

М. М. Ершова

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ АВТОМОБИЛЬНЫХ ПЕРЕВОЗОК

Аннотация. В данной статье рассматриваются некоторые аспекты государственного регулирования автомобильных перевозок пассажиров. Рассматриваются как современные проблемы автомобильных перевозок, так и подчеркивается необходимость совершенствования государственного регулирования автомобильных перевозок. Значительное увеличение транспорта на одного человека существенным образом обостряет транспортные проблемы, что обуславливает необходимость оптимизированного и эффективного подхода к решению проблемы управления транспортной сферой, элементом которого является государственный контроль.

Ключевые слова: юриспруденция, регулирование, автотранспорт, перевозки, пассажир, государство, контроль, эффективность, оптимизация, управление.

Значительное увеличение плотности населения, а также увеличение транспорта на одного человека того или иного города существенным образом обостряет транспортные проблемы, что обуславливает необходимость оптимизированного и эффективного подхода к решению проблемы управления транспортной сферой, элементом которого является государственный контроль.

Транспорт – одна из важнейших базовых отраслей экономики. Исходя из этого, государственные органы власти, развитие транспорта и транспортной инфраструктуры относят к приоритетным направлениям государственного развития.

Автомобильный транспорт – ключевой элемент транспортной системы страны.

Особенно остро стоит проблема в городах мегаполисах, то есть городах глобального уровня, где существуют множественные транспортные потоки. Так, например, к настоящему моменту Москва является одним из крупнейших городов мира. Численность ее жителей давно перевалила за 10 млн. чел., в настоящее время составляет 11 млн. 551 тыс. 930 человек¹. Такая гигантская человеческая биомасса, сосредоточенная на относительно небольшом пространстве, приводит к колоссальному перенапряжению всех систем жизнеобеспечения города.

Сегодня трудно представить человечество без автомобильного транспорта. Этот вид передвижения является самой динамичной и быстро развивающейся отраслью мировой экономики. Мировой автомобильный парк насчитывает более 700 млн. единиц и продолжает быстро расти². В мире каждые две секунды с конвейера сходит новый автомобиль, что приводит к резкому повышению автомобилизации населения мира. В 2005 год на 1000 человек в мире приходилось около 120 автомобилей, в 2025 году эта цифра может увеличиться до 160.³ И если в развитых странах Европы и США насыщение достигло практически своего предела (в США уже насчитывается более 500 автомобилей на 1000 жителей страны), то в развивающихся странах автомобилизация населения стремительно растет.

В настоящее время уровень автомобилизации населения Москвы достиг 350 индивидуальных легковых машин на 1000 жителей⁴. При росте этого уровня до среднеевропейских показателей к расчетному сроку численность парка легковых автомобилей в Москве может составить 5 млн. единиц, то есть чуть больше одного в среднем на семью. Использование

² Капустин А.А., Денисов В.Н. Автотранспортный комплекс и проблемы экологической ситуации в мегаполисах // Мир человека 2009 – №1. С. 80

³ Там же.

⁴ Коротков Ю.В. Планировка, застройка, транспорт Москвы // Архитектура и строительство Москвы 2008. Т. 542 – №6. С. 39

¹ Численность населения Москвы 2011 г. – Росстат // Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс]: <http://www.gks.ru/>

автомобиля в Москве требует территории для движения по улицам и проездам внутри кварталов, микрорайонов, придомовых участков, для постоянного хранения в гаражах или на стоянках, для временного паркирования в сооружениях или на открытых площадках. Кроме того, необходимы территории для размещения объектов инфраструктуры, связанной с эксплуатацией автомобиля.

Однако если обратиться к статистическим данным по пассажирообороту на автомобильном транспорте, то следует отметить их уменьшение. (См. рисунок 1.1.)

