



БЕЗ ВИНЫ ВИНОВАТЫЕ

Недавно принят **Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»**. Он был подготовлен **МВД России** во исполнение плана мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий, утвержденного решением **Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева** от 4 августа 2015 г. №5063п-П9.

Его целью является повышение ответственности граждан, должностных и юридических лиц за невыполнение предписаний или представлений органа федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП), а также уточнение порядка принятия решений по делам о нарушениях требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог.

Для достижения этой цели авторы закона предложили внести поправки в часть 1 статьи 12.34 действующего закона, предусматривающие ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения не только при ремонте и содержании дорог, но и при строительстве и реконструкции автомобильных дорог, а также железнодорожных переездов или других дорожных сооружений.

Кроме этого, в новой редакции статьи в десять раз увеличен размер административного штрафа для должностных лиц, ответственных за состояние дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений: с 2–3 тыс. до 20–30 тыс. рублей.

В настоящее время КоАП не предусматривает ответственности за невыполнение в установленный срок предписания или представления органа федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения. Этот недостаток устраняет предложенное дополнение в статью 19.5. Новый пункт 27 к статье 19.5 предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц за невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения в размере от 30 тыс. до 50 тыс. рублей, на юридических лиц – от 100 тыс. до 200 тыс. рублей.

Понятие «законное предписание», по всей видимости, указывает на то, что кроме законных предписаний будут еще и незаконные предписания.

Рассмотрение данного законопроекта вызвало немало возражений со стороны субъектов Российской Федерации и дорожных организаций, которые считают неправомерным привлечение к ответственности должностных лиц за несоответствие автомобильных дорог нормам безопасности дорожного движения в условиях, когда финансирование работ по их ремонту и содержанию не обеспечено в соответствии с нормативами. Однако эти возражения законодатель во внимание не принял.

В итоге лица, ответственные за состояние автомобильных дорог, могут наказываться за несоответствие этих дорог требованиям безопасности дорожного движения даже в том случае, если им не выделялись средства на эти цели! Такой законодательной нормы нет ни в одной стране мира, да и у нас это противозаконно.

Авторы законопроекта полностью пренебрегают установленным Конституцией Российской Федерации принципом презумпции невиновности. Этот принцип нашел отражение в законодательстве. Согласно общей части КоАП лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Согласно части 2 статьи 2.1 КоАП Российской Федерации юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Давайте разберемся, в чем же могут быть виноваты дорожники и за что в соответствии с этим законом они будут наказаны.

В текущем году, по данным Росавтодора, 80% федеральных дорог будут приведены в нормативное состояние. Этот показатель соответствует запланированному Национальной программой модернизации и развития автомобиль-

ных дорог Российской Федерации до 2025 года.

По данным ассоциации РАДОР за 2016 год, 63% региональных и муниципальных дорог, или 474 тыс. км, не соответствуют нормативным требованиям! При этом на финансирование содержания этих дорог выделяются 32% средств от нормативной потребности, на ремонт — 28%. Не лучше положение и с муниципальными дорогами. Вместе с тем закон позволяет штрафовать лиц, ответственных за состояние дорог, за нарушение требований безопасности движения на протяжении без малого 1 млн км, то есть его действие охватывает более половины всех дорог страны.

В то же время многолетнее хроническое недофинансирование дорожного хозяйства субъектов Российской Федерации является важным объективным фактором, не позволяющим в одночасье привести автомобильные дороги регионального значения в нормативное состояние и требующим учета при разработке положений указанного законопроекта.

Встает законный вопрос: как при таком состоянии дорожной сети и таких объемах финансирования ремонта и содержания региональных, межмуниципальных и местных муниципальных автомобильных дорог лицам, ответственным за состояние дорог, можно будет обеспечить их соответствие требованиям безопасности дорожного движения? На этот вопрос дорожники ответили мне: «Будем договариваться с проверяющими».

Вряд ли предложенный авторами закон обеспечит выполнение поручения правительства о повышении ответственности за невыполнение предписаний органа федерального государственного надзора в области обеспечения безопасности дорожного движения. Неужели наказанием за невыполненную работу, которая не была оплачена, достигается эта цель? Неужели такие меры будут способствовать повышению безопасности движения? Конечно, нет! Такая законодательная норма в юриспруденции классифицируется как завышение или предъявление невыполнимых требований и служит только одной цели — развитию коррупции.

Текст закона содержит массу неточностей и правовых коллизий и носит

явно дискриминационный характер по отношению к дорожникам.

Законопроект предусматривает наложение административного штрафа только на должностных лиц, ответственных за состояние автомобильных дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений при их содержании, если пользование такими участками угрожает безопасности дорожного движения, а также в случае непринятия мер по своевременному устранению помех в дорожном движении по ним.

