим внимание на зарубежный опыт решения аналогичной проблемы. Например, в Соединенных Штатах Америки все стандарты, определяющие структуру региональных программ и минимальные требования к ним, разделены на две основные группы. Стандарты первой группы устанавливают требования к работе организаций, выполняющих важные функции в сфере обеспечения дорожного движения и его безопасности; вторую группу составляют стандарты по проведению мероприятий по обеспечению

¹ Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 4. С. 766.

нию транспортного процесса, от которых зависит уровень безопасности дорожного движения.

Заинтересованность в вопросах обеспечения безопасного дорожного движения, эффективности действия регламентирующих ее административно-правовых норм обусловлена все возрастающим значением автотранспорта в нашей жизни. Высокие темпы автомобилизации создали дополнительные предпосылки для утверждения и введения в действие приказом МВД России¹ Административного регламента, определяющего процедурный порядок оказания государственных услуг в сфере государственной регистрации транспортных средств, действие которого продолжалось только до 2019 г. Указанный административно-правовой акт был заменен аналогичным Административным регламентом и утвержден приказом МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950².

Непосредственным исполнителем государственных услуг определены регистрационно-экзаменационные подразделения Госавтоинспекции и, в соответствии с п. 7 Стандарта по предоставлению государственной услуги, участие иных субъектов государственного управления не требуется.

Современное состояние отношений, связанных с предоставлением государственных услуг, во многом обусловлено слабой доктриной и официальным толкованием данной линии в работе полиции. Невзирая на инициативные дискуссии на страницах научных изданий по проблемам оказания государственных услуг в работе Госавтоинспекции, специалисты вынуждены будут принять точку зрения ученых из Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, основная суть которой сводится к тому, что понятие «государственные услуги»

¹ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним: приказ МВД России от 07.08.2013 № 605 (утратил силу) // Рос. газ. 2013. 4 окт.

² Об утверждении Административного регламента МВД Российской Федерации предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств (в ред. от 28.09.2020): приказ МВД России от 21.12.2019 № 950. URL: <https://legacts.ru/doc/prikaz-mvd-rossii-ot-211220>

методологически закрепились в отечественной юридической лексике и образовало собственную позицию в реализации государственного управления. Выступая специальным компонентом его механизма, предоставление государственных услуг является самостоятельным приемом, характерным для использования в широком спектре государственного администрирования.

Обобщение изложенных научных и нормативных подходов к толкованию содержания государственных услуг позволяет сформулировать наиболее приемлемое определение анализируемого понятия в рассматриваемом контексте. Государственной услугой, предоставленной регистрационно-экзаменационным подразделением Госавтоинспекции, следует считать действия по воплощению в действительность некоторых функций МВД России в ходе реализации служебных полномочий, предусмотренных федеральным законодательством для осуществления специализированными отделениями (отделами) полиции с целью обеспечения конституционных прав и свобод граждан.

Действующим российским законодательством не предусмотрено определение регистрационной деятельности подразделений Госавтоинспекции в смысле правоохранительной деятельности, так как их деятельность обширна и многогранна. В п. 61. Регламента указаны 9 административных процедур¹, 4 из них обладают правоохранительной акцентуацией и непосредственно направлены на обеспечение безопасности в сфере дорожного движения. Таковыми, по нашему мнению, следует считать регистрационные действия, рассчитанные на проведение проверки комплектности

¹ Прием заявления и иных документов, необходимых для предоставления государственной услуги; проверка полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и прилагаемых документах; осмотр транспортного средства; принятие решения о проведении регистрационных действий либо об отказе в проведении регистрационных действий; принятие решения о возможности нанесения дополнительной маркировки; оформление и подписание документов, подлежащих выдаче заявителю, присвоение государственных регистрационных номеров; внесение информации в автоматизированные информационные системы; выдача документов и государственных регистрационных знаков; оформление и выдача выписки из государственного реестра транспортных средств.

и подлинности информации, представленной заявителем и полученной при проведении осмотра транспортного средства, а также действия, предусматривающие направление полученных данных в электронные комплексы информации и присвоение государственного регистрационного знака.

Поступившие заявления рассматриваются сразу после их регистрации. Проверка комплектности и подлинности информации, содержащейся в заявлениях и прилагаемых к ним документах, в соответствии с требованиями Регламента, предполагает период, средняя продолжительность которого сегодня значительно сократилась, и согласно п. 22 срок предоставления государственной услуги не должен превышать одного часа.

Реализация прав заявителей имеет нормативно обусловленный характер и для сотрудников регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции при выполнении административной процедуры прежде всего определяется в качестве цели выявления фактов неправомерного владения контролируемыми объектами, при наличии таковых предусматривает применение мер государственного принуждения, в том числе юридической ответственности или мер административного пресечения.

Должностное лицо, осуществляющее проверку (с применением электронного программного ресурса) достоверности, комплектности и последовательности заполнения документов, в соответствии с требованиями приказа МВД России № 139¹, подтверждает ее своей подписью. В условиях, не позволяющих выполнить проверку с использованием электронного информационного ресурса, необходимо обращение к средствам региональных подразделений информационного обеспечения Госавтоинспекции.

Перевод услуг в электронный вид необходим государству для экономии финансовых средств и повышения уровня удовлетворенности граждан, в том числе путем сокращения времени, которое они вынуждены проводить в очередях. Граждане нашей

¹ О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России по вопросам регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 20.03.2017 № 139 (в ред. от 26.06.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

страны уже ощутили, насколько быстрее и удобнее стало получать государственные услуги. Однако, как отмечает А.А. Смольяков, «над их качеством еще необходимо работать»¹. Например, в электронном виде преимущественно представляется только заявление, дальнейшая проверка ведется с бумажными документами. Даже полученные в электронном виде документы распечатываются и затем подшиваются в папку. Кроме того, с полной уверенностью можно констатировать, что многие руководители регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, особенно в регионах, до сих пор работают только с бумажными документами, а информационные системы используют как вспомогательный ресурс.

По нашему убеждению, необходим полномасштабный переход к реестровому способу управления информацией, когда мастер-данные, согласно требованиям Правительства РФ², предполагают движение в цифровом виде. Электронный документ должен стать первоисточником информации, а бумажный – иметь статус его копии.

Возможно проведение и отправление указанного запроса с использованием любых иных каналов связи. Принципиальным является то, что исполнить его следует обязательно в тот же день, когда он поступил. В случаях дефицита технического сопровождения информационных межведомственных запросов информация должна быть направлена с применением факсимильной связи и подтверждена почтовым отправлением.

В связи с тем, что государственная услуга по вопросу безопасного дорожного движения предоставляется не просто специалистом, а сотрудником полиции. Правоохранительная составляющая данной деятельности имеет серьезное влияние на обеспечение общественной безопасности в целом. Несмотря на то, что сегодня существуют определенные механизмы по проверке при-

¹ Смольяков А.А. Актуальные проблемы предоставления государственных услуг и пути их решения (на примере УГИБДД ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области) // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (78). С. 41.

² О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 // Собр. законодательства РФ. 2019. № 11, ст. 1119.

обретаемого транспортного средства, делегированные государством гражданам в виде раздела на официальном сайте Госавтоинспекции «Проверка автомобиля», действительный заслон на пути легализации ворованного транспортного средства должны обеспечить сотрудники регистрационно-экзаменационных подразделений путем осмотра. Поводом для его проведения, в соответствии с п. 80 Административного регламента, является представление заявителем транспортного средства в регистрационное подразделение. В юридической науке выделяется осмотр транспорта как следственное действие, регулируемое ст. 176 УПК РФ, и осмотр транспортного средства, нашедший отражение в Федеральном законе «О полиции». При выполнении сотрудником РЭО осмотровых мероприятий возможно обнаружение подделок маркировки либо коррекции в первичной идентификационной маркировке. Руководствоваться в таких ситуациях он обязан, как отмечает А.А. Затолокин, «уверенным знанием Международного стандарта ISO 3779-1983 и ГОСТ Р 51980-2002, используя который сотрудник может расшифровать содержание идентификационного номера (кода) и таблички изготовителя транспортных средств, проверить правильность их расположения на транспортном средстве и определить метод нанесения знаков идентификационного номера»¹.

Административная процедура по проведению осмотра завершается записью в тексте заявления. В случае разницы в сведениях, представленных в документах и маркировочных обозначениях транспортного средства, коллизия должна быть вписана в заявление.

Возложенные на сотрудника регистрационно-экзаменационного подразделения обязанности предполагают как минимум наличие высшего юридического образования и глубоких автотехнических знаний. Например, последовательность работы сотрудника регистрационно-экзаменационного подразделения предполагает два сценария. По первому сотрудник (полицейский)

¹ Затолокин А.А., Касаткина Е.Ю. К вопросу определения подложного идентификационного номера // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар. Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 214–218.

как субъект противодействия незаконному обороту транспортного средства решает важнейшую задачу по обнаружению изменений в идентификационном номере и вызову следственно-оперативной группы. Следующий сценарий для сотрудника (полицейского) складывается при условии, когда на основании соответствующего приказа он обретает статус дознавателя. В такой ситуации перед сотрудником (полицейским) стоит задача не только обнаружить изменения маркировки транспортного средства, но и решить вопрос, вытекающий из уголовно-процессуального законодательства. В соответствии со ст. 150, 151 УПК РФ по уголовному делу, предусмотренному ч. 1, 3 ст. 326, необходимо проводить дознание.

Все вышеизложенное позволяет еще раз подчеркнуть, что проведение осмотра регистрируемых транспортных средств как административная процедура является действительным средством обеспечения безопасности в сфере дорожного движения и включает в себя правоохранительную функцию, посредством которой, согласно п. 31 Стратегии национальной безопасности РФ¹, происходит реализация отдельных стратегических национальных приоритетов.

Обращение к административной процедуре введения информации в автоматизированные информационные системы начнем с того, что решение о государственной регистрации выводит процедуру на отношения информационного характера, основанные на официальных данных, подтверждающих положение правообладателя. Такие правоотношения формируются на основании волеизъявления юридического или физического лица, имеющего интерес в приобретении подлинных данных в отношении зарезервированного права или договора. Однако А.Б. Агапов на этот счет отмечает, что «все последующие процессуальные действия, прежде всего вытекающие из приостановления, изменения или прекращения информационного отношения, обусловлены усмотрением органа исполнительной власти, наделенного полномочиями регистратора прав, или его должностного лица,

¹ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 // Собр. законодательства РФ. 2016. № 1 (ч. II), ст. 212.

обеспечивающих безвозмездное предоставление запрашиваемых сведений либо удовлетворение информационных потребностей»¹, в том числе для обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

Основанием для начала данной процедуры выступает совершение подписи и проставление печати Госавтоинспекции на документах, подготовленных для лица, обратившегося с заявлением. Итогом выполнения данного вида правовой процедуры следует считать внесение данных в регистрационный реестр об учетных действиях и выданных документах. По этому поводу В.В. Вылегжанина особо отмечает: «Важнейшим аспектом, положенным в развитие программы «Информационное общество (2011–2020 годы)», подпрограммы «электронное правительство»² стало внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия, обеспечивающей обмен информацией между органами и организациями при выполнении работ, в сфере предоставления в электронной форме публичных услуг, а также исполнения государственных и муниципальных функций»³.

Формирование реестра зарегистрированных автомобилей и мотоциклов, выполненных административных процедур по выдаче и приему подготовленных документов и присвоению государственного номера, будучи интегрированным в систему информационного взаимодействия, должно обеспечивать доставку, получение и обработку информации, ее подлинность и целостность, защиту от искажения и несанкционированного доступа, а также, согласно требованиям постановления Правительства от 8 сентября 2010 г. № 697, хранение в электронных сервисах, которые включены в реестр сервисов, подключенных к указанному взаимодей-

¹ Агапов А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации // LexRussica. 2019. № 1 (146). С. 44.

² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Вылегжанина В.В. Межведомственное информационное взаимодействие в рамках нового законодательства в учетно-регистрационной сфере // Интерэкспо Гео-Сибирь. Сибирский государственный университет геосистем и технологий. Новосибирск, 2017. С. 101–102.

ствию¹. Специализированная база данных ГИБДД (ФИС ГИБДД-М)² положена в основу информационного ресурса, необходимого для регистрационной работы, размещенного в центре обработки данных Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности (ИСОД) МВД России. Целевая направленность ФИС ГИБДД-М состоит в формировании целостного комплекса информационного обеспечения Госавтоинспекции, выполнении результативного информационного оборота с взаимозаинтересованными субъектами в ходе осуществления государственных и муниципальных услуг. Основной задачей данной системы является обеспечение подразделений органов внутренних дел Российской Федерации информацией о юридически значимых действиях, относящихся к компетенции Госавтоинспекции, и подразделений Госавтоинспекции сведениями, содержащимися в централизованных учетах ФКУ «ГИАЦ МВД России», информационных системах МВД России, уголовного розыска, подразделений ГИБДД по розыску транспортных средств, центров автоматической фиксации административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, ДПС, а также в информационных ресурсах таких субъектов, как Федеральная служба безопасности и Федеральная таможенная служба.

Необходимость взаимодействия регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД и Федеральной службы безопасности продиктована не только реалиями настоящего времени, она напрямую вытекает из изменений, внесенных в Транспортную стратегию Российской Федерации на период до 2030 г.³ В качестве одной из важнейших в указанном документе утверждена

¹ О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (вместе с «Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия»): постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² О внесении изменений в приказ МВД России от 5 февраля 2016 г. № 60 «О порядке эксплуатации специального программного обеспечения федеральной информационной системы Госавтоинспекции»: приказ МВД России от 31.05.2018 № 344 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru

³ Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р (с изм. на 12.05.2018) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 50, ст. 5977.

цель по повышению уровня безопасности до состояния, соответствующего международным и национальным требованиям. Это приобретает особую значимость и актуальность в связи с наделением подразделений Госавтоинспекции целевыми полномочиями по воплощению в действительность административных регламентов, в содержании которых ключевое значение имеют мероприятия по информационному взаимодействию с подразделениями органов внутренних дел, заинтересованными органами, отдельными гражданами и юридическими лицами. Основные функции ФИС ГИБДД-М заключаются в следующем:

- образование и поддержка информационного комплекса ГИБДД;

- поддержка исполнения административных регламентов;

- производство подбора информации по запросу;

- программный перевод и прием информации из федеральных информационных систем межведомственного содействия.

ФИС ГИБДД-М – основной комплекс непрерывного функционирования РЭО Госавтоинспекции, реализация которого осуществляется во взаимодействии с аналогичными системами наблюдения за транзитом транспортных средств на базе центров автоматического фиксирования административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения. «Безопасный город» позволит осуществлять контроль в режиме реального времени с автоматическим оповещением о транспортных средствах, находящихся в розыске или представляющих оперативный интерес (например, без регистрационных знаков). При этом поиск зафиксированных транспортных средств возможен по различным критериям: по шаблону и фрагменту регистрационного знака или по типу регистрационного знака.

Обращение к преимуществам эффективной регистрационной системы позволяет утверждать, что именно государственный регистрационный знак транспортного средства имеет довольно серьезное значение для реализации ее корректного функционирования. Государственный регистрационный знак – это обозначение номерного знака, которое обязательно для установки на транспортном средстве после его постановки на регистрационный учет. Наличие государственного регистрационного знака позволяет установить владельца транспортного средства, его регистра-

цию по месту жительства и наличие у него неоплаченных административных штрафов либо повторности правонарушений.

В России, по наиболее распространенным данным, обозначать городской транспорт уникальными номерными знаками стали еще в доавтомобильный период, т. е. в конце XIX в. Только в последние годы XIX в. всех извозчиков обязали получить регистрационные номера для себя и своего транспорта. Основной целью регистрации на тот момент выступала не столько учетная, сколько фискальная функция, т. е. предотвращение нарушения порядка уплаты установленной пошлины за оказание услуг по извозу пассажиров и грузов. Чтобы обеспечить неотвратимость ее уплаты, менять номер следовало ежегодно. В то же время результат более глубокого анализа показал, что еще в конце XVII в. в России на фоне прогрессирующего развития промышленности и торговли значительно выросло использование гужевого транспорта. Для управления извозчим транспортом вводился кожаный номер, который располагался сзади на верхней одежде извозчика, откуда он мог прекрасно восприниматься седоками, которые при наличии конфликта могли обратиться с жалобой в надзорный орган или к должностному лицу. По нашему мнению, это можно считать следующей функцией регистрационного знака, которая носила надзорный характер.

Таким образом, прообраз государственного регистрационного знака возник довольно давно и изначально обеспечивал не только фискальную функцию. Более того, извозчиков начали приписывать к установленной городской территории, что имело отражение в регистрационном знаке и обеспечивало его информационную функцию.

Наряду с кожаными номерами, извозчикам выдавали жестяные знаки. Так, в 1750 г. в Петербурге их было около 3 тыс., в 1790 г. – 4,6 тыс., а в 1900 г. было выдано жестяных знаков: для ломовых – 22 752, для дышловых и троечных запряжек – 1 897, для дрожек – 13 666 и для саней – 15 989¹. Кроме цифр, на них были обозначения части города или околотка, к которым были

¹ С.-Петербургская столичная полиция и градоначальство: краткий исторический очерк. 1703–1903. СПб., 1903.

приписаны извозчики. Это стало требованием «извозчего билета», введенного в конце XVIII в.

Что же касается административной процедуры по выдаче документов и государственных регистрационных знаков в соответствии с п. 116 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 950, то следует обратить внимание на ч. 1 ст. 13. Федерального закона «О государственной регистрации транспортных средств»¹: государственный регистрационный номер транспортного средства не выдается, а присваивается транспортному средству регистрационно-экзаменационным подразделением Госавтоинспекции. Данная административная процедура предусматривает совершение мероприятий, направленных на предоставление лицам, обратившимся с заявлениями о постановке на учет транспортных средств и паспортов транспортных средств.

В свою очередь, регистрационные действия по присвоению регистрационного номера транспортному средству следует выполнять в процессе административной процедуры по введению информации в автоматизированные информационные системы. Вместе с тем следует учитывать ситуацию, ставшую очевидной еще в августе 2018 г. Дозволение автодилерам самостоятельно регистрировать автомобили и присваивать регистрационные номера с направлением информации в регистрационно-экзаменационные подразделения Госавтоинспекции образовало проблему следующего характера. Достаточное количество пунктов изготовления государственных регистрационных знаков находится только в 11 субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Краснодарский край, Волгоградская, Калужская, Калининградская, Московская, Нижегородская, Оренбургская, Ростовская, Ленинградская области, г. Санкт-Петербург). В 32 субъектах их количество пока не достигает 30% от требуемого объема. Более того, дислоцированы они преимущественно в региональных столицах или крупных городах.

¹ О государственной регистрации транспортных средств: федер. закон от 03.08.2018 № 283-ФЗ (в ред. от 30.07.2019) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

С учетом того, что на современном этапе автомобилизации нашего общества в течение года регистрационно-экзаменационные подразделения выдают от 3 до 4 млн регистрационных знаков, по нашему мнению, недостаточно аргументов для обоснования переходного периода, предложенного заместителем председателя Комитета Государственной Думы Федерального Собрания РФ по транспорту и строительству М.Ю. Авдеевым. Опасения данного специалиста по поводу того, что «в большинстве регионов страны бизнес не готов обеспечить наличие пунктов изготовления номерных знаков рядом с местами расположения регистрационных подразделений Госавтоинспекции, и для этого требуется определенный переходный период»¹, не учитывают следующего: повышение качества и доступности государственных услуг, предоставляемых регистрационно-экзаменационными подразделениями Госавтоинспекции, является необходимым условием успешного достижения основной цели – надежной защиты прав и свобод физических и юридических лиц. Сокращение «публичной доминанты»², обуславливающей содержание регистрационных отношений, возникающих с безусловным участием Госавтоинспекции, с большой долей вероятности приведет к проблемам при формировании информационного ресурса, необходимого для обеспечения общественной безопасности, в частности безопасности дорожного движения.

§ 3. Административная юрисдикционная деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД

Серьезной угрозой для публичной сферы общественной безопасности выступают проявления административной деликтности. Именно это социальное явление в своем объеме, многообразии форм представляет значительную опасность для охраняемой законом сферы дорожного движения. Согласно авторитетному мнению А.П. Шергина, сегодня «важны объективная научная

¹ URL: <https://kprf.ru/dep/gosduma/activities/183956.html>

² Агапов А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации // Lex Russica. 2019. № 1 (146). С. 40–49.

оценка административной деликтности, учет возможностей государства в снижении порога ее опасности, выработка стратегии противодействия административным правонарушениям»¹. Для регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции эта проблема имеет первостепенное значение, так как деятельность, направленная на предупреждение, пресечение противоправного поведения, и производство по делам об административных правонарушениях, согласно ст. 2 Федерального закона «О полиции», определены в качестве основных направлений работы полиции.

Обретение оригинального приема уяснения сущностных административных процессуальных возможностей сотрудников регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции реализуется путем исследования специфики правоприменительных полномочий как в сфере обеспечения общественной безопасности, так и в сфере установленного порядка управления. В своем исследовании Р.Н. Кучмезов отмечает, что «в первую очередь необходимо определить соотношение научных категорий «административная юрисдикция», «административно-юрисдикционная деятельность полиции»². Это позволит понять, что наполняет содержанием административно-юрисдикционную деятельность должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений.

Согласно Словарю юридических терминов понятие юрисдикции состоит из «*jus* и *dicto*, *juris*, *dictio*, или изречение, оглашение закона»³. Существует и другая трактовка. Например, В.Р. Таджибов отмечает, что «понятие юрисдикции можно перевести как разрешение конфликта»⁴. Вполне аргументирована мысль о том, что разница в интерпретации вытекает еще из юридической практики, свойственной началу XX в., в которой юрис-

¹ Шергин А.П. Исследование проблем административной деликтности // Научный портал МВД России. 2015. № 3. С. 70–75.

² См.: Кучмезов Р.Н. Особенности административной деятельности участкового уполномоченного полиции в курортном регионе: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 107.

³ Bryan A. Garner. Dictionary of Modern Legal Usage. Oxford University Press, 1995. P. 488.

⁴ Таджибов В.Р. К вопросу о содержании административно-юрисдикционной деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 955.

дикционный метод обеспечения социальных благ противопоставляли самоуправству. Смысловое же толкование юрисдикции данного отраслевого направления в завершении седьмого десятилетия прошлого века давало повод рассматривать ее как правоохранительную форму в работе уполномоченных субъектов государственной власти, включающую рассмотрение и принятие решений по делам об административных правонарушениях.

Исследование современных теоретико-правовых источников позволяет утверждать, что содержание отраслевой юрисдикции сотрудников органов внутренних дел наполняется производством по делам об административных правонарушениях. Многие публикации содержат подтверждение тому, что процесс по делам об административных правонарушениях – это нормативно установленная последовательность и юридическая форма компетентных действий и решений, осуществляемых на основании совершения административного правонарушения. Соответственно, обязательным условием административно-юрисдикционной деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД выступает обнаружение в ходе реализации административной процедуры признаков административных правонарушений.