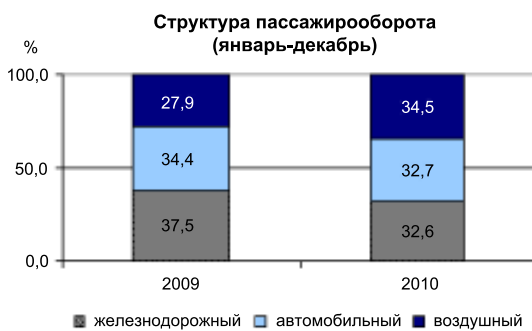


Рис. 1.1. Структура пассажирооборота⁵

Значительное увеличение административных правонарушений на транспорте обуславливает необходимость обращения к проблемам правового регулирования. Особенно остро стоит проблема в сфере автомобильного транспорта. Так, увеличение автомобильного парка наряду с другими факторами обусловило рост количества дорожно-транспортных происшествий. В этой связи обеспечение безопасности на транспорте в нашей стране в последние годы стало очень серьезной проблемой.

Ежегодно на дорогах России погибает более 30 тыс. человек, что составляет население города, аналогичного г. Собинка.⁶

Проблема безопасности на транспорте является одной из приоритетных задач деятельности правоох-

ранительных органов и государства в целом. Она не ограничивается решением проблем на автомобильном транспорте. На сегодняшний день существуют серьезные проблемы предотвращения правонарушений на железнодорожном, воздушном и водном транспорте.

Решение данной задачи усложняется ростом числа транспортных средств, используемых в повседневной деятельности как юридическими, так и физическими лицами (ежегодный прирост грузового транспорта составляет 4%, легкового – 12%), и снижением качества и пропускной способности транспортных магистралей.

В сложившихся условиях возрастает роль правового регулирования и правоприменения в области административных правонарушений на транспорте.

Автомобильный транспорт занимает весьма значительное место в объеме перевозок, осуществляемых в РФ, причем отмечаются тенденции к его постоянному развитию и обновлению. Увеличение объема автотранспорта влечет за собой необходимость еще более строгого регулирования труда лиц, непосредственно осуществляющих перевозки на внутрирайонных, городских, межрегиональных и международных маршрутах.

Владельцами объектов автомобильной транспортной инфраструктуры выступают как юридические лица, осуществляющие свою деятельность на основе государственной, муниципальной и частной форм собственности, так и физические лица – индивидуальные предприниматели.

«Существующее разнообразие владельцев транспортных средств, во-первых, повлекло за собой необходимость дифференцированного правового регулирования с учетом организационно-правовых форм хозяйствования и форм собственности, сложившихся в общественном производстве современной России»⁷. Во-вторых, требуется четкое правовое регулирование рабочего времени и времени отдыха, так как работа автомобильного транспорта протекает, как правило, в непрерывном режиме. В-третьих, повышенные требования к исполнению работниками автомобильного транспорта своих

⁵ Транспортная отрасль в 2011 г. Первое полугодие // [Электронный ресурс]: http://referat.semestr.ru/economika/2011/industry-2011_18.php

⁶ Пеньков И.М., Агарков А.В. Проблемы, возникающие при расследовании уголовных дел о дорожно – транспортных происшествиях. // Вестник Владимирского юридического института 2008. – №2 (7). – С. 184

⁷ Зайцева О.Б. Нормативная основа правового регулирования режима отдыха и труда работников автомобильного транспорта. /- URL: <http://kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=9920&mode=thread&order=1&thold=0>.

трудо­вых обя­зан­но­стей, зна­нию пра­вил дорож­но­го дви­же­ния, пра­вил тех­ни­ки безо­пас­но­сти, тех­ни­че­ских ин­струк­ций по обе­служива­нию тех­ни­че­ских сред­ств тре­буют над­ле­жа­ще­го кон­тро­ля и над­зо­ра за дея­тель­но­стью вла­дель­цев транс­порт­ных сред­ств, а так­же при­ме­не­ния мер дис­ци­пли­нар­ной и ма­тери­аль­ной от­вет­ствен­но­сти к ра­бот­ни­кам транс­порта, со­вер­ша­ю­щим тру­до­вые пра­во­на­ру­ше­ния.

