

Борьба с нелегальными перевозчиками в Тульской области



С.Ю. Воскресенская,
заместитель министра
транспорта – директор
департамента транспорта
Министерства транспорта
и дорожного хозяйства
Тульской области

В Тульской области (ТО), как и в большинстве регионов Российской Федерации, нелегальные перевозчики перевозят пассажиров и багаж на пригородных и городских маршрутах. Они работают без договора с уполномоченным органом и имеют лицензии на перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек. Лицензии выданы региональным управлением государственного автодорожного надзора. Речь не идет о тех случаях, когда перевозка пассажиров осуществляется по заказам либо для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Чем же плохи нелегальные перевозчики? Ведь они имеют лицензии, и этого, казалось бы, достаточно. Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к федеральному законодательству, определяющему полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Так, в силу пп. 12 п. 2 статьи 26.3 Федерального закона от 05.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям субъекта РФ относится решение вопросов по организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси. Аналогичные полномочия имеются и у муниципальных

В борьбе с нелегальными перевозчиками необходимо разработать действенные механизмы привлечения к ответственности за нарушение установленных правил перевозки пассажиров.

образований в силу Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На территории ТО определено, что перевозчик работает на маршруте на основании договора с уполномоченным органом, заключенного по результатам конкурса. Договором предусмотрены расписание, схема движения, необходимость отправления с объектов инфраструктуры (автовокзалов, автостанций), необходимость заключения договора с ОАО «Центральная диспетчерская служба Тульской области» – оператором региональной информационно-навигационной системы ТО, осуществляющим учет и контроль за работой транспортных средств.

Стоит обратить особое внимание, что с 1 января 2015 г. на территории области введен электронный билет, и именно договором с уполномоченным органом предусмотрена обязанность перевозчика обеспечить транспортное средство оборудованием, позволяющим выполнять безналичную оплату проезда и принимать у пассажиров универсальные электронные карты, транспортные карты и социальные проездные билеты. Если провести операцию по оплате проезда невозможно вследствие неисправности оборудования или его отсутствия, перевозчик перевозит пассажира, имеющего электронный проездной билет, за счет собственных средств.

В ТО с 1 января 2015 г. установлен дифференцированный тариф на перевозки в городском сообщении. В новом тарифном меню предусмотрены социально ориентированные тарифы для всех пассажиров. Пользоваться всеми видами городского общественного транспорта (автобусом, трамваем, троллейбусом) можно по тарифу 15 руб. за поездку (стоимость проезда в городских автобусах не изменилась по сравнению с 2014 г., а в трамваях и троллейбусах увеличилась с 14 до 15 руб., или на 7%). При оплате наличными стоимость проезда составляет 20 руб. за поездку.

Но эти благие начинания не удалось реализовать в полной мере на территории областного центра – г. Тулы. Нелегальные перевозчики, у которых нет валидаторов, перевозят пассажиров только за наличные. Иными словами, тариф для пассажиров г. Тулы вырос на 33%.

На маршрутах продолжают работать перевозчики, которые выходят на линию нерегулярно и только в часы пик, минимизируя тем самым свои расходы. При этом увеличиваются расходы легального перевозчика – МКП «Тулгорэлектротранс» (осуществляет перевозку в г. Туле по результатам конкурса на части маршрутов), работающего по расписанию. Перед легальными транспортными средствами едут нелегальные и забирают большую часть платных пассажиров. Вопрос о том, как налажен у нелегальных перевозчиков медицинский и технический осмотр, не подходят ли они к этому формально во исполнение лицензионных требований и условий, не беспокоясь о безопасности дорожного движения и жизни перевозимых ими пассажиров, остается открытым.

Вторжение нелегальных перевозчиков на субсидируемые из бюджета маршруты, где имеется перевозчик, отобранный по результатам конкурса, увеличивает убытки легального перевозчика. Эти убытки полностью компенсируются из бюджета, так как легальный перевозчик осуществляет перевозку льготных категорий пассажиров.

Функционирование нелегальных перевозчиков для области – это недополучение налоговых платежей, это «серые» зарплаты водителей, так как перевозчики не заключают с ними трудовых договоров. Встает вопрос, как такое могло произойти. Причина в том, что в распоряжении органов исполнительной власти, имеющих полномочия по организации транспортного обслуживания, нет действенных механизмов привлечения к ответственности за нарушения правил

пассажиры перевозок, установленных в регионе.