Действительной основой осуществления производства по делам об административных правонарушениях выступает Кодекс РФ об административных правонарушениях. Определяя коренные правила, этот закон предоставляет сотрудникам Госавтоинспекции обширные юрисдикционные права и обязанности, однако в ходе действительного применения процессуальных полномочий в сфере регистрации транспортных средств эти должностные лица сталкиваются с разного рода проблемами. Например, значительных усилий от должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений может потребовать проведение административного расследования согласно ст. 28.7 Кодекса.

Основными элементами в производстве по делу об административном правонарушении принято считать стадии, объединяющие в своем содержании отдельные этапы. Стадией, по мнению Н.Г. Салищевой и А.Ю. Якимова, следует считать «самостоятельную часть производства, которая характеризуется наличием специфических задач, особым кругом участников производства и совокупностью процессуальных действий, осуществляемых в

определенной логической последовательности и завершающихся принятием решения юридического характера»¹.

Вопрос о количестве стадий имеет достаточно широкий разброс мнений, и такое положение является следствием того, что их теоретическое обоснование имело место еще до принятия первого Кодекса РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. Изучение юридических источников позволяет констатировать, что чаще всего специалисты придерживаются мнения о том, что структура производства объединяет в себе 4 стадии, связанные с возбуждением, рассмотрением дела и принятием решения, пересмотром решения, исполнением принятого по делу решения².

Первая стадия содержит далеко не единый алгоритм возбуждения дела об административном правонарушении, при этом отдельные административно-процессуальные процедуры нуждаются в дополнительной регламентации, что осложняет определение самостоятельных этапов и их связей на данной стадии. С учетом того, что поводами к возбуждению дела должностными лицами регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции выступают определенные ст. 28.1 Кодекса информационные данные, указывающие на событие административного правонарушения, первичный этап на стадии возбуждения дела предполагает рассмотрение указанных данных и, по мнению отдельных специалистов³, этот этап следует считать основным в содержании первой стадии.

Заслуживают внимания и аргументы, представленные С.И. Долговой. В ее научной работе подчеркивается, что «основным поводом для возбуждения дел об административных правонарушениях является непосредственное обнаружение должност-

¹ Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 74.

² См., например: Каплунов А.И., Лебедева О.О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 74; Конин Н.М. Административное право России: учеб. для бакалавров. М.: Проспект, 2013. С. 171.

³ См.: Попугаев Ю.И. Содержание и оптимизация правового регулирования стадии возбуждения дела об административном правонарушении // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 15–16; Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. Состояние и перспективы правового регулирования возбуждения дела об административном правонарушении // Рос. Юстиция. 2016. № 7. С. 55–59.

ным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ)»¹. И такая тенденция, по мнению указанного автора, свойственна для 86,5% случаев.

Согласно п. 14 Инструкции, утвержденной приказом МВД России № 736², в ходе реализации своих полномочий сотрудники регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД принимают любые поступившие данные о правонарушениях и преступлениях. Опираясь на данные, представленные И.С. Лаврентьевой и А.С. Квитчуком, отметим что «в 2018 году в сфере дорожной безопасности сотрудниками органов внутренних дел (полиции) пресечено более 7,8 млн административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (без учета административной практики по линии подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения и миграции). При этом количество административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения в 18 раз превышает количество правонарушений, выявленных подразделениями полиции. Так, по официальным данным, сотрудниками подразделений по обеспечению безопасности дорожного движения в 2018 году возбуждено 131,2 млн дел об административных правонарушениях»³.

В п. 71 Административного регламента, утвержденного приказом МВД России № 950⁴, сотрудникам регистрационно-

¹ Долгова С.И. Административная ответственность родителей и лиц, их заменяющих, за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 82.

² Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 // Рос. газ. 2014. 14 нояб. № 260.

³ См.: Лаврентьева И.С., Квитчук А.С. Теоретико-правовые аспекты совершенствования административного законодательства в сфере безопасности дорожного движения и отдельных положений Кодекса об административных правонарушениях // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 3 (83). С. 38.

⁴ Об утверждении Административного регламента МВД России предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 21.12.2019 (в ред. от 28.09.2020) № 950. URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-mvd-rossii-ot-211220>

экзаменационного подразделения определены полномочия по проверке полноты достоверности сведений о владельце транспортного средства и транспортном средстве, а также по проведению процедуры осмотра транспортного средства, в ходе реализации которых выявляется значительное количество административных правонарушений. В то же время на основании п. 11 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» они обязаны реагировать на все неправомерные действия, предусматривающие административное наказание, и в соответствии с должностными обязанностями составлять протоколы об административном правонарушении.

В момент перехода от этапа принятия информации к процессуальному оформлению решений о проведении или отклонении проверки обычно формируются особые правоотношения с участием должностного лица регистрационно-экзаменационного подразделения и физическим либо юридическим лицом, выступающим потенциальным участником производства по делам об административных правонарушениях. Их специфика определяется характером принимаемого решения.

1. О возбуждении дела, когда сотрудником полиции оформляется первый протокол. Сегодня предметная компетенция должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции определяется ч. 2 ст. 23.3 и ч. 4 ст. 28.3 КоАП РФ. Такой объем процессуальных полномочий А.С. Дугенец определил как «аванс доверия сотрудникам органов внутренних дел»¹. Согласно исследованию, основанному на опросе сотрудников регистрационно-экзаменационных подразделений, проходящих курс повышения квалификации в Московском университете МВД России, наиболее типичными для повседневной работы данной категории сотрудников полиции являются административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 19.22 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

2. Мотивированное определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Следует подчерк-

¹ Дугенец А.С., Масленников М.Я. Протокол об административном правонарушении: процессуально-правовое и процедурное значение // Научный портал МВД России. 2009. № 1. С. 20.

нуть, что при наличии хотя бы одного из обстоятельств, определенных ст. 24.5 КоАП РФ, может быть принято решение о прекращении производства по делу.

Объект состава административного нарушения правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок, предусмотренного ч. 1 ст. 19.22 Кодекса РФ об административных правонарушениях, является сложным. Наряду с имущественными интересами, его образуют общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и установленного порядка управления, а конкретнее – порядка государственной регистрации транспортных средств, определяемого Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»».

Обсуждать содержание объективной стороны данного состава правонарушения, по нашему мнению, следует, отталкиваясь от постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹, в соответствии с п. 3 которого следует квалифицировать по ч. 1 ст. 19.22 бездействие лица, не выполнившего в установленный срок возложенную на него законом обязанность по регистрации транспортного средства (внесению изменений в регистрационные данные транспортного средства).

Собственникам транспортных средств либо лицам, от имени собственников владеющим, пользующимся или распоряжающимся на законных основаниях транспортными средствами, предписано в определенной последовательности поставить их на учет либо переменить ранее представленную информацию в регистрационно-экзаменационный отдел (отделение) Госавтоинспекции в срок до 10 дней с момента заключения договора купли-продажи

¹ См.: Бюл. Верховного Суда РФ. 2019. № 9.

или приобретения согласно правилам таможенного законодательства.

Сложностью, влияющей на квалификацию такого правонарушения и составление протокола, следует считать состояние, при котором действия по управлению транспортным средством не охватываются объективной стороной исследуемого состава. Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, предполагает наложение административного наказания, предусмотренного в ч. 1 ст. 12.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях. Лицо, управляющее автомобилем или мотоциклом, не поставленным на учет в определенный срок, игнорирует положение первого пункта «Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации»¹. Когда лицо, управляющее транспортным средством, переменило адрес действительного проживания и регистрацию в одном и том же населенном пункте, однако по-прежнему управляет автомобилем или мотоциклом, которые зарегистрированы по прошлому месту жительства собственника транспортного средства, обнаружить такое правонарушение довольно проблематично, так как отметка о регистрации имеет место в паспорте гражданина России, наличие которого при управлении транспортным средством не является обязательным документом. Такую практическую ситуацию А.А. Затолокин характеризует следующим образом: «Допуская указанное выше нарушение, водитель уходит от принципа неотвратимости наказания, так как все административные материалы указывают его прежний адрес и квитанции на оплату административных штрафов будут также адресованы в место, которое указано в регистрационных документах на транспортное средство»². Соответственно, нарушением правил государственной регистрации считается несоблюдение обязательных правил владельцем автомобиля или мотоцикла и лицом, которое

¹ О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (в ред. от 04.12.2018) // Рос. вести. 1993. № 227.

² Затолокин А.А. О некоторых проблемах привлечения к административной ответственности владельцев транспортных средств, нарушающих государственную регистрацию автомобилей // Общество и право. 2009. № 3. С. 151–154.

с позволения владельца использует транспортное средство, постановки его на учет в регистрационно-экзаменационное подразделение Госавтоинспекции в течение 10 дней после оформления договора купли-продажи или изменения ранее действующих агрегатных комплексов. Согласно юридической конструкции такое административное правонарушение образует формальный состав, бланкетный характер диспозиции которого в каждой конкретной ситуации составления протокола об административном правонарушении за нарушение правил государственной регистрации транспортного средства требует установить, какие правила нарушены, и указать соответствующий пункт Правил государственной регистрации транспортных средств и прицепов к ним.

Обращение к ст. 19.22 КоАП РФ указывает на наличие в составе административного правонарушения специального субъекта – собственника (владельца) транспортного средства, что, по мнению ряда специалистов, является «абсолютным новшеством для российского административного законодательства»¹. В Кодексе РФ об административных правонарушениях понятие собственника не раскрыто, а содержание права собственности определяется ст. 209 Гражданского кодекса РФ, согласно которой «собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом»². Соответственно, собственником транспортного средства следует считать физическое или юридическое лицо, обладающее по отношению к предмету собственности правом пользования, владения и распоряжения. Иными словами, как отмечает О.С. Габова, «собственником транспортного средства является лицо, установочные данные которого прописаны в юридически значимом документе (договор купли-продажи, завещание, договор дарения) с одновременным указанием данного лица в паспорте транспортного средства»³. Согласно ч. 1 ст. 223 Гражданского кодекса РФ с момента

¹ См., например: Габова О.С. Особенности административно-юрисдикционной деятельности по привлечению к административной ответственности собственников транспортных средств // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 4 (80). С. 51.

² Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 18.07.2019; с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019) // Собр. законодательства РФ. 1994. № 32, ст. 3301.

³ Габова О.С. Указ. соч. С. 52.

получения автомобиля и передачи денежной суммы наступают основания для завершения сделки и она является состоявшейся, а наличие договора о купле-продаже сопровождается переходом права собственности. Таким образом, в данном случае регистрация транспортного средства осуществляется для включения в реестр в качестве источника повышенной опасности, а не для подтверждения факта обретения собственности. Практически полномочия собственника вступают в силу с момента покупки автомобиля или мотоцикла.

Для ответа на вопрос, кто является собственником транспортного средства: лицо, персональные данные которого отражены в юридических документах, или же лицо, на имя которого транспортное средство поставлено на регистрационный учет, можно сослаться на мнение А.В. Кузнецова, который считает, что «необходимо внести изменения в ч. 1 ст. 2.6.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях, указав, что в качестве лица, привлекаемого к административной ответственности, выступает собственник (владелец), на имя которого транспортное средство зарегистрировано в установленном порядке»¹.