Ме­ж­ду­на­род­ная ор­га­ни­за­ция тру­да (МОТ) со­зда­ла опре­де­лен­ные ме­ж­ду­на­род­ные стан­дар­ты пра­во­во­го ре­гу­ли­ро­ва­ния тру­да дорож­ных транс­порт­ных ра­бот­ни­ков, ко­то­рые дол­жны учи­ты­вать­ся в нор­мах на­ци­о­наль­но­го за­ко­но­да­тель­ства о тру­де, и в ча­ст­но­сти в нор­мах тру­до­во­го за­ко­но­да­тель­ства Рос­сии. Пре­жде все­го это ка­са­ет­ся тер­ми­но­ло­гиче­ской су­щ­но­сти по­ня­тий, ис­поль­зуе­мых при­ме­ни­тель­но к дорож­но­му транс­пор­ту.

Сог­лас­но Кон­вен­ции МОТ №67 «О про­дол­жи­тель­но­сти ра­боче­го вре­ме­ни и от­ды­ха на дорож­ном транс­пор­те» 1939 г.⁸ (да­лее – Кон­вен­ция №67) тер­мин «пе­ре­воз­оч­ное сред­ство дорож­но­го транс­порта» от­но­сится ко всем пе­ре­воз­оч­ным сред­ствам, яв­ля­ю­щим­ся го­су­дар­ствен­ной или ча­ст­ной соб­ствен­но­стью, дви­жимым ме­ха­ни­че­ской си­лой, в т.ч. к трам­ва­ям и трол­лей­бу­сам, к при­це­пам с мо­то­ри­зо­ван­ной тя­гой, ко­то­рые обе­спечива­ют пе­ре­воз­ку по обще­ствен­ным пу­тям пас­са­жи­ров или то­варов за пла­ту или же для обе­спечения соб­ствен­ных нужд тех пред­при­ятий, ко­то­рые ис­поль­зуют пе­ре­воз­оч­ное сред­ство (п. 2 ст. 1).

В цен­тре вни­ма­ния МОТ при соз­да­нии ме­ж­ду­на­род­ных стан­дар­тов для ра­бот­ни­ков дорож­но­го транс­порта на­хо­дятся нор­мы о про­дол­жи­тель­но­сти ра­боче­го вре­ме­ни и от­ды­ха. При этом рас­ши­ф­ро­вы­ва­ется су­щ­но­сть вы­ра­же­ния «про­дол­жи­тель­но­сти ра­боче­го вре­ме­ни»: это озна­чает вре­мя, в те­че­ние ко­то­ро­го дан­ные лица на­хо­дятся в рас­по­ря­же­нии пред­при­нима­теля или дру­гих лиц, име­ю­щих пра­во тре­бовать от них ус­луг. При этом про­дол­жи­тель­но­сти ра­боче­го вре­ме­ни со­сто­ит из вре­ме­ни, по­свя­щен­но­го ра­боте, вы­пол­няе­мой при про­бе­ге пе­ре­воз­оч­но­го сред­ства; вре­ме­ни, за­тра­чен­но­го для вы­пол­нения вспо­мо­га­тель­ной ра­боты; пе­ри­о­дов про­сто­го при­сут­ствия (де­жур­ства); про­ме­жу­точ­ных пе­ри­о­дов от­ды­ха или пе­ре­ры­ва в ра­боте, до­пус­ти­мая про­дол­жи­

тель­но­сти ко­то­рых ус­та­нав­ли­ва­ется ко­мпе­тен­тным ор­га­ном вла­сти (п. «а» ст. 4 Кон­вен­ции №67).

Кон­вен­ция МОТ №153 «О про­дол­жи­тель­но­сти ра­боче­го вре­ме­ни и пе­ри­о­дах от­ды­ха на дорож­ном транс­пор­те» 1979 г.⁹ зна­чи­тель­но уг­луб­ляет ос­но­вы пра­во­во­го ре­гу­ли­ро­ва­ния транс­порт­ных ра­бот­ни­ков и их диф­фе­рен­ци­а­цию, уточ­няя, что ме­ж­ду­на­род­ные нор­мы дол­жны при­ме­нять­ся к во­ди­те­лям, ра­бота­ю­щим по най­му ли­бо на пред­при­яти­ях, за­ня­тых пе­ре­воз­ками для тре­тьих сто­рон, ли­бо на пред­при­яти­ях, пе­ре­возя­щих грузы или пас­са­жи­ров за свой счет на ав­то­мо­би­лях, ис­поль­зуе­мых про­фес­си­о­наль­но для внут­рен­них или ме­ж­ду­на­род­ных ав­то­мо­би­ль­ных пе­ре­возок то­варов или пас­са­жи­ров.

