

ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЙ ИНСПЕКТОРОВ ДПС ГИБДД ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ И ДОКУМЕНТИРОВАНИЮ (ФИКСИРОВАНИЮ) ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ, ВЫПОЛНЯЮЩИМИ ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ

В статье на основе анализа действующего российского законодательства предпринята попытка определить особенности процедуры привлечения к административной ответственности и особые условия применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции.

Ключевые слова: инспектор ДПС ГИБДД, должностные лица, административная ответственность.

SPEISIFIC CHARACTER OF TRAFFIC POLICE INSPECTORS' ACTIONS TO STOP AND RECORD (FIX) THE OFFENSES COMMITTED BY THE OFFICIALS PERFORMING CERTAIN STATE FUNCTIONS

The article makes an attempt to define the specific features of bringing to administrative responsibility and special conditions of applying the measures on administrative offenses against public officials performing certain state functions on the basis of the analysis of the Russian legislation.

Keywords: traffic police inspector, officials, administrative responsibility.

Согласно ст. 19 Конституции Российской Федерации в России закреплено равенство всех перед законом и судом. Это положение нашло свое отражение и в ч. 1. ст. 1.4. Кодекса об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2], которая устанавливает, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Однако уже в части второй данной статьи законодатель закрепляет особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности некоторых должностных лиц. При этом законодатель не закрепляет в положениях КоАП РФ особый порядок привлечения к юридической ответственности перечисленных лиц, но отсылает правоприменителя к нормам Конституции РФ и федеральных законов.

Ответы на многочисленные вопросы о порядке привлечения к административной ответственности и порядке применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении лиц обладающих особым

статусом должны быть даны в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения [1] (далее – Административный регламент). Однако и этот нормативный правовой акт также содержит в себе много отсылок к действующему законодательству и зачастую не дает полного ответа на вопрос, как действовать в той или иной ситуации инспектору ДПС ГИБДД.

При этом законодательно закрепляются различные подходы к определению объема и территории действия иммунитета в отношении должностных лиц, устанавливается либо запрет на привлечение должностных лиц к административной ответственности, либо дополнительные условия при разрешении данного вопроса, иммунитет действует на территории отдельного муниципального образования, либо на всей территории Российской Федерации.

В п. 232 Административного регламента перечислены должностные лица, выполняющие определенные государственные функции, в отношении которых действуют особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности.

В соответствии с п. 234 Административного регламента при совершении членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования).

В соответствии с ч. 2 ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6] член Совета Федерации или депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Вследствие этого все материалы об административном правонарушении, совершенном членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, незамедлительно передаются руководителю подразделения для передачи их Генеральному прокурору Российской Федерации и последующего решения вопроса о привлечении указанных лиц к административной ответственности.

Данное ограничение связано с тем, что в соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» законодатель допускает возможность возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке в отношении действий члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, только при условии, что орган дознания или следователь в трехдневный срок обязан сообщить об этом Генеральному прокурору Российской Федерации.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации.

В случае совершения членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы административного правонарушения, рассмотрение дела о котором не находится в компетенции судьи, вынесенные постановления по делу об административном правонарушении осуществляются на общих основаниях.

В соответствии с п. 233 Административного регламента к указанным лицам при наличии соответствующих оснований применяются отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, иные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. (за исключением ограничений, закрепленных в ст. 98 Конституции Российской Федерации «Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы ... не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей») [3].

Особым статусом в рамках производства по делам об административных правонарушениях пользуются также депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 13 ФЗ РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7] в случае привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, его задержания, ареста, обыска, допроса, совершения иных уголовно-процессуальных или административно-процессуальных действий, проведения оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутата, его багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых им средств связи и принадлежащих ему документов, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в занимаемых им жилом и служебном

помещениях применяется особый порядок производства по уголовным или административным делам, установленный федеральными законами.

Однако ни в КоАП Российской Федерации, ни в каком-то другом федеральном законе Российской Федерации, отдельных предписания, определяющих особенности порядка привлечения депутата к административной ответственности или производства по делам об административных правонарушениях в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации не предусмотрено. Следовательно, никаких ограничений привлечения депутата к административной ответственности, а также на применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет.

В ч. 3 этой же статьи законодатель устанавливает, что депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом. За нарушения ПДД предусмотрена административная ответственность, закрепленная в главе 12 КоАП Российской Федерации, являющегося федеральным законом. Следовательно, депутат, совершивший административное правонарушение, ответственность за которое предусмотрено федеральным законом, может быть привлечен к административной ответственности на общих основаниях.