Составление протокола об административном правонарушении должностным лицом регистрационно-экзаменационного подразделения ГИБДД за неуплату административного штрафа в срок, установленный Кодексом РФ об административных правонарушениях, обусловлено в первую очередь тем, что сам факт совершения такого правонарушения по ч. 1 ст. 20.25 Кодекса может быть выявлен в любое время после истечения установленного срока для добровольной уплаты штрафа. В силу ч. 1 ст. 28.1 Кодекса поводом к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Значение процедурного порядка обусловлено тем, что согласно Административному регламенту по предоставлению государственных услуг

¹ Кузнецов А.В. Привлечение к административной ответственности за нарушение ПДД при использовании средств автоматической фиксации // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 4 (55). С. 72–77.

сотрудник регистрационно-экзаменационного подразделения обязан провести проверку полноты достоверности сведений о владельце транспортного средства и транспортном средстве. Любая форма обращения, предусмотренная п. 30.1 Административного регламента (собственноручно написанное или сформированное в электронной форме с помощью Единого портала), позволяет выявить данное правонарушение.

Сегодня собственники транспортных средств зачастую злостно уклоняются от уплаты административных штрафов. Условием несвоевременного исполнения постановления о наложении административного штрафа можно назвать коллизии в производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 на этапе сбора доказательств, и отсутствие методики осуществления производства по данной категории дел.

Бланкетность норм Кодекса РФ об административных правонарушениях рассчитана на систематическое использование положений, содержащихся в таких федеральных законах, как «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе»¹; «О Национальной платежной системе»²; «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»³. Указанные законодательные акты формируют определенный постулат цикличности в завершении действий субъектами, совершившими конкретные административные правонарушения и уклоняющимися от исполнения штрафной санкции. Протоколы об административных правонарушениях в этом случае являются основными процессуальными документами, на основании которых принима-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе»: федер. закон от 27.06.2011 № 162-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 27, ст. 3873.

² О Национальной платежной системе: федер. закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2011. № 27, ст. 3872.

³ О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами: федер. закон от 03.06.2009 № 103-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2009. № 23, ст. 2758.

ются решения по делам об административных правонарушениях. В протоколе фиксируются основные сведения, отражающие сущность совершенного правонарушения и характеризующие лицо, привлекаемое к ответственности.

Таким образом, в случае обнаружения сотрудником регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции факта неуплаты административного штрафа составляется протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ и материалы дела направляются для рассмотрения мировому судье. Согласно ч. 1 ст. 29.4 Кодекса судья может возвратить протокол об административном правонарушении и другие материалы в регистрационно-экзаменационное подразделение должностному лицу, которое составило протокол, в случае неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Согласно ч. 4. ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении. Опираясь на содержание ст. 27.15 Кодекса РФ об административных правонарушениях, вполне возможно утверждать, что в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, уместно применение привода по определению судьи. В качестве аргумента, по нашему мнению, следует использовать разъяснения норм административного законодательства, представленные Прокуратурой Ставропольского края по запросу ГУ МВД России по Ставропольскому краю по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. В частности, Прокуратура констатирует: «Возвращение судьей протокола об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ не препятствует повторному его направлению судье с одновременным указанием на отсутствие у органов Госавтоинспекции полномочий по приводу в судебное заседание лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении»¹.

¹ URL: <https://26.мвд.пф/document/802523>

Стадия рассмотрения дела и принятия решения для должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, по нашему мнению, является менее актуальной в силу юрисдикционного приоритета полномочий судей по делам (ст. 3.9 и 3.13 КоАП РФ), предусматривающим в качестве санкции административный арест и обязательные работы. При этом обусловленность перспективы принятия решения по данной категории дел во многом определяется на этапе возбуждения дела об административном правонарушении. Соответственно, есть смысл обратиться к проблемам, которые возникают в ходе рассмотрения и принятии решений по делам, предусмотренным ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Более очевидной можно назвать проблему обеспечения обязательного пребывания лиц к месту рассмотрения судьей дела по ч. 1. ст. 20.25, согласно которой отказ от уплаты штрафа либо его несвоевременная, неполная уплата предусматривают административный штраф, размер которого составляет 2 совокупных размера неуплаченного штрафа, либо административный арест на срок до 15 суток, либо обязательные работы. В соответствии с ч. 3 ст. 25.1 при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. Тем не менее, время от времени должностные лица, направляющие протоколы об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, не обеспечивают непосредственное участие в заседании суда лиц, в отношении которых ведется производство, ссылаясь на то, что в тексте статьи, наряду с административным арестом, указан административный штраф, а также на третье примечание к ст. 20.25, в соответствии с которым применение административного ареста исключено в отношении лиц, привлеченных к административной ответственности за совершение правонарушений, зафиксированных специальными техническими средствами (камерой). Должностному лицу регистрационно-экзаменационного подразделения необходимо отчетливо понимать, когда непосредственное участие в судебном заседании лиц, в отношении которых осуществляется производство по ч. 1. ст. 20.25, в том числе и за неисполнение административного штрафа, обязательно.

В связи с изложенным целесообразно обратить внимание на аргументы З.И. Магомедова, который настаивает на следующем: «Во-первых, согласно ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ, дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания. То есть законом установлен сокращенный срок для рассмотрения административных дел данного вида. В пункте 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 г. № 52 «О сроках рассмотрения судами РФ уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях»¹ указано, что продление сокращенных сроков рассмотрения дел недопустимо»². Во-вторых, автор отмечает особый факт, имеющий связь с тем, что «судебная статистика, а именно установленные судебным ведомством электронные шаблоны статистической отчетности автоматически исходят из возможного применения к правонарушителям санкции в виде административного ареста и обязательных работ, соответственно, указание в шаблоне на то, что дело об административном правонарушении не было рассмотрено в установленный законом срок, то есть в день получения административного материала, ведет к фиксации дела как рассмотренного с нарушением сроков, что влияет на оценку качества работы судьи и чревато для судьи неблагоприятными организационными последствиями»³.

В качестве третьего аргумента З.И. Магомедова указывает позицию основополагающих пояснений Верховного Суда РФ, нашедших отражение в п. 23.4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁴, согласно ко-

¹ URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1685378>

² Магомедова З.И. Вопросы, возникающие у мировых судей при рассмотрении административных дел, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ // Мировой судья. 2016. № 1. С. 35–40.

³ Магомедова З.И. Указ. соч. С. 35–40.

⁴ Бюл. Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

торому дела, влекущие административный арест, следует рассматривать при непосредственном участии в заседании суда лица, в отношении которого ведется производство.

Обращение к проблемам, сопряженным с обеспечением присутствия в суде правонарушителей при возможном принятии решения об административном аресте, сохраняет высокую актуальность особенно в тех случаях, когда их перемещение должны осуществлять лица, не являющиеся сотрудниками полиции. В связи с этим З.И. Магомедов дает рекомендации, чтобы дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, могли бы рассматриваться мировыми судьями по месту нахождения таких лиц. По нашему мнению, такого рода предложения нельзя считать состоятельными в силу того, что даже в системе органов внутренних дел не все службы и подразделения (в том числе регистрационно-экзаменационные подразделения Госавтоинспекции) имеют соответствующие полномочия и организационно обеспечены местами для содержания лиц, задержанных в административном порядке.

В такой ситуации есть смысл обратиться к словам Ю.А. Тихомирова, который в ходе исследования правовых рисков в правотворчестве и правоприменении отметил: «Даже тщательно выстроенный механизм последнего не гарантирует последовательной, корректной и глубокой реализации правовых принципов и законов. Так называемое «плавное правовое воздействие» в действительности нередко сопровождается появлением непредвиденных ситуаций, возникновением сбоев. Отклонение выступает неизбежным спутником правовой нормы, и во избежание нанесения ущерба законности и правопорядку следует систематически анализировать и улучшать юридическую практику, предвидеть и устранять риски, предотвращать конфликты и достигать намеченных целей»¹.

Полнота, всесторонность и объективность исследования всех обстоятельств и правильная правовая оценка состава правонарушения в сфере деятельности регистрационно-экзаменационных

¹ Тихомиров Ю.А. Правоприменение: от эпизодичности к целевой результативности // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 60–61.

подразделений ГИБДД определяют точность итоговой административно-правовой квалификации правонарушений и, соответственно, доказанность вины и законность решения по делу об административном правонарушении. Особенно это актуально при перемене субъекта, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, т. е. при направлении руководителем регистрационно-экзаменационного подразделения всех материалов дела мировому судье или в суд общей юрисдикции.

А.С. Дугенец и М.Я. Маслеников, отмечая значимость протокола, подчеркивают, что «без этого процессуального документа невозможно завершение производства по делу об административном правонарушении, независимо от того, составлен ли он как первичный акт по факту обнаружения деяния, имеющего признаки административного правонарушения, либо как итоговый акт – документ, составленный по результатам административного расследования (ч. 1 ст. 28.2, ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ)»¹. Иными словами, оформление протокола об административном правонарушении предопределяет центральное место данного процессуального акта при возбуждении дела должностными лицами регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции.

Явная коллизия, по нашему мнению, опосредована тем, что законодательство об административных правонарушениях и отраслевой процессуальный комплекс не обладают необходимым обособлением правоприменительных полномочий федерального и регионального уровня. А.В. Шевцов очень точно подмечает, что «эта проблема, логически укладывается в канву весьма актуального тренда освобождения правоохранительной системы от не свойственных ей функций»². Однако в 2012 г. Самарский областной суд все-таки принял решение о возможности наделить полицию полномочиями по составлению протоколов без каких-либо

¹ Дугенец А.С., Маслеников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации. М.: ВНИИ МВД России, 2011. 211 с.

² Шевцов А.В. Проблемы, возникающие при осуществлении сотрудниками полиции производства по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 68.

ограничений¹, которое в декабре 2013 г. было отменено определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ².

Многие из приведенных положений КоАП РФ нуждаются в тщательном критическом анализе. Отметим правило, согласно которому проявление любого из обстоятельств, указанных ст. 24.5 Кодекса, может быть принято постановлением о прекращении производства по делу, в то же время в соответствии со ст. 30.1 и 30.10 решение по прекращению производства по делу можно обжаловать или опротестовать, и в таком случае возникает возможность, минуя вторую стадию, перейти сразу к третьей (обжалование либо опротестование принятого по делу решения). Это происходит довольно редко. Преимущественно проявляется вторая стадия, основной смысл которой в направлении должностными лицами регистрационно-экзаменационного подразделения протоколов для рассмотрения другим субъектам, обладающим административными юрисдикционными полномочиями, например по ч. 1 ст. 20.25 «Уклонение от исполнения административного наказания» – мировому судье.

В то же время, как показало исследование, активная фаза юрисдикционных полномочий должностных лиц регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции по конкретному делу не прекращается. На первом этапе второй стадии судья на основании п. 4 ч.1 ст. 29.4 Кодекса может принять решение о возврате к стадии возбуждения дела и вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела с указанием нарушений, которые не могут быть восполнены при рассмотрении дела. Совершенно справедливо О.В. Панков отметил, что «если все недо-

¹ О признании недействующими пунктов 2 – 9 статьи 11.2 (в части возложения на сотрудников полиции обязанности по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 2.7, 2.9, 2.10, 2.14, 2.15, 2.16, 2.17, 2.19, 2.20, 2.21, 2.22, 2.27, 3.1, 4.3, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.12, 4.13, 4.18, 4.19, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 10.6, 10.7) Закона Самарской области от 01.11.2007 № 115-ГД «Об административных правонарушениях на территории Самарской области»: решение Самарского областного суда от 13.11.2012 по заявлениям прокурора Самарской области, Р.Е.А., З.П.Н., С.В.В., Г.А.А. URL: <http://volganews.info>

² URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=533334

статки, послужившие основанием для возвращения материалов дела, не устранены, то субъект административной юрисдикции (судья) вправе вновь возратить материалы, в силу чего этап подготовки дела к рассмотрению может повторяться неоднократно»¹.