Сле­дует от­ме­тить, что имен­но в на­сто­я­щее вре­мя в Рос­сии ста­ли осу­ществ­лять тру­до­вую дея­тель­но­сти во­ди­те­ли, ра­бота­ю­щие у ра­ботодате­лей всех ор­га­ни­за­ци­он­но-пра­во­вых форм и форм соб­ствен­но­сти, в от­ли­чие от со­вет­ско­го пе­ри­о­да, ко­гда тру­д транс­порт­ных дорож­ных ра­бот­ни­ков на­блю­дался ли­шь в го­су­дар­ствен­ных пред­при­яти­ях, уч­ре­жде­ниях, ор­га­ни­за­циях.

Не­со­блю­де­ние во­ди­те­лями транс­порт­ных сред­ств при осу­ществ­лении ме­ж­ду­на­род­ных ав­то­мо­би­ль­ных пе­ре­возок по тер­ри­то­рии Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции ре­жи­ма от­ды­ха и тру­да, влечет ус­та­но­в­ле­ние ад­ми­ни­стра­тив­ной от­вет­ствен­но­сти по ст. 11.23. КоАП РФ.

Дан­ные пра­вила ус­та­нав­ли­ва­ются как для рос­сий­ских, так и для за­ру­бе­ж­ных пе­ре­воз­чи­ков-учас­тни­ков Ев­ро­пей­ско­го со­гла­ше­ния о ра­боте эки­па­жей транс­порт­ных сред­ств, осу­ществ­ля­ю­щими ме­ж­ду­на­род­ные ав­то­мо­би­ль­ные пе­ре­возки, а так­же пе­ре­воз­чи­ками го­су­дарств, с ко­то­ры­ми за­клю­чены ме­ж­ду­на­род­ные до­гово­ры Рос­сий­ской Фе­де­ра­ции, пре­дус­ма­три­ва­ю­щие со­блю­де­ние ана­ло­гич­ных пра­вил.

Сог­лас­но по­ста­но­в­ле­нию пра­ви­тель­ства РФ №922 от 03.08.1996 г (по­ста­но­в­ле­ние очень ус­та­ре­ло, и на те­ку­щий мо­мент про­ти­во­ре­чит тре­бо­ва­ния за­ко­но­да­тель­ства, да и к то­му же ка­са­ет­ся толь­ко РФ). все ав­то­бу­сы и грузо­вые транс­порт­ные сред­ства, осу­ществ­ля­ю­щие ме­ж­ду­го­род­ные пе­ре­возки, дол­жны быть обо­ру­до­ваны та­хо­гра­фа­ми, с це­лью обе­спечения безо­пас­ных ус­ло­вий пе­ре­возок, пу­тем со­блю­дения во­ди­те­лем ре­жи­мов тру­да и от­ды­ха.

⁸ Information document on ratifications and standards-related activities (as to 31 December 2008).- Geneva: International Labour Office, 2009. P. 73

⁹ Information document on ratifications and standards-related activities (as to 31 December 2008).- Geneva: International Labour Office, 2009. P. 115

Согласно международному договору ЕСТР оснащению тахографами подлежат все автобусы и грузовые транспортные средства, осуществляющие междугородние перевозки с той же целью.

В дополнение к этому, летом 2009 г., президентом России было отдано распоряжение Министерству транспорта о разработке положения об оборудовании тахографами автомобилей с числом мест более 8, и грузовиков с полной массой выше 3,5 тонн начиная с 1 января 2010 г (срок уже прошел – положение не опубликовано, и опять-таки это касается только РФ).

Субъектом правонарушений выступают отечественные и зарубежные физические и юридические лица, наделенные статусом российского перевозчика.

