

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Романькова С.А.

## БАЛЛЬНАЯ СИСТЕМА УЧЕТА ПРАВОНАРУШЕНИЙ КАК СРЕДСТВО ВЫЯВЛЕНИЯ ОПАСНЫХ ВОДИТЕЛЕЙ

**Аннотация:** Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации юрисдикционных полномочий Государственной инспекцией безопасности дорожного движения при обеспечении безопасности дорожного движения, предупреждении и пресечении нарушений Правил дорожного движения из-за опасного вождения. Предмет исследования составляют: задачи и функции Государственной инспекции безопасности дорожного движения по обеспечению безопасности дорожного движения, предупреждению и пресечению опасного вождения; нормативные правовые акты, регулирующие полномочия и административно-юрисдикционную деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Методологическую основу составили системный подход и базирующиеся на нем общие и частные (исторический, сравнительно-правовой, формально-логический) научные методы исследования, а также методы социологических исследований (анализ статистики, метод экспертных оценок, исследование документов). Основными выводами проведенного исследования являются: предложение о введении системы учета правонарушений, основанной на баллах для выявления опасных водителей и реализации принципов юридической науки – неотвратимости ответственности и индивидуализации наказания при его назначении в каждом конкретном случае нарушения Правил дорожного движения водителями транспортных средств.

**Ключевые слова:** Безопасность дорожного движения, дорожно-транспортные происшествия, учет опасных водителей, Правила дорожного движения, управление транспортным средством, аварийность на дорогах, водитель, штрафной балл, приостановление права управления, система административных наказаний.

**Review:** The research object includes social relations, emerging in the process of implementation of its jurisdictional powers by the State Traffic Safety Inspectorate for ensuring the rules of the road observance and prevention of their violation caused by dangerous driving. The research subject includes the tasks and functions of the State Traffic Safety Inspectorate in road safety ensuring and dangerous driving prevention; the statutory instruments, regulating the powers and administrative and jurisdictional activities of the State Traffic Safety Inspectorate. The research methodology is based on the system approach and the related general and specific research methods (historical, comparative-legal, formal-logical) and the methods of sociological studies (statistical, expert assessment, documents analysis). The author proposes the point-based system of offences registration for the detection of dangerous drivers and the implementation of principles of jurisprudence – unavoidability of responsibility and individualization of punishment in each particular case of the rules of the road violation by drivers.

**Keywords:** Administrative punishment system, suspension of a driving licence, penalty point, driver, road traffic accidents, motor vehicle driving, rules of the road, dangerous drivers registration, road accident, road traffic safety.

**В** настоящее время в России ведется активная работа по предупреждению дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) и тяжести их последствий. Этим обусловлена потребность в выявлении Государ-

ственной инспекцией безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД) причин и условий, способствующих их совершению [3].

В этих целях в ГИБДД осуществляется учет показателей состояния безопасности

дорожного движения [1]. Показателями состояния безопасности дорожного движения являются: количество ДТП; количество нарушителей Правил дорожного движения [4] (далее – ПДД); количество административных правонарушений и преступлений против безопасности движения и эксплуатации автотранспорта; количество граждан, получивших водительские удостоверения; количество автотранспортных средств и прицепов к ним, зарегистрированных в ГИБДД [5].

Из анализа показателей безопасности дорожного движения следует вывод, что одной из основных причин ДТП является нарушение ПДД водителями транспортных средств, в том числе и из-за опасного вождения. Однако опасное вождение не является показателем состояния безопасности дорожного движения в России. Следовательно, учет опасных водителей в России не осуществляется.

Иначе обстоят дела в США, Германии, Японии, Швеции и других зарубежных странах, где поведение водителя во время управления транспортным средством подлежит особому контролю со стороны дорожно-транспортных ведомств. Из анализа специальной литературы зарубежных стран [7, с. 93; 8, с. 81] и законодательства в области дорожного движения России следует вывод, что опасным водителем признается лицо, управляющее транспортным средством и систематически нарушающее ПДД.

Система выявления опасных водителей зарубежных стран основана на баллах, количество которых зависит от вида правонарушения и систематичности проступков. Так, в США водитель получает один балл по каждому обвинительному решению за нарушение ПДД и факта столкновения. Два балла за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, оставление места дорожно-транспортного происшествия, управление транспортным средством в период приостановления действия водительского удостоверения.