Кроме того, реализация мер административно-юрисдикционного воздействия должностными лицами регистрационно-экзаменационного подразделения довольно часто сопровождается возникновением всевозможных конфликтов в отношениях «власть – подчинение». В то же время разнообразные противоречия проявляются на основании как нарушений законности в сфере регистрационной процедуры или результатов экзаменов, так и реализации властных (служебных) полномочий. Административно-процессуальные действия должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений в ходе выявления признаков преступлений, пресечения выявленного административного правонарушения либо вынесения постановления по делу об административном правонарушении могут носить самый разнообразный характер, однако параллельно с основными процессуальными задачами, продиктованными ст. 24.1 КоАП РФ (всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела), необходимо ослабить психологическое противодействие со стороны участников регистрационных либо экзаменационных отношений, основанных на неприятии профессиональных действий и решений сотрудников полиции. Это возможно путем предъявления конкретных требований с объяснением юридических последствий, предусмотренных ст. 19.3 и ч. 2 ст. 20.1 Кодекса. Если таких радикальных мер не требуется, возможно проведение краткой профилактической беседы.

Основываясь на вышеизложенном, следует отметить, что исследовательский интерес к компетенции должностных лиц регистрационно-экзаменационного подразделения Госавтоинспекции, осуществляющих административно-юрисдикционные полномочия, преимущественно акцентируется на первой стадии производства по делу об административном правонарушении и

¹ Панков О.В. Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. М.: Статус, 2014. С. 314–315.

только по отдельным моментам на второй. При этом возможно рассуждать о том, что административно-юрисдикционные полномочия сотрудников (полицейских) регистрационно-экзаменационных подразделений проявляются и в завершающей стадии производства по делам об административных правонарушениях, которую мы определили по ходу исследования как «исполнение принятого по делу решения». 29 ноября 2014 г. вступили в силу требования Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами¹, которыми установлен порядок возврата водительского удостоверения после окончания срока лишения права управления транспортным средством. Юрисдикционное содержание таких действий, на первый взгляд, может показаться сомнительным, так как они очень близки к содержанию административной процедуры, указанной в Административном регламенте МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений², хотя по данному вопросу возможно представить следующие аргументы.

1. Именно в соответствии с ч. 4.1 ст. 32.6 КоАП РФ возврат удостоверения осуществляется только после уплаты наложенных административных штрафов за правонарушения в области дорожного движения, т. е. если при обращении с заявлением в регистрационно-экзаменационное подразделение Госавтоинспекции имеются неоплаченные в установленный срок штрафы за административные правонарушения, то в обязательном порядке должностным лицом составляется протокол об административном правонарушении, предусмотренный ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

2. Возврат водительского удостоверения не входит в число государственных услуг.

3. Оплата госпошлины для этого не требуется, что свойственно всем процессуальным действиям, предусмотренным КоАП РФ.

¹ Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами: постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1191 // Собр. законодательства РФ. 2014. № 47, ст. 6551.

² Утвержден приказом МВД России от 20.10.2015 № 995 // Рос. газ. 2016. 30 марта.

4. Экзамен проводится бесплатно, и количество попыток пересдачи экзамена, в отличие от требований Правил проведения экзаменов, не ограничивается.

Из вышеизложенного вытекает следующий вывод. С учетом определения стадии и этапа в структуре производства по делам об административных правонарушениях, представленных выше, ссылаясь на точку зрения Н.Г. Салищевой и А.Ю. Якимова¹, возможно утверждать, что на стадии исполнения постановления о лишении специального права, которая охватывается полномочиями должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений Госавтоинспекции, может иметь место факультативный процессуальный этап, позволяющий лицам, ранее лишенным права управления транспортным средством обратиться в регистрационно-экзаменационное подразделение с целью выполнения условий, необходимых для беспрепятственного возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами.

¹ Этап – менее крупный элемент, отражающий порядок осуществления группы взаимосвязанных процессуальных действий, которые представляют собой относительно самостоятельную часть производства. В результате несколько этапов образуют стадию (Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 74).

Заключение

1. Необходимость изменения форм деятельности Государственной автомобильной инспекции обусловлена сменой правовой базы ее функционирования. Основные тенденции, по нашему мнению, проявились в следующем:

во-первых, в 1968 г. ранее утвержденное МООП СССР подверглось реорганизации и было переименовано в Министерство внутренних дел СССР, ставшее основным органом государственного управления в области обеспечения общественной безопасности;

во-вторых, с 1967 по 1972 г. Советом Министров СССР был принят комплекс решений, ориентированных на достижение безопасного дорожного движения¹, согласно которым Министерство внутренних дел получило обязанности:

подготавливать правила, нормативы и стандарты в сфере обеспечения безопасности дорожного движения;

согласовывать конструктивные особенности транспортных средств в части обеспечения безопасности дорожного движения;

разрабатывать технические паспорта на каждый тип транспортного средства, номерной знак и бланк водительского удостоверения;

разрабатывать порядок, определяющий регистрацию и учет транспортного средства;

разрабатывать квалификационные критерии водителей.

2. Количество правоприменительных актов и правоприменительных решений, принимаемых в повседневной работе руководителями регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД, позволяет утверждать, что для данного вида подразделений (МРЭО, РЭО, РЭГ) свойственно выполнение следующих задач:

¹ См.: О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах: постановление Совмина СССР от 29.11.1967 № 1092 // СП СССР. 1967. № 29, ст. 207; О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Совмина СССР от 20 июля 1972 г. № 539 // Безопасность дорожного движения: сб. нормативных актов. М., 1978. С. 95.

1) проведение регистрации и постановка на учет транспортных средств и прицепов к ним, подготовка регистрационных документов и присвоение государственных регистрационных знаков на зарегистрированные транспортные средства и прицепы к ним;

2) проверка соответствия конструкции, технического состояния и оборудования транспортных средств нормативам, обеспечивающим общественную безопасность;

3) проведение профилактических мероприятий и противодействие преступлениям, посягающим на установленный порядок использования транспортного средства;

4) исполнение установленных правил военно-транспортного учета и содействие обеспечению налогового законодательства;

5) выявление угнанных и похищенных автомобилей и мотоциклов;

6) обеспечение сведениями о присвоенных номерных знаках, бланках специальной продукции ГИБДД, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении;

7) осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

8) реализация административных процедур по приему экзаменов на обретение права управления транспортными средствами;

9) выдача водительских удостоверений;

10) передача по каналам связи в региональную базу сведений, необходимых для допуска водителей к участию в дорожном движении и формирования федеральной базы такой информации;

11) осуществление проверок документов, предоставляемых для оказания государственных услуг, по базам учета водителей, лишенных права управления автотранспортными средствами, и базам выданных водительских удостоверений;

12) содействие территориальным медицинским комиссиям по допуску к экзаменам лиц, претендующих на обретение права управления транспортным средством.

3. По мнению большинства опрошенных руководителей регистрационно-экзаменационных подразделений (РЭО, МРЭО),

такой объем задач является оптимальным при условии включения в состав подразделения 2–3 сотрудников ИАЗ.

4. Основной смысл государственных услуг и содержание общественной безопасности дают основания констатировать наличие признаков формирования системного административно-правового института государственной услуги в сфере обеспечения общественной безопасности. Его можно понимать как комплекс административно-правового регулирования, регламентирующий правовые возможности физического или юридического лица при получении государственной услуги, имеющей принципиальное значение для защиты важнейших условий жизни человека и гражданина от социально опасных факторов.

5. Что касается научно-методологического обоснования использования статистических данных в сфере безопасности дорожного движения, предоставленных Всемирной организацией здравоохранения в многочисленных докладах и отчетах, то есть основания сомневаться в их объективности. Проблема в том, что общепризнанный источник официальной информации по соглашению с Всемирным банком имеет рекламно-коммерческий крен. Доказательством является то, что большинство конференционных публикаций в исследуемой области завершаются разделом «Эффект от средств, вложенных на реализацию мероприятий».

6. Регистрация транспортных средств осуществляется в целях: обеспечения их допуска к участию в дорожном движении; государственного учета технического состояния и оборудования транспортных средств установленным требованиям безопасности;

выявления преступлений и пресечения правонарушений, связанных с использованием транспортных средств.

Принципиальным следует считать то, что речь идет о регистрации транспортных средств с целью их учета как источников повышенной опасности, но не о регистрации права собственности. Соответственно, под общественной безопасностью следует понимать положение защищенности от угроз, источником которых в исследуемом аспекте прежде всего является деятельность, связанная с эксплуатацией транспортных средств.

7. Целевое назначение административной процедуры государственной регистрации предполагает достижение следующих результатов:

обеспечение общественной и государственной безопасности;
соблюдение при проверке законности предоставляемой информации и действий;

достижение информационной мобильности, что предопределяет ведение строгого учета данных в государственных реестрах о возникновении, изменении, обременении, прекращении данных о статусе транспортного средства и его собственника (владельца).

8. Сочетание регулятивных и охранительных элементов в Административном регламенте МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений представляет весомый потенциал для эффективного исполнения государственной функции по обеспечению общественной безопасности и служит безусловной защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан.

9. Есть основания рассматривать деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД по обеспечению общественной безопасности в аспекте работы всей системы органов внутренних дел, однако существует ряд характерных признаков, присущих только для данной службы, что способствует ее функциональному обособлению. Деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД носит полифункциональный характер, т. е. предполагающий выполнение не только регулятивных, но и в значительной степени правоохранительных задач, формирующих в своем комплексе основной объем правоохранительной функции государства по обеспечению общественной безопасности.

10. Осмотр транспортного средства как административная процедура является действительным средством обеспечения безопасности в сфере дорожного движения и включает себя правоохранительную функцию, посредством которой, согласно п. 31

Стратегии национальной безопасности РФ, происходит реализация отдельных стратегических национальных приоритетов.

11. Регистрационные действия по присвоению регистрационного номера транспортному средству следует выполнять в рамках административной процедуры по введению информации в автоматизированные информационные системы. Вместе с тем следует учитывать ситуацию, согласно которой дозволение автодилерам самостоятельно регистрировать автомобили и присваивать регистрационные номера с направлением информации в регистрационно-экзаменационные подразделения ГИБДД образовало проблему. Достаточное количество пунктов изготовления государственных регистрационных знаков имеет место только в 11 субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Краснодарский край, Волгоградская, Калужская, Калининградская, Московская, Нижегородская, Оренбургская, Ростовская, Ленинградская области, г. Санкт-Петербург). В 32 субъектах их количество пока не достигает 30% от требуемого объема. Более того, дислоцированы они преимущественно в региональных столицах или крупных городах.

12. Сокращение «публичной доминанты», обуславливающей содержание регистрационных отношений, возникающих с безусловным участием ГИБДД, с большой долей вероятности приведет к проблемам при формировании информационного ресурса, необходимого для обеспечения общественной безопасности, в частности безопасности дорожного движения.

13. Полнота, всесторонность и объективность исследования всех обстоятельств и правильная правовая оценка состава правонарушения в сфере деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД определяют точность окончательной юридической квалификации правонарушения и в конечном счете – обоснованность и справедливость постановления о назначении административного наказания. Особенно это актуально при смене субъектов, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, т. е. при направлении руководителем регистрационно-экзаменационного подразделения всех материалов дела мировому судье или в суд общей юрисдикции.

14. На стадии исполнения постановления о лишении специального права, которая охватывается полномочиями должностных лиц регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД, может иметь место факультативный процессуальный этап, позволяющий лицам, ранее лишенным права управления транспортным средством, обратиться в регистрационно-экзаменационное подразделение ГИБДД с целью выполнения условий, необходимых для беспрепятственного возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами.