Под российским перевозчиком подразумевается российское юридическое или физическое лицо, использующее принадлежащее ему грузовое транспортное средство либо автобус для перевозки грузов или пассажиров.

Иностранным перевозчиком считается иностранное юридическое или физическое лицо, использующее принадлежащее ему транспортное средство для перевозки грузов или пассажиров.

Российские и иностранные перевозчики должны иметь специальные разрешения для осуществления автомобильных перевозок, а также перевозок крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов.

Одной из основных функций, возложенных на Министерство транспорта и дорожного хозяйства является государственный надзор за порядком использования земель, занятых автомобильными дорогами общего пользования, организации их рационального использования, согласования в установленном порядке размещения в полосе отвода автомобильных дорог общего пользования сооружений, объектов, рекламы, а также осуществление государственного и технического надзора за соответствием предприятий дорожно-транспортного комплекса, требованиям пожарной безопасности и охраны окружающей среды.

Необходимость государственного регулирования деятельности предприятий, занимающихся пассажирскими перевозками подтверждается целым рядом причин.

Основная часть их проявляется в признаках присущих современному периоду автомобилизации общества в целом. Среди наиболее ярких можно выделить прекращение деятельности специали-

рованных, государственных и общественных формирований, занимающихся вопросами обеспечения безопасности дорожного движения; увеличение в сфере эксплуатации доли поддержанных автомобилей и автобусов отечественного и иностранного производства; увеличение числа водителей, не имеющих достаточных навыков вождения; резкое ухудшение качества ремонтно-автотранспортных предприятий профилактических работ; расширение участия в пассажирских перевозках частных автотранспортных предприятий и индивидуальных предпринимателей.

В приведенном перечне негативных признаков расширения автомобилизации не последнее место занимает расширение участия в перевозках пассажиров частных автовладельцев, поскольку оно сопровождается увеличением количества дорожно-транспортных происшествий. Темпы роста дорожно-транспортных происшествий превышают темпы увеличения количества грузовых автомобилей и автобусов, находящихся в собственности предпринимателей. Это объясняется тем, что водители нередко эксплуатируют технически неисправные автомобили, не прошедшие технический осмотр, нарушают правила дорожного движения, а иногда и вовсе работают без лицензии на право перевозки пассажиров. Все вышеперечисленное требует того, чтобы основная нагрузка по обеспечению безопасности дорожного движения была возложена на государственные органы управления.

Важным направлением государственного регулирования сферы пассажирских перевозок является процесс ценообразования на транспорте. Зачастую крупные автотранспортные предприятия, занимающиеся пассажирскими перевозками, являются естественными транспортными монополистами. Негативные последствия их деятельности на рынке могут быть сведены к минимуму только путем сохранения за государством функций контроля за уровнем цен и качеством обслуживания пассажиров.

Государственный контроль должен быть направлен, прежде всего, на ограничение необоснованного роста стоимости транспортных услуг. Тарифы на перевозки пассажиров на автомобильном транспорте тесно связаны с ценами, действующими в экономике. Изменение цен на топливно-энергетические ресурсы, неизбежно приводят к росту уровня цен на автомобильные перевозки. В свою очередь, повышение тарифов отрицательно сказывается на потреби-

телях услуг, что вызывает социальное напряжение в обществе. Особенностью тарифов на проезд в автобусах городского сообщения является то, что они практически во всех регионах России не покрывают текущих затрат, которые несут пассажирские автоперевозчики. Утверждая регулируемые тарифы на проезд в городских автобусах, органы государственного управления, руководствуясь главным образом социальными нуждами потребителей транспортных услуг, а не коммерческими интересами перевозчиков. Все убытки от существования нерентабельных социальных маршрутов возмещаются дотациями из местного бюджета. Возмещение расходов от перевозки льготных категорий пассажиров осуществляется государственными органами по остаточному принципу.

По словам специалистов, финансово-экономическое положение автотранспортных предприятий находится на низком уровне. Практика функционирования системы пассажирских перевозок в России и за рубежом показывает, что на современном этапе тарифы на проезд в городском транспорте должны строиться на единой основе с учетом дотаций из бюджетов разных уровней. Однако нынешнее состояние местных бюджетов делает решение финансовых вопросов одной из самых трудных задач прибыльной работы предприятий городского пассажирского транспорта.

