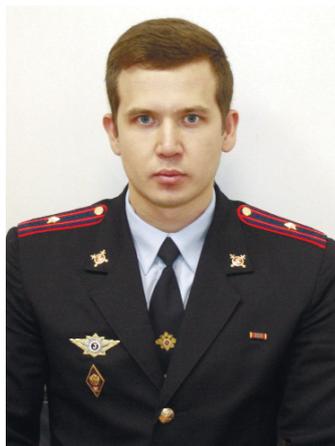


УДК 342.95

DOI: 10.24420/KUI.2018.27.12.006



Р.Х. Миннебаев

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
В ОБЛАСТИ АВТОМОБИЛЬНЫХ
ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК**

**SOME ENFORCEMENT ISSUES
IN THE FIELD OF ROAD
PASSENGER TRANSPORT**

Введение: в статье автором рассматриваются актуальные проблемы нарушения правил перевозки пассажиров и повышения безопасности пассажирских перевозок на автомобильном транспорте. Особое внимание уделено законодательным коллизиям в области правил перевозки детей и лицензирования транспортных перевозок.

Материалы и методы: в работе проанализированы результаты правоприменительной практики подразделений дорожно-патрульной службы государственной инспекции по безопасности дорожного движения (далее – ДПС ГИБДД) по Нижегородской области, нормативные правовые акты, регулирующие организацию пассажирских перевозок автомобильным транспортом, а также нормы, указанные в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Методологическую основу исследования составили: методы диалектики как общенаучного метода познания, а также частнонаучные методы: сравнительно-правовой, технико-юридический, формально-логический в их различном сочетании. Важной составляющей является применение метода обращения к выводам институциональной юридической теории.

Результаты исследования: отсутствие законодательного закрепления обязательного лицензирования деятельности в области пассажирских перевозок автомобильным транспортом препятствует повышению безопасности дорожного движения и оптимизации государственного контроля в данной сфере общественных отношений. По мнению автора статьи, целесообразным будет шаг к принятию основополагающего кодификационного акта, который сможет объединить в себе нормы по регулированию правил перевозки отдельными видами транспорта.

Ключевые слова: правила перевозки детей; правила перевозки пассажиров; административная ответственность за нарушение правил перевозки людей

Для цитирования: Миннебаев Р.Х. Некоторые вопросы правоприменения в области автомобильных пассажирских перевозок // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2018. Т. 9, № 3. С. 342-347. DOI: 10.24420/KUI.2018.27.12.006

Introduction: the article deals with actual issues of violation of rules of transportation of passengers and improving safety transportation of passengers in automobile transport. Particular attention is paid to legislative collisions concerning rules of transportation of children and licensing of transport.

Materials and Methods: the paper analyzes the results of law enforcement practice of General Administration for Traffic Safety in the Nizhnij Novgorod Region, laws and regulations of the organization of passenger transport, as well as the norms specified in the Code of the Russian Federation on Administrative Offences.

The methodological basis of the study was: methods of dialectics as a general scientific method of cognition, as well as specific scientific methods: comparative and legal, technical and legal, formal and logical in their various combinations. An important component is the application of the method of appeal to the conclusions of institutional legal theory.

Results: the lack of legislative consolidation of mandatory licensing of all passenger transport hinders the improvement of road safety and optimization of state control of this sphere of public relations. It would be advisable to take a step towards the adoption of a fundamental codification act, which would be able to combine the rules for the regulation of carriage by certain modes of transport.

Key words: rules of transportation of children, rules of transportation of passengers, administrative responsibility for violation of rules of transportation of people

For citation: Minnebaev R.H. Some Enforcement Issues in the Field of Road Passenger Transport // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. V. 9, N 3. P. 342-347. DOI: 10.24420/KUI.2018.27.12.006

Введение

В социальной и экономической жизни общества перевозка пассажиров играет значимую роль, так как способствует удовлетворению основных потребностей населения. Одним из наиболее популярных и распространенных видов наземного транспорта является автомобильный транспорт, который также занимает лидирующие позиции и в области пассажирских перевозок. Доля автомобильного транспорта общего пользования во всем объеме пассажирских перевозок составляет практически 60 % [1, с. 24].