В Департаменте транспорта зарубежных стран на каждого водителя заводится личное дело, где фиксируется информация о каждом совершенном правонарушении и соответствующем балле. Личное дело водителя является историей его вождения, которая тщательно

отслеживается Департаментом транспорта. Водитель признается опасным в случае, если в его личном деле в течение определенного срока будет зарегистрирована одна из следующих комбинаций суммарных баллов: 4 балла за 12 месяцев; 6 баллов за 24 месяца; 8 баллов за 36 месяцев [7, с. 93].

В случае набора предельной комбинации суммарных баллов право управления транспортным средством может быть приостановлено либо аннулировано Департаментом транспорта.

Восстановление водителя в праве управления транспортным средством, действие которого приостановлено, производится в последовательном порядке. По истечению срока приостановления права управления транспортным средством предельная комбинация суммарных баллов не аннулируется полностью, а автоматически уменьшается на 4 балла.

В последующем, если водитель в течение одного года управляет без нарушений ПДД, оставшиеся баллы уменьшаются на одну треть от общего количества, в течение двух лет – наполовину, в течение трех лет – сводятся к нулю [8, с. 82].

Процедура восстановления права управления транспортным средством в случае его аннулирования является обременительной и состоит из ряда последовательных действий. Во-первых, необходимо подать новое заявление на получение водительского удостоверения; во-вторых, подтвердить уплату административного штрафа или возмещения вреда, причиненного здоровью потерпевшего или его имуществу из-за неосторожного халатного вождения; в-третьих, уплатить государственную пошлину, а в некоторых случаях и представить свидетельство об окончании курсов для нарушителей ПДД.

Таким образом, в ряде зарубежных стран ведется учет опасных водителей посредством регистрации в личных делах информации о совершенных правонарушениях и суммирования набранных баллов.

Средством выявления опасных водителей является система, основанная на штрафных баллах.

Правовое воздействие состоит в применении последовательных санкции, ограничи-

вающих право управления транспортными средствами.

Данный механизм является надежным средством, предупреждающим и сдерживающим водителей от систематических и грубых нарушений ПДД.

Кроме того, он обеспечивает возможность дифференциации ответственности водителей при назначении административного наказания в каждом конкретном случае.

В России система выявления и учета опасных водителей, основанная на баллах, существовала с 1993 г. по 2001 г. Однако в связи с процветанием взяточничества и коррупции от нее отказались. Вследствие этого у водителей утратилось чувство неотвратимости ответственности.

После отмены балльной системы учета правонарушений аварии в России увеличились на 12 %. Причем по количеству автомобилей на 1000 жителей мы отставали от стран Европы в 2-3 раза, а по количеству погибших в ДТП обгоняли их в 2-4 раза [13].

В настоящее время в России уровень аварийности остается высоким.

За 9 месяцев 2015 г. на российских дорогах произошло 115 350 ДТП, в которых погибло 14 297 человек, ранено 146 271 человек [15].

При этом в 80 % случаев дорожно-транспортные происшествия происходят по вине опасных водителей, неоднократно нарушающих установленную скорость движения транспортных средств, правила проезда перекрестков, правила проезда железнодорожных путей, указания дорожных знаков и дорожной разметки. Такая ситуация не может не настораживать. Первые шаги законодателя к реанимированию балльной системы учета правонарушений в области дорожного движения были предприняты в 2013 г. посредством представления Государственной Думе Федерального Собрания РФ проекта Федерального закона об усилении ответственности в области дорожного движения [12]. В Проекте было предложено вернуть балльную систему учета правонарушений, путем дополнения главы 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [2] (далее – КоАП РФ) статьей 12.38 «Систематическое нарушение пра-

вил дорожного движения». В проекте было разъяснено, что систематическим нарушением ПДД являлось совершение водителем или собственником транспортного средства трех и более нарушений, предусмотренных главой 12 КоАП РФ и оцениваемых в сумме 200 и более баллов. Было предложено один балл начислять за каждые 100 рублей административного штрафа. Водитель признавался систематическим нарушителем в случае набора им 200 суммарных баллов в течение 1 года. В этом случае для водителя наступала административная ответственность в виде лишения водительских прав на 1 год. Причем было разъяснено, что наказание в виде лишения права управления транспортным средством налагалось судьей. К полномочиям инспекторов ГИБДД относилась функция по фиксации и суммированию набранных баллов в протоколах об административных правонарушениях после проверки правонарушителя по соответствующим информационным системам. При фиксации правонарушения техническими средствами, работающими в автоматическом режиме, ответственность возлагалась на собственников транспортных средств в виде административного штрафа в размере 10 тысяч рублей. Основанием освобождения от административной ответственности указанных лиц являлись достоверные данные о том, что на момент фиксации правонарушения транспортное средство находилось во владении или пользовании другого лица.