На других лиц, осуществляющих работы в пределах проезжей части дорог по прокладке и ремонту коммуникаций, установке рекламных конструкций и т. д., эта норма не распространяется, что является нарушением статьи 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей всеобщее равенство перед законом и судом.

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» (часть 1 статьи 30) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения осуществляется в целях обеспечения соблюдения осуществляющими деятельность по эксплуатации автомобильных дорог, транспортных средств, выполняющими работы и предоставляющими услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами — участниками дорожного движения требований законодательства РФ о безопасности дорожного движения.

Однако в рассматриваемом законе авторы идут дальше. Новая редакция части 1 статьи 12.34 предусматривает ответственность за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения не только при ремонте и содержании дорог, но и при строительстве и реконструкции автомобильных дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений.

Причем абсолютно не понятно, как можно контролировать соблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве или реконструкции дорог, не имея соответствующего образования, и какими стандартами при этом следует руководствоваться.

Но не это главное. Эта норма противоречит также положению части 7 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которому не допускается осуществление иных видов государственного надзора при строительстве и реконструкции объектов капитального строительства, кроме государственного строительного надзора.

Однако в части 1 статьи 12.34 административным нарушением признается несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений, а ответственность за несоответствие состояния дорог при их содержании установленным техническим регламентам и другим нормативным документам возлагается на лица, осуществляющие содержание автомобильных дорог (часть 2 статьи 12 Федерального закона «О безопасности дорожного движения»).

В тексте статьи не регламентируются полномочия органов федерального надзора в области безопасности дорожного движения, что предоставляет органам внутренних дел широкие дискреционные полномочия.

Им в рамках исполнения возложенных на них обязанностей предоставлена избыточная полнота полномочий, которая не содержит порядка совершения условий или оснований принятия решения о несоблюдении требований по обеспечению безопасности дорожного движения, что относится к коррупциогенным факторам для правоприменителя.

Проект закона не устанавливает для органов надзора сроков, условий или оснований принятия решения, административных процедур порядка совершения ими определенных действий, возможности обжалования в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации решения и действия (бездействия) должностных лиц.

Если руководствоваться Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых ак-

тов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, то в тексте закона можно выявить следующие коррупциогенные факторы:

- а) завышенные требования к должностным лицам, ответственным за состояние дорог, при отсутствии надлежащего финансирования дорожных работ;
- б) широта дискреционных полномочий органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный надзор в области обеспечения безопасности дорожного движения, при отсутствии регламентации и неопределенности сроков, условий или оснований принятия решения;
- в) отсутствие или неполнота административных процедур и отсутствие порядка совершения осуществляемых органами федерального государственного надзора действий в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- г) юридико-лингвистическая неопределенность – употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Рассматриваемый закон своего рода уникален. Вряд ли можно найти другой закон, состоящий всего из двух страниц, текст которого в двух случаях не соответствует Конституции Российской Федерации, в трех случаях — действующему законодательству и содержит четыре коррупциогенных фактора.

Несомненно, задача повышения ответственности дорожных организаций за соответствие дорог требованиям безопасности дорожного движения важна, и ее нужно решать, но не так, как предложил законодатель.

В представленной редакции цели, поставленные перед законодателем, не будут достигнуты. Предлагаемые законом меры, включающие в том числе наказание невиновных лиц, всегда дают обратный эффект. Это доказано многолетней законоприменительной практикой.

Однако, несомненно, рассматриваемый закон создаст дополнительные административные барьеры и стимулы

к увеличению коррупционных явлений на дорогах.

Не будет способствовать он и повышению безопасности движения, поскольку столь существенные размеры штрафов для юридических лиц при существующем состоянии автомобильных дорог неизбежно приведут к сокращению и без того скудных дорожных работ, а судебные разбирательства могут способствовать несвоевременной выплате зарплаты дорожникам.

Применение столь высоких штрафов, причем при огромной протяженности дорог, не соответствующих нормам, не исключает ситуации, когда указанный штраф превращается из меры воздействия, направленной на предупреждение правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности. Эта позиция отражена Конституционным судом Российской Федерации в постановлении от 17 января 2013 года № 1-П, который отметил: «Нормы неконституционны в той мере, в какой предусмотренная ими значительная величина минимального штрафа не позволяет во всех случаях назначить справедливое и соразмерное наказание».

Но тем не менее, несмотря на явные нарушения законодательства, формальное проведение антикоррупционной экспертизы, закон принят, и встает законный вопрос: что делать?

Я думаю, надо решать проблему двумя путями.

1. Готовить поправки в статью 12.34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

2. При возникновении прецедента, когда какая-нибудь дорожная организация будет оштрафована за несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах при отсутствии надлежащего финансирования, пытаться доказать отсутствие вины обвиняемого и при необходимости добиваться апелляции первой инстанции в Верховном суде, а в случае необходимости — в Конституционном суде.