При этом перевозка пассажиров автомобильным транспортом определяется как деятельность, при осуществлении которой возможно причинение ущерба правам, законным интересам, здоровью граждан. Поэтому к субъекту, занимающемуся этим видом деятельности, предъявляются повышенные требования [2, с. 56]. Оптимизация и усовершенствование организации пассажирских перевозок должны осуществляться, в том числе, и с использованием правовых средств, которые при этом должны соответствовать сути социальных отношений между участниками транспортного процесса и обеспечивать механизмы для стимулирования сотрудничества и самоорганизации.

Обзор литературы

Вопросы, связанные с организацией и урегулированием пассажирских автомобильных перевозок, рассматриваются в работах Вельможина А.В., Гудкова А.В., Гудкова Д.В., Миротина Л.Б., Селюковой М.А., Спирина И.В., Турпищевой М.С., Ширяева С.А. и других. Значительный вклад в исследование проблем данной сферы также внесен такими авторами, как Братановский С.Н., Братановская М.С., Евстигнеева Ю.В., Евстигнеев Н.А.

Труды данных ученых, безусловно, способствовали активному обсуждению актуальных вопросов и поиску возможных решений в области пассажирских перевозок автомобильным транспортом.

Материалы и методы

В ходе исследования вопросов правоприменения в области пассажирских перевозок автомобильным транспортом нами был проведен анализ нормативных правовых актов (далее – НПА), содержание которых отражает правила перевозки людей, регулирование и контроль организации пассажирских перевозок.

В частности, материалом для исследования послужили статьи 12.23, 14.1.2, 26.2, 26.11, 28.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 30.05.2018) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»). Рассмотрены отдельные пункты Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Выводы и результаты основаны на изучении правоприменительной практики подразделений ДПС ГИБДД по Нижегородской области.

Результаты исследования

Анализ правоприменительной практики подразделений ДПС ГИБДД по Нижегородской области показал, что дела об административных правонарушениях, связанные с перевозкой пассажиров, чаще всего направлены на то, чтобы привлечь перевозчиков к ответственности за несоблюдение требований к перевозке детей и за несоблюдение лицензионных требований.

Часто правонарушитель пытается оспорить наложенное на него административное наказание, поскольку инспектору ДПС ГИБДД зачастую трудно доказать, что, например, ребенок фактически перевозился с нарушением норм п. 22.9¹ Правил дорожного движения (далее – ПДД).

Так, Арзамасский городской суд Нижегородской области, рассмотрев жалобу Савина А.Г. на отмену решения по делу об административном правонарушении, указал, что правонарушитель перевозил на заднем сиденье автомобиля ребенка в специальном удерживающем устройстве. Случай административного правонарушения, описанный в протоколе об административном правонарушении, не соответствует фактической ситуации².

Однако инспектор ДПС ОМВД России по городу Арзамасу с жалобой Савина А.Г. не согласился и в свою очередь пояснил, что 23.08.2017 на Соборной площади Арзамаса во время несения им службы он остановил транспортное средство из-за того, что в открытое заднее стекло со стороны водителя инспектор увидел ребенка, который, придерживаясь за подголовник водителя, высу-

¹ Перевозка пассажиров автомобильным транспортом. Режим доступа: http://ugadn25.ru/about/companynews/companynews_189.html, свободный. Дата обращения: 25.07.2018.

² Дело 12-163/2017 // Решение Арзамасского городского суда Нижегородской области от 21.09.2017.

нул голову из окна автомобиля. После остановки транспортного средства инспектором ДПС водитель закрыл заднее стекло, сказав, что правонарушение отсутствует и инспектор ничего не сможет доказать.

В соответствии со статьей 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), в случае административного правонарушения доказательствами по делу признаются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которого находится дело, устанавливает наличие или отсутствие административного правонарушения, вины лица, привлеченного к ответственности, а также других обстоятельств, имеющих отношение к надлежащему разрешению дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными процессуальными документами, которые предусмотрены законодательством.

В соответствии со статьей 26.11 КоАП РФ судья осуществляет производство по делу об административном правонарушении, оценивает доказательства по своей внутренней убежденности на основе всестороннего, полного и объективного изучения всех обстоятельств дела в целом. Никакие доказательства не могут иметь заранее predetermined и установленную силу. Следовательно, вина Савина А.Г. в совершении административного правонарушения подтверждается:

– протоколом об административном правонарушении, составленным должностным лицом в соответствии с требованиями статьи 28.2 КоАП РФ непосредственно после обнаружения противоправных действий водителя Савина А.Г. и признаков административного правонарушения, содержащего описание обстоятельств события;

– рапортом инспектора ДПС ГИБДД.