Литература

1. Конституция РФ: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Послание Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна по случаю начала Десятилетия на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Там же.

3. Конвенция о дорожном движении (с изм. от 28.09.2004). Там же.

4. Доклад ВОЗ о состоянии безопасности дорожного движения в мире в 2018 году. Там же.

5. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. Там же.

6. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ. Там же.

7. О безопасности: закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-I (утратил силу). Там же.

8. О безопасности: федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ. Там же.

9. О безопасности дорожного движения: федер. закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ. Там же.

10. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Там же.

11. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314. Там же.

12. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. Там же.

13. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: указ Президента РФ от 14.11.2013 № Пр-2685. Там же.

14. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (в ред. от 15.09.2019). Там же.

15. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 05.12.2016 № 646. Там же.

16. О системе управления реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: постановление Правительства РФ от 28.08.2017 № 1030. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864. Там же.

18. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697. Там же.

19. Об утверждении Правил возврата водительского удостоверения после утраты оснований прекращения действия права на управление транспортными средствами: постановление Правительства РФ от 14.11.2014 № 1191. Там же.

20. О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090. Там же.

21. Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления Рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел Союза ССР: постановление СНК СССР от 03.07.1936 № 1182 (утратило силу). Там же.

22. Об утверждении Типового положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка союзной республики: постановление Совмина СССР от 30.09.1963. № 1022 (утратило силу). Там же.

23. О повышении безопасности движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах: постановление Совмина СССР от 29.11.1967 № 1092. Там же.

24. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения: постановление Совмина СССР от 20.07.1972 № 539. Там же.

25. Стратегия безопасности дорожного движения Российской Федерации на 2018–2024 годы: распоряжение Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р. Там же.

26. Об утверждении Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 22.11.2008 № 1734-р. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Об утверждении Административного регламента МВД России по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений: приказ МВД России от 20.10.2015 № 995. Там же.

28. Об утверждении Административного регламента МВД России предоставления государственной услуги по регистрации транспортных средств: приказ МВД России от 21.12.2019 № 950 (ред. от 28.09.2020). Там же.

29. О проведении обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств) (вместе с «Порядком проведения обязательного медицинского освидетельствования водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств)», «Порядком выдачи медицинского заключения о наличии (об отсутствии) у водителей транспортных средств (кандидатов в водители транспортных средств) медицинских противопоказаний, медицинских показаний или медицинских ограничений к управлению транспортными средствами»): приказ Минздрава России от 15.06.2015 № 344н. Там же.

30. О совершенствовании работы территориальных органов МВД России по розыску угнанных и похищенных автотранспортных средств, а также автотранспортных средств участников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий: приказ МВД России от 28.01.2020 № 36. Там же.

31. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736. Там же.

32. О Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах: письмо Минфина России № 02-04-05/7491, Казначейства России № 42-7.4-05/5.4-147 от 12.03.2013. Там же.

33. Аврутин Ю.Е. К вопросу о понятиях и дефинициях в административно-правовой теории и практике // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 4–8.

34. Агапов А.Б. Публичные процедуры государственной регистрации // LexRussica. 2019. № 1 (146). С. 40–49.

35. Бекетов О.И. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая: учеб. М.: ЦОКР МВД России, 2009.

36. Бельчиков С.П. Социально-экономические предпосылки правового регулирования общественных отношений в сфере безопасности дорожного движения // Юридическая мысль. 2016. № 5. С. 125–132.

37. Билет извозчику в 1795 году // Русская старина. 1896. Т. 85, № 1. Сетевая версия. М.: Вознесенский, 2006. С. 122–124.

38. Боев В.М., Шамрай В.Н. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Бизнес в законе. 2012. № 3. С. 161–165.

39. Босхамджиева Н.А. Вопросы теории и практики административно-правового обеспечения общественной безопасности // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 55–57.

40. Босхамджиева Н.А. Общественная безопасность как объект административно-правового обеспечения // Юридический мир. 2012. № 9. С. 51–57.

41. Букуновский А.Н. Справочная книга для чинов полиции на 1900 год. М.: Губернская типография, 1900.

42. Бутков А.В., Романов Р.А. Государственные услуги в сфере обеспечения общественной безопасности: сущность и содержание // Научный портал МВД России. 2010. № 2 (10). С. 97–104.

43. Васильева А.Ф. Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория Эрнста Форстхоффа // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт): сб. ст. / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А. Шевелевой. М.: ВолтерсКлувер, 2007. С. 179–189.

44. Войтенко Е.А. Историко-правовой обзор становления и развития Госавтоинспекции в СССР (1936–1991) // Вестн. ЗабГУ. 2013. № 10 (101). С. 166–172.

45. Воронов А.М. Проблемы теории и практики обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2006.

46. Вылегжанина В.В. Межведомственное информационное взаимодействие в рамках нового законодательства в учетно-регистрационной сфере // Интерэкспо ГЕО-СИБИРЬ / Сибирский государственный университет геосистем и технологий. Новосибирск, 2017. С. 101–102.

47. Габова О.С. Особенности административно-юрисдикционной деятельности по привлечению к административной ответственности собственников транспортных средств // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 4 (80). С. 50–55.

48. Гирько С.И., Борисов А.В., Миронов А.И., Полубинский В.И. Органы внутренних дел Российской империи. М.: ВНИИ МВД России, 2002. Т. 1.

49. Губенков А.О. Понятие и характерные черты административно-правовой деятельности экзаменационных подразделений Госавтоинспекции // Юрист-Правоведь. 2014. № 6 (67). С. 119–122.

50. Губенков А.О. Становление и развитие института, наделенного административно-правовыми полномочиями по допуску водителей к участию в дорожном движении в России // Общество и право. 2015. № 1 (51). С. 251–255.

51. Гумбольдт В.Ф. Опыт установления пределов государственной деятельности // Социология власти. 2011. № 4. С. 192–198.

52. Густова Л.В. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 170–177.

53. Демин И.В. Научность основ обеспечения общественной безопасности // Закон и право. 2008. № 3. С. 36–37.

54. Денисович В.В., Куляшов М.Н. Обеспечение общественной безопасности в рамках программно-целевого подхода как основа профилактики дорожно-транспортных происшествий // Вестн. Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 1. С. 31–35.

55. Дзлиев М.И., Романович А.Л., Урсул А.Д. Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты. М., 2001.

56. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 12 месяцев 2018 года // Информационно-аналитический обзор. М.: НЦ БДД МВД России, 2019.

57. Дугенец А.С., Масленников М.Я. Правоприменение по делам об административных правонарушениях: реалии и перспективы оптимизации. М.: ВНИИ МВД России, 2011.

58. Епифанов Ю.А. Зарубежный опыт организации безопасности дорожного движения // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 152–154.

59. Затолокин А.А., Касаткина Е.Ю. К вопросу определения подложного идентификационного номера // Криминалистика и судебно-экспертная деятельность в условиях современности: материалы IV Междунар. науч.-практ. конф. Краснодар: Краснодарский университет МВД России. 2016. С. 214–218.

60. Затолокин А.А. Деятельность подразделений ГИБДД по пресечению попыток легализации транспортных средств с измененной маркировкой // Научный портал МВД России. 2016. № 4. С. 80–85.

61. Ильичев Е.И., Богмацера Э.В. Общественная безопасность и безопасность общества: соотношение понятий // Проблемы правоохранительной деятельности. 2018. № 1. С. 11–19.

62. История ГИБДД: учеб. пособие. Новочеркасск: ЮРГПУ (НПИ), 2016.

63. История России (IX–XX века): курс лекций // науч. ред. В.В. Черных. Иркутск: Восточно-Сибирский институт МВД России, 2003.

64. История городского самоуправления Нижегородской губернии. 1870–1917 гг.: библиогр. указ. Н. Новгород: РИО НГОУНБ, 2009.

65. Калачев Б.Ф., Кобец П.Н. Проблемы борьбы с преступностью в системе обеспечения внутренней безопасности Российской Федерации. М.: ВНИИ МВД России, 2006.

66. Калюжный Ю.Н., Проказин Д.Л. Основные направления совершенствования подготовки водителей транспортных средств как условие обеспечения безопасности дорожного движения в России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2010. № 1 (11). С. 25–30.

67. Камиллов М.А. Определение общественной безопасности в соответствии с новой Концепцией общественной безопасности Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2014. № 8 (80). С. 775–778.

68. Каплунов А.И., Лебедева О.О. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса // Административное право и процесс. 2017. № 3. С. 70–76.

69. Кардашова И.Б. Цели и задачи системы МВД России как субъекта обеспечения национальной безопасности // Рос. следователь. 2006. № 5. С. 34–38.

70. Квитчук А.С. Организационно-правовые меры повышения безопасности дорожного движения в Российской империи в конце XIX – начале XX в. // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 4 (28). С. 25–31.

71. Кобозев А.А. Предоставление государственных услуг органами внутренних дел: понятие, сущность, содержание // Научный портал МВД России. 2013. № 1. С. 48–54.

72. Ковалев В.В., Вербиллов А.Ф. Зарубежный опыт выдачи водительских удостоверений начинающим водителям (на примере Японии) // Вестн. Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 1 (28). С. 81–83.

73. Козлова Л.С., Садовская Т.Д. Административные регламенты как правовое средство предупреждения коррупции // Вестн. Тюменского государственного университета. 2010. № 2. С. 87.

74. Коробов В.Б. Проблемы формирования критериев, показателей и пороговых значений обеспечения национальной безопасности // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 1–7.

75. Корчагин В.А., Новиков А.Н., Ляпин С.А., Ризаева Ю.Н. Сложные саморазвивающиеся транспортные системы // Мир транспорта и технологических машин. 2016. № 2 (53). С. 110–116.

76. Костенников М.В., Трофимов О.Е. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // Административное право и практика администрирования. 2013. № 9. С. 18–52.

77. Кулдыбаева И.У. К вопросу о сущности государственных услуг // Вестн. ЮУрГУ. Сер. Право. 2013. Т. 13, № 2. С. 103–104.

78. Лаврентьева И.С., Квитчук А.С. Теоретико-правовые аспекты совершенствования административного законодательства в сфере безопасности дорожного движения и отдельных положений Кодекса об административных правонарушениях // Вестн. Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 3 (83). С. 35–42.

79. Литвинова Н.А., Иванов В.И., Березина М.Г. Автоматизированные методы психодиагностики. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2002.

80. Литвинцева Е.А., Карпичев В.С., Романов В.Л., Рыбакова И.Н., Переверзина О.Ю., Мельникова Н.С. Администрирование государственных услуг: лицом к гражданам. М.: Проспект, 2015.

81. Майоров В.И. Дорожное движение и безопасность. Челябинск, 1997.

82. Майоров В.И., Дунаева О.А. Правовые основы деятельности полиции по обеспечению безопасности участников дорожного движения в Китайской Народной Республике // Вестн. Омской юридической академии. 2018. Т. 15, № 4. С. 480–485.

83. Майоров В.И., Севрюгин В.Е. Зарубежный опыт разработки целевых комплексных программ по обеспечению безопасности участников дорожного движения // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2015. Т. 9, № 4. С. 766.

84. Микаилов С.М., Богомолов А.Н. Общественная безопасность как понятие и как стратегический национальный приоритет в сфере обеспечения национальной безопасности // Молодой ученый. 2017. № 39. С. 68–71.

85. Михайловский И.Г. Функции ГИБДД МВД России в аспекте дальнейшего реформирования национальной системы обеспечения безопасности дорожного движения // Власть и управление на Востоке России. 2009. № 1 (46). С. 78–180.