Данный механизм привлечения к ответственности водителей транспортных средств был признан несостоятельным. Это явилось следствием исключения нормы о введении балльной системы учета правонарушений из законопроекта во втором чтении.

На наш взгляд, существовало несколько причин несостоятельности предложенного механизма: правовой нигилизм, прямая зависимость баллов от размера суммы административного штрафа, исключительная направленность балльной системы в сторону ужесточения наказания за управление транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения.

В обоснование изложенных причин приведем следующие доводы:

Во-первых, из анализа материалов правоприменительной практики прошлых лет следует вывод, что человеческий фактор участия при фиксации и суммировании баллов заложил в сознании общества негативный отпечаток, связанный с взяточничеством и коррупцией.

Во-вторых, из анализа положений норм главы 12 КоАП РФ усматривается, что преобладающим видом административного наказания за нарушения ПДД является административный штраф. Причем санкции 49 из 125 составов, содержащихся в КоАП РФ, предусматривают административный штраф в размере от 500 рублей до 2,500 тысяч рублей. При предложенном расчете 1 балла за каждые 100 рублей административного штрафа 200 баллов в течение года водитель мог набрать за управление транспортным средством в состоянии опьянения. Однако превысить установленную скорость для движения транспортного средства на величину более 20 км/ч, но не более 40 км/ч водитель мог в течение года 40 раз, на величину более 60 км/ч, но не более 80 км/ч – 8 раз, на величину более 80 км/ч – 4 раза. При этом в течение года существовала возможность нарушения правил движения через железнодорожные пути 20 раз, правил парковки в Москве или Санкт-Петербурге – 8 раз и т. д.

Таким образом, предложенный механизм привлечения водителя к ответственности был ориентирован на предупреждение управления транспортными средствами в состоянии опьянения. Однако преобладающими видами нарушений ПДД являются: скоростной режим, правила очередности проезда, правила проезда пешеходного перехода, правила остановки и стоянки.

Из анализа статистических материалов правоприменительной практики УГИБДД УМВД России по Приморскому краю следует вывод, что доля правонарушений, совершенных водителями в состоянии опьянения, выявленных при оформлении дорожно-транспортных происшествий, составляет лишь 2% от общего количества [16]. При этом значительной является доля правонарушений, приведших к дорожно-транспортным происшествиям из-за несоответствия скорости конкретным условиям движения, что состав-

ляет 34% от общего количества правонарушений [16; 17]. В настоящее время в Приморском крае отмечается положительная динамика снижения количества ДТП с участием водителей в состоянии опьянения. Их число сократилось на 32%. Однако по-прежнему в центре внимания остаются дорожно-транспортные происшествия, совершенные из-за превышения установленной скорости движения, несоблюдения очередности проезда, выезда на полосу встречного движения, несоблюдения правил проезда пешеходных переходов [14]. Из анализа статистических данных о результатах служебной деятельности ГИБДД по г. Владивостоку следует вывод, что доля правонарушений, выявленных при оформлении дорожно-транспортных происшествий из-за опасного вождения водителей, существенно возросла. Так, рост правонарушений из-за несоблюдения очередности проезда составил 39,9%, нарушение правил проезда пешеходного перехода – 7,8%, неправильный выбор дистанции – 5,1%, несоблюдение условий разрешающих движение задним ходом – 25% [17].

Обеспокоенность вызывает и тот факт, что ряд нарушений ПДД из-за опасного вождения вычленен из практики применения главы 12 КоАП РФ. В частности, ст. 12.9 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства. При этом водителя нельзя привлечь к административной ответственности за такие нарушения требований ч. 1 п. 10.1 ПДД как движение со скоростью, превышающей допустимую величину по условиям видимости дороги, движение со скоростью, способной вызвать потерю управляемости транспортным средством. Кроме того ч. 2 п. 10.1 ПДД содержит требование о необходимости снижения скорости транспортного средства вплоть до остановки при возникновении опасности для движения, которую водитель в состоянии обнаружить. Нарушение данного требования правил также не образует состава правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ. Аналогичной является ситуация при нарушении водителем положения п. 8.12 ПДД, содержащего запрет на движение задним ходом, создающем помехи участникам дорожного движения.