Не доверять предоставленным доказательствам у суда нет оснований. Достоверность и допустимость перечисленных доказательств не вызывает сомнений. Обстоятельства, изложенные в отчете инспектора ДПС и протоколе об административном правонарушении, любыми доказательствами, с учетом требований, имеющих признаки допустимости и относимости, Савиным А.Г. не опровергнуты. Протокол составлен в соответствии с требованиями КоАП РФ. На основании вышеизложенного решение суда оставлено без изменений.

Приведем другой пример. Верховным Судом РФ от 30.06.2014 отменено постановление № 44-АД14-3 и прекращено производство по делу о привлечении гражданина Мехоношина В.И. к административной ответственности за нарушение требований к перевозке детей.

Постановлением исполняющего обязанности командира роты № 5 батальона № 2 полка ДПС ГИБДД УМВД России по г. Перми от 26.09.2013, оставленным без изменения решением судьи Мотовилихинского районного суда г. Перми от 10.12.2013 и решением судьи Пермского краевого суда от 22.01.2014, Мехоношин В.И. был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 12.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнут административному наказанию в виде административного штрафа в размере 3000 рублей. В постановлении сотрудника ГИБДД было указано, что Мехоношин В.И. перевозил на заднем сидении транспортного средства пристегнутого ремнем безопасности ребенка (9 лет) без специального удерживающего устройства. Гражданин нарушил правила перевозки людей, поэтому судами низшей инстанции было принято решение об отказе в удовлетворении жалобы Мехоношина В.И. на прекращение производства по делу об административном правонарушении.

Итоговая отмена постановления Верховным Судом РФ обусловлена вновь открывшимся обстоятельством. Из пояснения гражданина Мехоношина В.И. следовало, что на самом деле ребенок находился на подушке, позволяющей пристегнуть его с помощью ремней безопасности. В таком случае, согласно пункту 22.9 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090, перевозить детей до 12 лет на заднем сиденье можно (при использовании как детских удерживающих устройств, соответствующих весу и росту ребенка, так и иных средств, позволяющих пристегнуть его с помощью ремней безопасности). Судья Верховного Суда РФ принял решение удовлетворить надзорную жалобу Мехоношина В.И. и прекратить производство по делу об административном нарушении.

Данный пример ярко показывает существующие коллизии в законодательстве, нормы которого регулируют автомобильные пассажирские перевозки.

Однако анализ правоприменительной практики по рассматриваемому нами виду административных правонарушений показывает, что наиболее распространенным среди них является предпринимательская деятельность, которая должна осуществляться только на основании полученного разрешения (лицензии), но в реальности осуществляется без такового разрешения или с нарушением правил лицензирования.

Помимо указанных проблемных вопросов, касающихся пассажирских автомобильных перевозок, существуют и иные. Среди них:

– отсутствие четко определенных правил организации и осуществления международных, междугородних (межмуниципальных) пассажирских перевозок;

– отсутствие идеальной прозрачности в системе получения маршрутов с помощью тендеров;

– отсутствие четкого механизма получения бюджетных субсидий перевозчикам негосударственной формы собственности для перевозки льготной категории граждан;

– неурегулированность вопроса об использовании пассажирских перевозок на таких автомобильных транспортах, как легковое и маршрутное такси;

– отсутствие регулирования системы «Carsharing» в крупных городах, что является в настоящее время острой проблемой, в том числе по привлечению водителей к юридической ответственности.

Особенно много вопросов появляется в процессе организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Так, при организации транспортных услуг и предоставлении их населению возникают правовые отношения, включающие в себя как гражданские отношения, которые осуществляются на основе договора перевозки между перевозчиками и пассажирами, так и административно-правовые.

В компетенцию субъектов РФ, а также муниципальных органов входит решение вопросов о предоставлении населению транспортных услуг. В то же время на государственном уровне законодателем соответствующие полномочия не разграничены.

В случае правовой неопределенности компетентные органы создают и вводят в действие НПА, устанавливающие механизмы административного регулирования на рынке регулярных перевозок. Однако данные НПА часто оспариваются на основании возникших в результате их принятия противоречий принципам свободной конкуренции¹.