86. Михеева К.В., Лизунов А.В. Сравнительный анализ подготовки водителей в разных странах // Вестн. Курганского государственного университета. 2015. № 3. С. 106.

87. Мицкевич Л.А. Синергетические основы государственного управления // Информационные проблемы в сфере административной реформы. М., 2005.

88. Моржаретто И.А. Как готовят водителей в Германии и Финляндии. URL: <https://www.zr.ru/content/articles/707636-avto-shkoly-mozhno-po-russki> (дата обращения: 21.06.2021).

89. Мухин Е.М., Мазур В.А., Грачев А.В. Подготовка водителей транспортных средств: профилактический аспект обучения // Научный портал МВД России. 2011. № 3 (15). С. 79.

90. Нестеров С.В. Понятие общественной безопасности // Вестн. ТГУ. 2013. Вып. 11 (127). С. 62–80.

91. Никонова О.А. Реформирование системы подготовки и допуска водителей к управлению автомобилем // Транспорт Российской Федерации. 2011. № 1 (32). С. 72–74.

92. Олещенко Е.М., Сваткова Е.А. Мировой опыт в области обеспечения безопасности дорожного движения: малозатратные и быстрореализуемые мероприятия // Транспорт Российской Федерации. 2010. № 4 (29). С. 36–40.

93. Папаскуа А.А., Затолокин А.А. Полицейская функция при предоставлении государственных услуг // Управление деятельностью по обеспечению безопасности дорожного движения: сб. трудов конференции. Орловский юридический институт МВД России им. В.В. Лукьянова, 2017. С. 284–289.

94. Полиции государств мира / П.Н. Бирюков. Воронеж: ИПЦ ВГУ, 2009. Вып. 1.

95. Полицейское право: лекционный курс / К.С. Бельский; под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004.

96. Полякова С.В. Подготовка водителей как один из основных элементов в системе обеспечения безопасности участников дорожного движения // Вестн. Уральского института управления, экономики и права. 2015. № 2. С. 110–113.

97. Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб. пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. М.: Изд-во Акад. МВД СССР, 1987.

98. Репьев А.Г. Особые административные процедуры как разновидность преимуществ в праве // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по материалам Всерос. науч.-практ. конф. (24.03.2017). СПб.: С.-Петербургский университет МВД России, 2017. Ч. I. С. 242–243.

99. Рогачева О.С. От административных регламентов к административным процедурам: постановка задачи и пути ее практической реализации // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 48.

100. Россинский Б.В. Организационно-управленческие проблемы функционирования государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения. М.: НИЦ ГАИ МВД России, ИНИ, 1993.

101. Рындзюнский П.Г. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958.

102. Рунэ Эльвик, Аннэ Боргер Мюсен, Трулс Ваа. Справочник по безопасности дорожного движения / пер. с норв.; под ред. В.В. Сильянова. М.: МАДИ (ГТУ), 2001. 754 с.

103. Салищева Н.Г., Якимов А.Ю. Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 73.

104. Смольяков А.А., Смольяков А.А. Актуальные проблемы предоставления государственных услуг и пути их решения (на примере УГИБДД ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области) // Вестн. С.-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2 (78). С. 41–44.

105. С.-Петербургская столичная полиция и градоначальство: краткий исторический очерк. 1703–1903. СПб., 1903.

106. Степанов А.В. Общественная безопасность: теоретико-правовой анализ // Вестн. Прикамского социального института. Сер. Правоведение. 2015. № 1 (69). С. 29–37.

107. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД России, 1993.

108. Суковицин В.И. От городского до инспектора ГИБДД: иллюстрированная история служб. М., 2002.

109. Таджибов В.Р. К вопросу о содержании административно-юрисдикционной деятельности полиции // Административное и муниципальное право. 2014. № 9. С. 955.

110. Транспорт в Австрии: дороги и аэропорты, правила и штрафы. URL: <http://www.eurotraveler.ru/europe/avstrija/transport-avstrija>

111. Трофимов Ю.И., Лихачев Д.В. История Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Воронеж: Воронежская гос. лесотехн. акад., 2010.

112. Туманов Г.А., Фризко В.И. Общественная безопасность и ее обеспечение в экстремальных условиях // Сов. гос. и право. 1989. № 8. С. 21.

113. Федотова Е.Г. Понятие общественной безопасности Российской Федерации // Рос. юстиция. 2014. № 11. С. 2–5.

114. Хабриева Т.Я., Ноздрачев А.Ф., Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. № 2. 2006.

115. Хамхоев Б.Т. Проблемы правового обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации // Вестн. Московского университета МВД России. 2010. № 10. С. 178–183.

116. Харитонов А.Н., Моховиков О.В. Полиция как субъект административно-правового контроля на транспорте // Транспортное право. 2013. № 4. С. 21–25.

117. Черников В.В. Полицейское законодательство России: состояние и направления развития // Полицейское право. 2005. № 1 (1). С. 37.

118. Шевцов А.В., Шевцова Н.И. К вопросу о совершенствовании административных процедур, реализуемых должностными лицами полиции МВД России // Административное право и процесс. 2017. № 12. С. 31–34.

119. Шевченко Ю.П. Полицейские меры в сфере дорожного движения // Вестн. Омской юридической академии. 2016. № 3. С. 91–95.

120. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юрид. лит., 1979.

121. Шергин А.П. Исследование проблем административной деликтности // Научный портал МВД России. 2015. № 3. С. 70–75.

**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Проект приказа

**Об утверждении Типового положения о межрайонном
регистрационно-экзаменационном отделе ГИБДД**

**Положение о Межрайонном регистрационно-
экзаменационном отделе ГИБДД**

Общие положения

1. Настоящее Положение определяет основные полномочия и организацию деятельности Межрайонного регистрационно-экзаменационного отдела ГИБДД.

2. Межрайонный регистрационно-экзаменационный отдел ГИБДД ГУ является структурным подразделением Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по области, Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по краю, Министерства внутренних дел республики и находится в непосредственном подчинении Главного управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляет специальные, контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

3. Полное наименование – Межрайонный регистрационно-экзаменационный отдел Государственной инспекции безопасности дорожного движения Главного управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сокращенное наименование – МРЭО ГИБДД ГУ ГИБДД МВД России.

4. Основными задачами МРЭО ГИБДД являются:

4.1. Обеспечение соблюдения юридическими лицами, независимо от формы собственности, и иными организациями, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, правил, стандартов и технических норм, устанавливающих требования к конструкции и техническому состоянию транспортных средств и предметов их дополнительного оборудования, по подготовке (переподготовке) водителей транспортных средств, а также условия получения права на управление транспортными средствами.

4.2. Проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства, участие в борьбе с преступностью и охране общественного порядка при взаимодействии с иными подразделениями органов внутренних дел, органами государственной власти и местного самоуправления, юридическими лицами и иными организациями.

4.3. Регистрация и учет автотранспортных средств и прицепов к ним, выдача регистрационных документов и присвоение государственных регистрационных знаков на незарегистрированные транспортные средства и прицепы к ним.

4.4. Регистрация транспортных средств иностранного производства, прошедшего в установленном порядке таможенное оформление, проведение первоначальных проверочных действий с использованием автоматизированных розыскных банков данных, специальных приборов по выявлению подделок в регистрационных и таможенных документах, изменения маркировки транспортного средства, направление соответствующих запросов.

4.5. Надзор за соответствием конструкции, технического состояния и оборудования транспортных средств требованиям безопасности.

4.6. Борьба с преступлениями и другими правонарушениями, связанными с использованием транспортных средств.

4.7. Исполнение законодательства о военно-транспортной обязанности и налогового законодательства в пределах своей компетенции.

4.8. Организация и проведение в порядке, определяемом МВД России, работы по розыску угнанных и похищенных автотранспортных средств.

4.9. Ведение учета государственных регистрационных знаков, бланков специальной продукции ГИБДД, необходимой для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении.

4.10. Осуществление, в соответствии с законодательством Российской Федерации, производства по делам об административных правонарушениях.

4.11. Организация и осуществление приема квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и прицепами к ним.

4.12. Выдача национальных водительских удостоверений после подготовки и переподготовки водителей транспортных средств различных категорий.

4.13. Замена национальных водительских удостоверений, срок действия которых истек, выдача водительских удостоверений взамен утраченных, непригодных для использования, выдача международных водительских удостоверений на основании национальных водительских удостоверений.

4.14. Передача по каналам связи в региональную базу сведений о выданной, утраченной, похищенной, распределенной специальной продукции, необходимой для допуска водителей к участию в дорожном движении в целях создания, формирования и ведения централизованного (федерального) учета такой продукции.

4.15. Создание, формирование и ведение государственного статистического учета выданных водительских удостоверений и других сведений о работе экзаменационных подразделений.

4.16. Осуществление проверок документов, предоставляемых заявителями, обратившимися для оказания государственных услуг, а также проверок по базам учета водителей, лишенных права на управление транспортными средствами, базам выданных водительских удостоверений.

4.17. Осуществление анализа итогов теоретических и практических экзаменов учебными группами образовательных организаций по подготовке и переподготовке водителей транспортных средств.

4.18. Взаимодействие с медицинскими комиссиями по вопросам допуска кандидатов в водители к участию в дорожном движении.

4.19. Предоставление судам, органам прокуратуры, следствия, дознания, судебным приставам-исполнителям и другим органам в случаях и порядке, предусмотренных законодательством, справок, выписок из реестров и иных сведений о выданных водительских удостоверениях и их владельцах.

4.20. Осуществление других полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации и ведомственными правовыми актами.

5. В своей деятельности МРЭО ГИБДД руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, настоящим Положением, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, изданными в соответствии с полномочиями в установленном Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации порядке.

6. Деятельность МРЭО ГИБДД строится в соответствии с принципами уважения прав человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, на основе планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов оперативно-служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении, персональной ответственности каждого сотрудника, работника МРЭО ГИБДД за состояние дел на порученном участке и выполнение отдельных заданий.

7. МРЭО ГИБДД создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, МВД России.

8. МРЭО ГИБДД осуществляет свою деятельность через входящие в его состав структурные подразделения. МРЭО ГИБДД может иметь подчиненные ему территориальные пункты регистрации, приема квалифицированных экзаменов на право управления транспортными средствами и иные подразделения, создаваемые для выполнения задач, стоящих перед подразделениями Госавтоинспекции.

9. МРЭО ГИБДД имеет печати с изображением скрещенных молотков, другие необходимые для осуществления своей деятельности штампы и бланки со своим полным и сокращенным наименованиями.

10. МРЭО ГИБДД осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими органами внутренних дел и структурными подразделениями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. При решении совместных задач МРЭО ГИБДД обеспечивает необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

11. Надзор за деятельностью МРЭО ГИБДД осуществляют органы прокуратуры в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

II. Полномочия МРЭО ГИБДД

12. МРЭО ГИБДД, в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами МВД России, в пределах компетенции органов внутренних дел осуществляет следующие полномочия:

12.1. Осуществляет контроль за техническим состоянием транспортных средств при внесении изменений в их конструкцию (переоборудование) в рамках установленного порядка.

12.2. Контролирует соблюдение правил, стандартов и технических норм в области обеспечения безопасности дорожного движения, которыми устанавливаются требования:

12.2.1. К конструкции и техническому состоянию находящихся в эксплуатации транспортных средств, прицепов (в том числе транспортных средств, перевозящих тяжеловесные, опасные и крупногабаритные грузы) и предметов их дополнительного оборудования, а также к изменению конструкции зарегистрированных в подразделениях ГИБДД транспортных средств и прицепов к ним.