Из анализа юридической литературы [8, с. 140; 10, с. 12; 11] усматриваются рекомендации о возвращении административной ответственности за иные нарушения ПДД в виде солидных штрафов. И это справедливо, так как если штрафная санкция не является адекватной мерой ответственности за совершенное административное правонарушение, это ведет к тому, что дисциплина участников дорожного движения будет ослабленной, последствия чего крайне негативны. Вместе с тем наказание должно быть справедливым и соразмерным. Балльная система учета правонарушений является средством, позволяющим дифференцировать ответственность при назначении административного наказания водителю в каждом конкретном случае. Поэтому нам созвучна позиция В. В. Головки в том, что отмена балльной системы учета нарушений как необходимого механизма воздействия на злостных нарушителей Правил дорожного движения была преждевременной [8, с. 131, 9 с. 174].

На наш взгляд, существует необходимость учитывать и оценивать правонарушения в баллах для выявления опасных водителей и реализации принципа индивидуализации наказаний в области дорожного движения.

Кроме того, количество опасных водителей является, на наш взгляд, одним из основных показателей состояния безопасности дорожного движения, нуждающимся в законодательном закреплении и контроле со стороны ГИБДД. Поэтому справедливо мнение ученого о необходимости пересмотра законодателем своей позиции и принятии законодательного акта, регламентирующего учет правонарушений и повышенную ответственность за совершение нескольких административных проступков в течение определенного периода [8, с. 140. 10 с. 12].

Резюмируя изложенное, а также мировую правоприменительную практику в области дорожного движения, предложение законодателя о введении системы учета правонарушений, основанной на баллах вполне оправданно, но для ее состоятельности считаем необходимым:

– заменить человеческий фактор участия при фиксации и суммировании баллов на автоматическую фиксацию специальными техническими средствами, работающими в автоматическом режиме. Это позволит исключить коррупционные элементы в функционировании балльной системы учета правонарушений и преодолеть правовой нигилизм;

– ввести административную ответственность за систематические нарушения Правил дорожного движения и иные правонарушения в области дорожного движения, установив предельный балл и соответствующие баллы для отдельных видов правонарушений в области дорожного движения, исходя из характера правонарушения и степени вреда.

При этом начисление штрафных баллов не должно освобождать от уплаты административного штрафа;

– возложить функцию по учету правонарушений и суммированию баллов на начальников центров автоматизированной фиксации правонарушений в области дорожного движения ГИБДД (далее – ЦАФАП ГИБДД);

– предоставить начальникам ЦАФАП ГИБДД полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях, зафиксированных техническими средствами и достигших предельной комбинации суммарных баллов;

– дополнить существующую систему административных наказаний новым видом – приостановления права управления транспортными средствами водителем, набравшим предельную комбинацию суммарных баллов;

– отнести к компетенции начальников ЦАФАП ГИБДД полномочия по назначению административного наказания в виде приостановления права управления транспортными средствами.

На наш взгляд, предложенная модель балльной системы учета правонарушений позволит выявлять опасных водителей, реализовать неотвратимость ответственности и индивидуализацию наказаний в области дорожного движения.