Пассажирские перевозки имеют особую социальную значимость, но трудно не согласиться с тем, что «деятельность пассажирских автомобильных перевозок должна основываться на минимальных «транспортных стандартах», гарантированных государством». Данные стандарты должны нести в себе систему показателей, кото-

рая включала бы характеристику качества, критерии оценки деятельности перевозчика, а также уровня доступности транспортных услуг [3, с. 27].

Именно поэтому, на наш взгляд, принятие ФЗ «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации»² является очевидным и необходимым решением, которое будет стимулом для устранения возникших в последние годы противоречий, а также позволит установить четкие границы полномочий в области административного регулирования пассажирских транспортных перевозок субъектов Российской Федерации и местных органов власти. Однако проект данного закона находится на рассмотрении Государственной Думы с 2007 года и за это время прошел лишь стадию первого чтения.

Еще одной довольно распространенной проблемой в области пассажирских перевозок является перевозка, осуществляемая такси. В 2011 году на законодательном уровне была установлена административная ответственность за нарушение правил перевозки пассажиров и багажа пассажирским такси, при этом законодатель обошел ответственность за нарушение правил перевозки пассажиров на маршрутном такси. Несмотря на введение в 2012 году положения, предусматривающего возможность перевозки пассажиров легковым такси только при наличии соответствующего разрешения, многие перевозчики продолжают осуществлять эту деятельность незаконно.

Данный факт свидетельствует о том, что применение законодательства, которое устанавливает ответственность за неисполнение владельцем транспортного средства обязательства, предусматривающего страхование своей гражданской ответственности, невозможно [4, с. 27-30]. Указанное разрешение лицензией, с точки зрения действующих правил и норм, являться не может, поскольку в перечне лицензируемых видов деятельности данный тип перевозки не отражен. То есть у сотрудников ДПС отсутствует возможность применения административных мер к правонарушителям. В то же время исключения, существующие для автомобильного транспорта, предусмотренные статьей 14.1.2 КоАП РФ, об увеличении административной ответственности перевозчиков, напротив, способствуют работе теневого бизнеса в сфере перевозок.

¹ Решение Приморского УФАС России по делу № 5/082011 в отношении Администрации Приморского края о нарушении антимонопольного законодательства, которое выразилось в принятии постановления от 19.11.2010 № 375-па «Об организации маршрутов регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования и привлечении перевозчиков к выполнению перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования на территории Приморского края».

² Проект Федерального закона № 423427-4 «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», (дата обращения: 20.08.2018).

Одним из существенных недостатков и пробелов в законодательстве следует считать отсутствие четкого требования к обязательному лицензированию порядка допуска на рынок автотранспортных услуг всех перевозчиков. Надзорные органы также отмечают острую проблему, связанную с недостаточной правовой базой, касающейся осуществления автомобильных пассажирских перевозок хозяйствующими субъектами-нелицензиатами.

Так, Управлением государственного автодорожного надзора по Приморскому краю отмечается неравенство ответственности между перевозчиками-нелицензиатами и теми, кто ведет свою деятельность в рамках закона. То есть ответственность за перевозку пассажиров без специального на то разрешения в разы ниже (информация о контрольно-надзорной деятельности Управления государственного автодорожного надзора по Приморскому краю за 12 месяцев 2016 г.) [7].

Обсуждение и заключения

Подводя итог, выскажем убежденность в том, что законодательное закрепление обязательного лицензирования деятельности в области пассажирских перевозок любыми автомобильными транспортными средствами будет способствовать значительному повышению уровня безопасности дорожного движения. А благодаря законодательной инициативе Управлению государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (УГАДН) будет представлена возможность оптимизировать осуществ-

ление государственного контроля в данной сфере общественных отношений.

Необходимо внесение изменений и в п. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», из которого, на наш взгляд, необходимо исключить фразу: «оборудованным для перевозок более восьми человек». Таким образом любая деятельность, связанная с пассажирскими перевозками автомобильным транспортом, будет подвергнута обязательному лицензированию. Исключение составят случаи, когда данная деятельность будет осуществляться для обеспечения собственных нужд индивидуального предпринимателя или юридического лица либо по заказам.