В автомобильных пассажирских перевозках задействовано большое количество предприятий, а также индивидуальных предпринимателей. При

этом большая часть транспортных организаций в нашей стране по численности работающих на них относится к категории малых.

Эффективность их деятельности зависит от правильности тактики поведения на рынке и умения своевременно приспосабливаться к изменениям рыночных условий. Нормальная работа автотранспортных предприятий в условиях плотной конкуренции требует разработки соответствующих правил, инструкций, положений, которыми должны руководствоваться все участники транспортного процесса и другие субъекты рыночных отношений. Очевидно, что подобные функции на себя должно взять государство. В настоящее время функционирование субъектов малого бизнеса в сфере пассажирских перевозок в нашей стране сопровождается определенными сложностями, которые вызывают необходимость создания государством благоприятных условий становления и развития предприятий малых форм собственности.

Совершенствование кадрового потенциала управления транспортным обслуживанием в нынешних условиях хозяйствования становится значимым направлением государственного воздействия. Повышение уровня профессиональной подготовки и квалификации водителей и работников автотранспортных предприятий, способных трудиться в условиях рынка, обучение управленческого персонала являются первоочередными потребностями кадрового обеспечения сферы пассажирских перевозок.

Библиография

1. Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 – №195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – №1. – Ст. 1.
2. Зайцева О.Б. Нормативная основа правового регулирования режима отдыха и труда работников автомобильного транспорта. /- URL: <http://kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=9920&mode=thread&order=1&thold=0>.
3. Information document on ratifications and standards-related activities (as to 31 December 2008).- Geneva: International Labour Office, 2009. P. 73
4. Капустин А.А., Денисов В.Н. Автотранспортный комплекс и проблемы экологической ситуации в мегаполисах // Мир человека 2009 – №1. С. 80-94
5. Коротков Ю.В. Планировка, застройка, транспорт Москвы // Архитектура и строительство Москвы 2008. Т. 542 – №6. С. 39-42
6. Пеньков И.М., Агарков А.В. Проблемы, возникающие при расследовании уголовных дел о дорожно – транспортных происшествиях. // Вестник Владимирского юридического института 2008. – №2 (7). – С. 184

7. Транспортная отрасль в 2011 г. 1 полугодие // [Электронный ресурс]: http://referat.semestr.ru/economika/2011/industry-2011_18.php
8. Численность населения Москвы 2011 г. – Росстат // Официальный сайт Росстата [Электронный ресурс]: <http://www.gks.ru/>

References (transliteration)

1. Kodeks ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 – №195-FZ // SZ RF. – 2002. – №1. – St.1.
2. Zaytseva O.B. Normativnaya osnova pravovogo regulirovaniya rezhima otdykha i truda rabotnikov avtomobil'nogo transporta. /- URL: <http://kadrovik.ru/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=9920&mode=thread&order=1&thold=0>.
3. Information document on ratifications and standards-related activities (as to 31 December 2008).- Geneva: International Labour Office, 2009. P. 73
4. Kapustin A.A., Denisov V.N. Avtotransportnyy kompleks i problemy ekologicheskoy situatsii v megapolisakh // Mir cheloveka 2009 – №1. S. 80-94
5. Korotkov Yu.V. Planirovka, zastrojka, transport Moskvy // Arkhitektura i stroitel'stvo Moskvy 2008. T. 542 – №6. S. 39-42
6. Pen'kov I.M., Agarkov A.V. Problemy, vznikayushchie pri rassledovanii ugovolnykh del o dorozhno – transportnykh proisshestviyakh. // Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta 2008. – №2 (7). – S. 184
7. Transportnaya otrasl' v 2011 g. 1 polugodie // [Elektronnyy resurs]: http://referat.semestr.ru/economika/2011/industry-2011_18.php
8. Chislennost' naseleniya Moskvy 2011 g. – Rosstat // Ofitsial'nyy sayt Rosstata [Elektronnyy resurs]: <http://www.gks.ru/>