### Библиография:

1. О безопасности дорожного движения: федер. закон Рос. Федерации от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ // Рос. газ. 1995. 26 дек.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. 31 дек.
3. О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения (вместе с «Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации»): утв. указом Президента Рос. Федерации от 15 июня 1996 г. № 711 // Рос. газ. 1998. 23 июня.
4. О правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.
5. Об утверждении Правил государственного учета показателей состояния безопасности дорожного движения органами внутренних дел Российской Федерации: утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 6 августа 1998 г. № 894 // Рос. газ. 1998. 25 августа. Монографии, учебники, комментарии, пособия
6. California Driver Handbook. POINTS ON THE DRIVER RECORD. SEAL OF DEPARTMENT OF MOTOR VEHICLES. 2014. P. 105.
7. Driver Guide. CHAPTER 11 – THE POINT SYSTEM AND HOW IT AFFECTS YOU. SEAL OF DEPARTMENT OF REVENUE. P. 81.
8. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения: монография. Омск: Омская академия МВД России., 2007. 207 с.
9. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: дисс. ... д-ра юрид. наук. Омск: Омская академия МВД России., 2008. 404 с.
10. Головкин В. В. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 38 с. Научные публикации, статьи, доклады, сборники
11. Кошелкин С. Ю. Проблемы производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения на современном этапе // Юридический мир. 2008. № 2. Электронные ресурсы
12. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» [Электронный ресурс]: Проект Федерального закона (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 20.02.2013) № 2226369-6. Документ опубликован не был. Доступ из справ. – правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Десятилетие имени Федорова: Госавтоинспекция России попытка ретроспективы. // За рулем: электрон. журн. 2003. № 3. С. 18. URL: <http://www.zr.ru/archive/zr/2003/03/diesiatilietie-imieni-fedorova>. (дата обращения: 18.07.2015).
14. Управление ГИБДД УМВД России по Приморскому краю. В Приморском крае отмечено снижение основных показателей аварийности. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gibdd.ru/r/25/news/1907240/> (дата обращения: 6.10.2015).
15. Госавтоинспекция: Сведения о показателях состоянии безопасности дорожного движения. [Электронный ресурс]: URL: <http://stat.gibdd.ru/stat.html?id=00&date=MONTHS:8.2015&pok=1> (дата обращения: 6.10.2015). Эмпирические материалы
16. Сведения об административных наказаниях, назначенных за нарушение норм и правил, действующих в области дорожного движения. Всего по субъекту: Приморский край. Период: январь-декабрь 2014 г.
17. Справка о результатах служебной деятельности ЦАФАП в ОДД ГИБДД УМВД России по Приморскому краю за 12 месяцев 2014 года.
18. Справка о результатах служебной деятельности ОБ ДПС ГИБДД УМВД России по г. Владивостоку 12 месяцев 2014 года.
19. Романькова С.А. Бальная система учета правонарушений как механизм сдерживания водителей, систематически и злобно нарушающих Правила дорожного движения в России // Административное и муниципальное право. – 2014. – 11. – С. 1181 – 1186. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.13403.
20. Тюрин В.А. К вопросу о понятии мер административного пресечения в системе административного принуждения // Административное и муниципальное право. – 2010. – 7. – С. 65 – 67.
21. Костенников М.В., Трофимов О.Е. Правовое регулирование транспортной безопасности и роль полиции в ее обеспечении // NB: Административное право и практика администрирования. – 2013. – 9. – С. 18 – 52. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.9.10134. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_10134.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_10134.html)

### References (transliterated):

1. Golovko V. V. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' Gosudarstvennoi inspeksii bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya: monografiya. Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii., 2007. 207 s.
2. Golovko V. V. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del v oblasti dorozhnogo dvizheniya: diss. ... d-ra jurid. nauk. Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii., 2008. 404 s.
3. Golovko V. V. Administrativno-yurisdiktsionnaya deyatel'nost' organov vnutrennikh del v oblasti dorozhnogo dvizheniya: avtoref. diss. ... d-ra jurid. nauk. M., 2008. 38 s. Nauchnye publikatsii, stat'i, doklady, sborniki
4. Koshelkin S. Yu. Problemy proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v oblasti dorozhnogo dvizheniya na sovremennom etape // Yuridicheskii mir. 2008. № 2. Elektronnye resursy
5. Roman'kova S.A. Bal'naya sistema ucheta pravonarushenii kak mekhanizm sderzhivaniya voditelei, sistematicheskii i zlostno narushayushchikh Pravila dorozhnogo dvizheniya v Rossii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 11. – С. 1181 – 1186. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.11.13403.
6. Tyurin V.A. K voprosu o ponyatii mer administrativnogo presecheniya v sisteme administrativnogo prinuzhdeniya // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2010. – 7. – С. 65 – 67.
7. Kostennikov M.V., Trofimov O.E. Pravovoe regulirovanie transportnoi bezopasnosti i rol' politsii v ee obezpechenii // NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya. – 2013. – 9. – С. 18 – 52. DOI: 10.7256/2306-9945.2013.9.10134. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_10134.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_10134.html)