В соответствии с п. 233 Административного регламента при совершении депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), после чего все материалы дела незамедлительно передает руководителю подразделения для последующего

решения вопроса о привлечении депутата к административной ответственности. Однако, как уже было сказано выше, никаких ограничений привлечения депутата к административной ответственности, а также применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации нет. В связи с этим установление в п. 233 Административного регламента дополнительных условий привлечения депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации к административной ответственности противоречит действующему российскому законодательству.

Порядок привлечения к административной ответственности и применения норм обеспечения производства по делам об административном правонарушении Уполномоченного по правам человека Российской Федерации в целом напоминает порядок привлечения к административной ответственности и применения норм обеспечения производства по делам об административном правонарушении депутата Государственной Думы Российской Федерации. В соответствии с п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [9] уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы. Вследствие этого при совершении Уполномоченным по правам человека Российской Федерации административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), после

чего все материалы об административном правонарушении, совершенном Уполномоченным, передаются руководителю подразделения для последующего решения вопроса о привлечении указанного лица к административной ответственности.

В случае совершения Уполномоченным по правам человека Российской Федерации административного правонарушения, рассмотрение дела о котором не находится в компетенции судьи, вынесение постановления по делу об административном правонарушении осуществляется на общих основаниях.

В соответствии с п. 233 Административного регламента при наличии соответствующих оснований к Уполномоченному по правам человека Российской Федерации могут быть применены отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, иные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (за исключением задержания и личного досмотра).

Несмотря на то, что член избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации в абзаце 8 п. 232 Административного регламента перечисляются через запятую, порядок их привлечения к административной ответственности имеет ряд отличий.

В соответствии с п. 18 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8] член комиссии с правом решающего голоса не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. Председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, на основании п. 18.1 этой же статьи закона не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации. Необходимо заметить, что аналогичный порядок привлечения к административной ответственности и члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса.

При совершении членом избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации административного

правонарушения, предусматривающего административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, инспектор ДПС ГИБДД возбуждает дело об административном правонарушении (составляет протокол об административном правонарушении либо выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), после чего все материалы об административном правонарушении, совершенном указанными лицами, передаются руководителю подразделения для передачи их прокурору соответствующего уровня с целью решения вопроса о привлечении указанного лица к административной ответственности.

В случае совершения указанными лицами административного правонарушения, рассмотрение дела о котором не находится в компетенции судьи, вынесение постановления по делу об административном правонарушении, а также применение мер обеспечения производства по делам об административном правонарушении осуществляется на общих основаниях.

Порядок привлечения судьи к административной ответственности имеет свои особенности, которые закреплены в ч. 4 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» [5].

Особый порядок привлечения судей к административной ответственности распространяется на все административные правонарушения, вне зависимости от того, в чьей компетенции находится рассмотрение дела.

В п. 235 Административного регламента в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного судьей или прокурором, сотрудник составляет об этом рапорт, который с другими материалами незамедлительно передается руководителю подразделения для последующего направления в органы прокуратуры. При этом в регламенте не установлено, какие материалы, кроме рапорта, должен передать сотрудник.

В п. 233 Административного регламента определены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, которые могут быть применены ко всем остальным лицам, перечисленным в п. 232 Административного регламента (кроме судей и прокуроров), а также определено право сотрудника возбуждать дело об административном правонарушении в отношении указанных лиц. Означает ли это, что инспектор ДПС ГИБДД не имеет право возбуждать дело об административном правонарушении и применять в отношении судей

и прокуроров меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

И если в отношении прокуроров в ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» [4] законодателем установлено, что проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры, то в отношении судей такого ограничения нет. Исходя из анализа положений закона «О статусе судей в Российской Федерации» в отношении судей запрещено применять только такие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении как доставление, задержание и личный досмотр (ч. 5. ст. 16). Запрет возбуждать дело об административном правонарушении или применять другие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении судей законодательно не установлен.

Действующая редакция Административного регламента существенно ограничивает возможность инспектора ДПС ГИБДД зафиксировать факт административного правонарушения, совершенного судьей и противоречит положениям Федерального закона «О полиции».

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции» на сотрудника полиции возложена обязанность документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия. Однако, в соответствии с положениями Административного регламента, в случае совершения судьей административного правонарушения, сотрудник полиции не имеет права составить протокол осмотра места совершения административного правонарушения или протокол об административном правонарушении (в которых фиксируются обстоятельства совершения административного правонарушения), так как в соответствии с ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ с момента составления перечисленных выше протоколов дело об административном правонарушении считается возбужденным.

Вследствие этого полагаем, что в п. 233 Административного регламента необходимо внести изменения и при перечислении лиц, в отношении которых сотрудник вправе возбуждать дело об административном правонарушении или применять определенные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, добавить «судей».