12.2.2. К нанесению цветографических схем окраски и оборудования транспортных средств специальными световыми и звуковыми сигналами, условными опознавательными знаками и надписями.

12.3. Принимает участие в подготовке предложений по повышению безопасности дорожного движения на соответствующей территории, вносит их в установленном порядке руководству УГИБДД ГУ МВД России по области, УГИБДД ГУ МВД России по краю, УГИБДД МВД республики, в комиссии по безопасности дорожного движения субъектов Российской Федерации, юридическим лицам и иным организациям; способствует реализации этих предложений.

12.4. Принимает предусмотренные законодательством меры административного воздействия к лицам, совершившим нарушения Правил дорожного движения и других нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

12.5. Выявляет и запрещает эксплуатацию транспортных средств при наличии неисправностей и условий, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации, транспортных средств, в конструкцию которых внесены изменения без соответствующего разрешения, имеющих скрытые, измененные номера узлов и агрегатов или государственных знаков, а равно при несоответствии маркировки узлов и агрегатов транспортных средств данным, указанным в регистрационных документах, до устранения причин, послуживших основанием для такого запрещения.

12.6. Организует и проводит в порядке, определенном МВД России, мероприятия по розыску угнанных и похищенных автотранспортных средств, а также транспортных средств участ-

ников дорожного движения, скрывшихся с мест дорожно-транспортных происшествий.

12.7. Совместно с отделом пропаганды БДД УГИБДД ГУ МВД России по области, УГИБДД ГУ МВД России по краю, УГИБДД МВД республики осуществляет мероприятия по разъяснению законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения по вопросам регистрационно-экзаменационной работы с использованием средств массовой информации, в том числе сети Интернет, а также собственных изданий; проведение в этих целях конкурсов, соревнований; содействие соответствующим органам власти и местного самоуправления в обучении граждан правилам безопасного поведения на дорогах, в пропаганде правил дорожного движения.

12.8. Участвует в реализации региональных программ по повышению безопасности дорожного движения, проведении целевых региональных мероприятий по контролю за конструкцией и техническим состоянием транспортных средств.

12.9. Участвует в ведении государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения по линии регистрационно-экзаменационной работы.

12.10. В порядке, установленном МВД России, ведет статистическую отчетность, обобщает результаты деятельности МРЭО ГИБДД, осуществляет подготовку и передачу в региональные УГИБДД МВД России информационно-аналитических материалов.

12.11. Осуществляет прием поступающей спецпродукции, используемой в деятельности, ее учет, расходование и хранение в соответствии с порядком, установленным МВД России.

12.12. Внедряет передовой отечественный и зарубежный опыт в сфере деятельности технического надзора и регистрационно-экзаменационной работы.

12.13. Осуществляет регистрационные действия:

12.13.1. Изменение регистрационных данных транспортных средств.

12.13.2. Снятие с регистрационного учета транспортных средств.

12.13.3. Выдача свидетельств о регистрации взамен утраченных, непригодных для использования, не соответствующих установленным образцам регистрационных документов, либо срок действия которых истек.

12.13.4. Выдача паспортов транспортных средств взамен утраченных или непригодных для использования.

12.13.5. Присвоение регистрационных знаков транспортных средств взамен утраченных, непригодных для использования, не соответствующих государственным стандартам Российской Федерации.

12.13.6. Регистрация транспортных средств на ограниченный срок.

12.13.7. Выдача справок о совершенных регистрационных действиях, зарегистрированных транспортных средствах и их собственниках.

12.13.8. Прием граждан, представителей предприятий, учреждений и организаций, независимо от форм собственности, по вопросам регистрации транспортных средств, прибывающих из-за пределов Российской Федерации.

12.13.9. Регистрация временно ввезенных на территорию России транспортных средств, принадлежащих гражданам и организациям иностранных государств.

12.13.10. Подготовка и направление запросов в регистрационно-экзаменационные подразделения ГИБДД МВД России, горрайорганы внутренних дел, субъектов Российской Федерации для получения необходимой информации, касающейся вопросов осуществления регистрационно-экзаменационных действий.

12.13.11. Направление рапорта в территориальные органы внутренних дел о фактах обнаружения транспортных средств с поддельными номерами агрегатов, несоответствиями номеров агрегатов записям в регистрационных документах, выявления транспорта с похищенными регистрационными и иными документами в установленном законом порядке.

12.13.12. Контроль за внесением изменений в конструкцию зарегистрированных в ГИБДД транспортных средств и прицепов

к ним с выдачей свидетельств о соответствии транспортных средств требованиям безопасности.

12.14. Осуществляет экзаменационные действия:

12.14.1. Прием квалификационных экзаменов на получение права на управление транспортными средствами и прицепами к ним.

12.14.2. Выдача национальных водительских удостоверений после подготовки и переподготовки водителей транспортных средств различных категорий.

12.14.3. Замена национальных водительских удостоверений, срок действия которых истек, выдача водительских удостоверений взамен утраченных, непригодных для использования, выдача международных водительских удостоверений на основании национальных водительских удостоверений.

12.14.4. Выявление по соответствующим базам централизованного (федерального) учета граждан, объявленных в федеральный розыск.

12.14.5. Выявление похищенных (утраченных) водительских удостоверений и иных бланков, документов по базам централизованного (федерального) учета утраченной, похищенной, распределенной специальной продукции, необходимой для допуска транспортных средств и водителей к участию в дорожном движении.

12.14.6. Изъятие у кандидатов в водители (водителей) документов, имеющих признаки подделки и осуществления действий, в соответствии с нормами УПК РФ.

12.14.7. Передача по каналам связи в региональную базу сведений о выданной, утраченной, похищенной, распределенной специальной продукции, необходимой для допуска водителей к участию в дорожном движении в целях создания, формирования и ведения централизованного (федерального) учета такой продукции.

12.14.8. Контроль за уплатой государственной пошлины при выдаче водительских удостоверений, международных водительских удостоверений.

12.14.9. Создание, формирование и ведение государственного статистического учета выданных водительских удостоверений и других сведений о работе экзаменационных подразделений.

12.14.10. Проверка документов, предоставляемых заявителями, обратившимися для оказания государственных услуг, а также проверка по базам учета водителей, лишенных права на управление транспортными средствами, базам выданных водительских удостоверений.

12.14.11. Выдача временных разрешений на право управления транспортными средствами на период проведения проверок.

12.14.12. Согласование учебных программ, представленных образовательными организациями, осуществляющими подготовку и переподготовку водителей транспортных средств.

12.14.13. Анализ итогов теоретических и практических экзаменов учебными группами образовательных организаций по подготовке и переподготовке водителей транспортных средств.

12.14.14. Подготовка информации в органы, осуществляющие лицензирование на право ведения образовательной деятельности, и органы прокуратуры о неудовлетворительной подготовке водителей транспортных средств по итогам сдачи квалификационных экзаменов в ГИБДД либо о несоблюдении установленных требований к подготовке участников дорожного движения.

12.14.15. Взаимодействие с медицинскими комиссиями по вопросам допуска кандидатов в водители к участию в дорожном движении.

III. Организация деятельности МРЭО ГИБДД

13. МРЭО ГИБДД возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ГУ МВД России по области, ГУ МВД России по краю, МВД республики по согласованию с руководителем ГУ ГИБДД МВД России.

14. Начальник МРЭО ГИБДД, в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленном порядке и в пределах, предоставленных нормативными правовыми актами МВД России полномочий:

14.1. Руководит деятельностью МРЭО ГИБДД.

14.2. Организует работу подчиненных сотрудников и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на МРЭО ГИБДД задач и функций.

14.3. Распределяет обязанности заместителей и сотрудников МРЭО ГИБДД, делегирует в пределах предоставленных ему полномочий в установленном порядке часть полномочий должностным лицам МРЭО.

14.4. Обеспечивает подбор и расстановку кадров. Организует профессиональную подготовку сотрудников МРЭО ГИБДД и лично участвует в проведении занятий.

14.5. Организует и ведет прием граждан в соответствии с графиком, утвержденным руководителем ГУ МВД России по области, ГУ МВД России по краю, МВД республики, рассматривает предложения, заявления и жалобы по вопросам, отнесенным к компетенции МРЭО ГИБДД, и принимает необходимые меры.

14.6. Подписывает регистрационно-экзаменационные и другие документы, необходимые для допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении.

14.7. Организует хранение спецпродукции. Определяет должностных лиц, ответственных за сохранность спецпродукции.

14.8. Обеспечивает соблюдение законности, служебной дисциплины сотрудниками МРЭО ГИБДД, их боеготовность, а также правомерность их действий при исполнении служебных обязанностей.

14.9. Обеспечивает передачу в налоговые органы сведений о собственниках зарегистрированного транспорта.

14.10. Контролирует санитарный порядок в здании МРЭО ГИБДД и на закрепленной территории.

14.11. Организует взаимодействие с территориальными органами МВД России, налоговыми органами, таможенными, судебными и иными правоохранительными и государственными органами по вопросам регистрационно-экзаменационной работы.

14.12. Вносит предложения руководству ГУ МВД России по области, ГУ МВД России по краю, МВД республики:

14.12.1. О назначении сотрудников на должность, перемещении и освобождении от должности сотрудников МРЭО ГИБДД.

14.12.2. О поощрении сотрудников, наложении на них дисциплинарных взысканий.

14.12.3. О предоставлении в установленном порядке отпусков сотрудникам МРЭО ГИБДД.

14.12.4. О материально-техническом и финансовом обеспечении отдела.

15. Разрабатывает и утверждает должностные регламенты сотрудников и работников МРЭО.

16. Готовит в установленном порядке служебные характеристики на сотрудников и работников отдела, представляет их к присвоению специальных званий.

17. При начальнике МРЭО ГИБДД действует рабочее совещание для рассмотрения текущих вопросов деятельности МРЭО ГИБДД.

18. Делопроизводство и мероприятия по режиму секретности в МРЭО ГИБДД осуществляются самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России.

Оглавление

Введение	3
Глава 1 Теоретико-правовое обоснование деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД по обеспечению общественной безопасности	5
§ 1. Понятие и содержание общественной безопасности в спектре задач, выполняемых регистрационно-экзаменационными подразделениями ГИБДД.....	5
§ 2. Место регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД в системе обеспечения общественной безопасности и нормативно-правовое регулирование их деятельности.....	27
§ 3. Возможности использования зарубежного опыта работы регистрационных и экзаменационных учреждений по вопросам обеспечения общественной безопасности.....	49
Глава 2 Основные направления деятельности регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД по обеспечению общественной безопасности	63
§ 1. Подготовка и допуск водителей к управлению автотранспортными средствами.....	63
§ 2. Государственный регистрационный учет автотранспортных средств и его процедурное сопровождение.....	83
§ 3. Административная юрисдикционная деятельность регистрационно-экзаменационных подразделений ГИБДД.....	97
Заключение	117
Литература	123
Приложение	134

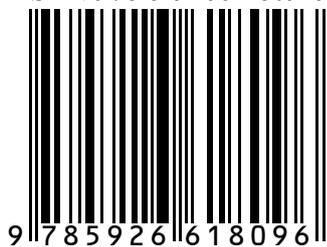
Научное издание

Звездочкин Алексей Васильевич
Труфанов Михаил Егорович

**Регистрационно-экзаменационные подразделения ГИБДД
как субъект обеспечения общественной безопасности**

Редактор *Т. Г. Кривошеева*
Компьютерная верстка *С. В. Коноваловой*

ISBN 978-5-9266-1809-6



Подписано в печать 01.03.2022. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 9,0. Тираж 50 экз. Заказ 16.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.