К сожалению, «разрозненность» законодательства в сфере пассажирских перевозок автомобильным транспортом выступает общей проблемой правового регулирования. Выходом из сложившейся ситуации, по нашему убеждению, будет шаг к принятию основополагающего кодификационного акта, который сможет соединить в себе нормы по регулированию правил перевозки отдельными видами транспорта. Несмотря на все суждения практиков и теоретиков, по-прежнему остается не решенным и требует углубленного исследования вопрос о необходимости и важности разработки и введения в действие Транспортного кодекса РФ или Кодекса транспортных перевозок РФ [6].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лернер Б.Е. Гражданско-правовые договоры как средства самоорганизации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 24.
2. Зарапина Л.В. Правовое регулирование перевозки пассажиров автомобильным транспортом в междугородном сообщении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. 324 с.
3. Ахундов Р.А. Правовое регулирование пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 27.
4. Долгов С.Г. Проблемы заключения договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцами транспортных средств // Гражданское право. 2015. № 5. С. 27-30.
5. Стребкова О.С. К вопросу о правовом статусе перевозчика по договору перевозки пассажиров автомобильным транспортом // Юридический мир. 2011. № 8. С. 35-37.
6. Стрельникова И.А. Проблемы правового регулирования транспортной деятельности // Современное право. 2012. № 1. С. 96-102.
7. Деятельность полиции по предоставлению государственных услуг в области безопасности дорожного движения / Р.Х. Миннебаев, А.Ю. Афанасьев, В.В. Колесник [и др.]. Казань: Изд-во «Бук», 2017. 58 с.
8. Афанасьев А.Ю., Миннебаев Р.Х., Самойлюк Р.Н. Особенности административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД по обеспечению безопасности дорожного движения // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 4. С.177-181.

REFERENCES

1. Lerner B.E. Grazhdansko-pravovye dogovory kak sredstva samoorganizacii passazhirskih perevozok na avtomobil'nom transporte: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2013. S. 24.
2. Zarapina L.V. Pravovoe regulirovanie perevozki passazhirov avtomobil'nym transportom v mezhdugorodnom soobshchenii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Volgograd, 2005. 324 s.

3. Ahundov R.A. Pravovoe regulirovanie passazhirskih perevozkok avtomobil'nym transportom v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2005. S. 27.
4. Dolgov S.G. Problemy zaklyucheniya dogovora obyazatel'nogo strahovaniya grazhdanskoj otvetstvennosti vladel'cami transportnyh sredstv // Grazhdanskoe pravo. 2015. № 5. S. 27-30.
5. Strebkova O.S. K voprosu o pravovom statuse perevozchika po dogovoru perevozki passazhirov avtomobil'nym transportom // YUridicheskij mir. 2011. № 8. S. 35-37.
6. Strel'nikova I.A. Problemy pravovogo regulirovaniya transportnoj deyatel'nosti // Sovremennoe pravo. 2012. № 1. S. 96-102.
7. Deyatel'nost' policii po predostavleniyu gosudarstvennyh uslug v oblasti bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya / R.H. Minnebaev, A.YU. Afanas'ev, V.V. Kolesnik [i dr.]. Kazan': Izd-vo «Buk», 2017. 58 s.
8. Afanas'ev A.YU., Minnebaev R.H., Samojlyuk R.N. Osobennosti administrativno-yurisdikcionnoj deyatel'nosti GIBDD po obespecheniyu bezopasnosti dorozhnogo dvizheniya // YUridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2015. № 4. S.177-181.



Об авторе: Миннебаев Рустам Хамзович, кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России

e-mail: rust86nn@yandex.ru

© Миннебаев Р.Х., 2018

Статья получена: 31.08.2018 Статья принята к публикации: 19.09.2018.

Статья опубликована онлайн: 26.09.2018.

About the author: Minnebaev Rustam H., Candidate of Legal Sciences (Reseach Doctorate), Senior Lecturer of Administrative Activities of Internal Affairs of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Interior of Russia

e-mail: rust86nn@yandex.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The author has read and approved the final version of the manuscript.

НОВЫЕ ИЗДАНИЯ КАЗАНСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МВД РОССИИ



Направления совершенствования деятельности дежурных частей органов внутренних дел России: материалы всероссийского круглого стола (12 апреля 2018 г.). – Казань : КЮИ МВД России, 2018. – 44 с.

Сборник подготовлен по материалам всероссийского круглого стола, организованного и проведенного в Казанском юридическом институте МВД России.

Предназначен для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, а также сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Размещено в ЭИОС КЮИ МВД России (eioskuimvd.ru)