В настоящее время, в случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие

события административного правонарушения, совершенного судьей, инспектор ДПС ГИБДД может только зафиксировать этот факт в своем рапорте, а также приложить к нему материалы фото-, видеофиксации административного правонарушения, а также объяснения свидетелей административного правонарушения. Применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении судьи, тем более выносить постановление по делу об административном правонарушении инспектор не вправе.

Действия инспектора ДПС ГИБДД в ситуации, когда достаточно оснований полагать, что судья, управляя транспортным средством, находится в состоянии опьянения аналогичны действиям инспектора при выявлении прокурора, управляющего транспортным средством с признаками опьянения и описаны ниже.

В ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, что проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, является исключительной компетенцией органов прокуратуры. В случае выявления достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного прокурором, сотрудник составляет об этом рапорт, который незамедлительно передается руководителю подразделения для последующего направления в органы прокуратуры. Любые другие действия сотрудника ГИБДД (в том числе составление протокола об административном правонарушении либо вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования), будут признаны незаконными.

В соответствии с п. 235 Административного регламента при наличии достаточных оснований полагать, что прокурор, управляя транспортным средством, находится в состоянии опьянения, сотрудник в целях обеспечения безопасности других лиц принимает меры к прекращению дальнейшего движения транспортного средства до предоставления для управления транспортным средством иного лица или другого устранения условий, препятствующих дальнейшему движению транспортного средства, о чем сообщает в дежурную часть для немедленного информирования органов прокуратуры. Так как возбуждать дело об административном правонарушении, совершенном прокурором, сотрудникам ДПС ГИБДД запрещено, то и применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также не представляется

возможным. Исходя из этого, с целью прекращения дальнейшего движения транспортного средства под управлением находящегося в состоянии опьянения прокурора, применять такую меру обеспечения, как отстранение от управления транспортным средством, выражающуюся в изъятии ключа из замка зажигания, в освобождении лицом места водителя в кабине транспортного средства также запрещено. В этом случае инспектор может применить блокирование транспортного средства прокурора, с целью прекращения его дальнейшего движения.

В целом подводя итог всему вышесказанному, следует отметить, что система ограничений, особых условий при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении отдельных должностных лиц РФ весьма сложна. При этом дополнительные трудности в правоприменительной деятельности создаст то, что данные иммунитеты сформулированы различным образом и закреплены в отдельных нормативных правовых актах.

Автор присоединяется к мнению В.Е. Севрюгина о том, что: «Сложившаяся ситуация на дорогах, дорожно-транспортная аварийность наносят значительный ущерб экономике России, что, в свою очередь, требует переосмысления некоторых традиционных подходов правоохранительной и правоприменительной деятельности соответствующих государственных органов исполнительной власти в области дорожного движения» [10, с. 45]. В связи с этим полагаем вполне логичным и оправданным предложение Е.К. Черкасовой, которая считает целесообразным закрепление предписаний, определяющих в целом системно особые гарантии отдельных должностных лиц, в отдельной главе КоАП РФ или в отдельном федеральном законе [11, с. 12]. Реализация данного предложения позволит упорядочить систему иммунитетов и правильно решать вопросы, связанные с производством по делу об административных правонарушениях в отношении должностных лиц РФ, пользующихся особым правовым статусом.

Примечания

1. Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 02 марта 2009 г. № 185 (ред. от 22 декабря 2014 г.) // Российская газета. – 2009. – 07 июля.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.
3. Конституция Российской Федерации : принята 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.
4. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 08 марта 2015 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
5. О статусе судей в Российской Федерации : Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 21 июля 2014 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792.
6. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 06 апреля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 2. – Ст. 74.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 30 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 03 февраля 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
9. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации : федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

10. Севрюгин В. Е. Актуальное исследование теоретических и прикладных проблем административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения (отзыв о диссертации В.В. Головки, представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук) // Академический юридический журнал. – 2009. – № 1. – С. 45-47.

11. Черкасова Е. К. Механизм реализации принципа равенства всех перед законом при производстве по делам об административных правонарушениях // Современные научные исследования. Выпуск 2 ; под ред. П. М. Горева и В. В. Утмова. – [http:// e-koncept.ru/ext/61/](http://e-koncept.ru/ext/61/)

ДОЦКЕВИЧ Максим Владимирович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел, Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России.

E-mail: ratibor7777@bk.ru

DOTSKEVICH Maksim, Candidate of Law, Assistant Professor, Chair of Administrative Activity of Law Enforcement Agencies, Tyumen Advanced Training Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federatio.

E-mail: ratibor7777@bk.ru