Попытки исправить ситуацию

Последние три года регион не оставляет попыток изменить ситуацию с транспортом. Так, Министерство транспорта и дорожного хозяйства ТО выступает основным инициатором мероприятий по борьбе с нелегальными перевозчиками и наведения порядка в регионе в сфере транспорта, а именно:

1) обращается в суд с исками по ст. 1065 ГК РФ с требованием обязать прекратить заниматься деятельностью, создающей опасность причинения вреда, по выполнению регулярных перевозок пассажиров и багажа до заключения договора с уполномоченным органом;

2) направляет в управление государственного автодорожного надзора (УГАДН) по ТО проекты исковых заявлений о привлечении к административной ответственности нелегальных перевозчиков: ранее – за отсутствие договора с уполномоченным органом (сейчас имеются различные судебные практики, позволяющие удовлетворить данные требования), в настоящий момент – за осуществление регулярных перевозок без расписания и схемы движения.

Депутаты Тульской областной Думы 17 декабря 2012 г. приняли Закон ТО № 1863-ЗТО «О внесении изменений в Закон Тульской области «Об административных правонарушениях», которым введена административная ответственность за осуществление перевозчиком регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах в ТО без заключения договора на организацию регулярных перевозок пассажиров и багажа на пригородных и межмуниципальных маршрутах с уполномоченным органом исполнительной власти области в сфере организации транспортного обслуживания населения (влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 000 руб.; на юридических лиц – от 400 000 до 500 000 руб.).

Однако решением Тульского областного суда от 15.04.2013 г. по делу № 3-6/2013 указанная статья признана недействующей и принятой с превышением полномочий. Определением Верховного Суда РФ от 10.07.2013 г. № 38-АПГ13-1 данное решение оставлено без изменения.

Уполномоченные привлекать к ответственности

Проверку перевозчиков могут проводить следующие уполномоченные органы: УМВД по ТО, УГИБДД по ТО, УГАДН по ТО, Министерство транспорта и дорожного хозяйства ТО, Управление по транспорту и дорожному хозяйству администрации г. Тулы – каждый орган в пределах своих полномочий.

Управление Министерства внутренних дел могло бы привлекать нелегальных перевозчиков к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 171 УК РФ – осуществление предпринимательской деятельности без регистрации или без лицензии в случаях, когда такая лицензия обязательна, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо сопряжено с извлечением дохода в крупном размере. Под крупным размером, крупным ущербом, доходом либо задолженностью в крупном размере признаются стоимость, ущерб, доход либо задолженность в сумме, превышающей 1 500 000 руб., особо крупным – 6 000 000 руб.

Санкция статьи предусматривает наложение штрафа в размере до 300 000 руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо обязательными работами на срок до 480 ч, либо арестом на срок до шести месяцев. Вместе с тем доказать крупный ущерб в рамках деятельности по перевозке пассажиров практически невозможно. Таким образом, МВД не располагает механизмом влияния на нелегальных перевозчиков.

Управление государственной инспекции безопасности дорожного движения по ТО проверяет перевозчиков как участников дорожного движения в рамках рейдовых мероприятий по обеспечению безопасности пассажиров маршрутных транспортных средств, по соблюдению правил дорожного движения водителями автобусов и проверки технического состояния подвижного состава. Ответственность за нарушение приведенных требований установлена главой 12 КоАП РФ. Размеры штрафов оказываются не существенными для перевозчиков, и не влияют на них должным образом.

Сегодня уполномоченные органы – Министерство транспорта и дорожного хозяйства ТО на пригородных и межмуниципальных маршрутах, Управление по транспорту и дорожному хозяйству Администрации г. Тулы на городских маршрутах – не располагают реальными

механизмами административного воздействия на нелегальных перевозчиков.

На легальных перевозчиков органы исполнительной власти вправе воздействовать в рамках заключенного договора, а возможное влияние на нелегальных перевозчиков – только подача исков в порядке ст. 1065 ГК РФ.

Наиболее действенным органом выступает УГАДН по ТО, который может приостановить действие лицензии и привлекать к административной ответственности нелегальных перевозчиков по статьям 14.1, 11.14.2 КоАП РФ в ходе рейдовых, плановых и внеплановых проверок. Судя по отчетам, УГАДН по ТО работает на «пять с плюсом», но на практике получается, что управление формально подходит к реализации своих полномочий: проверяя нелегальных перевозчиков, не пресекает их незаконную деятельность. И нелегальные перевозчики этим пользуются, не выполняя принятых в субъекте РФ мер по организации транспортного обслуживания населения.

Выход есть

С позиций Министерства транспорта и дорожного хозяйства ТО самый действенный механизм, который поможет всем субъектам РФ в борьбе с нелегальными перевозчиками, – санкции за нарушение установленных правил. В частности, для ТО это возможность возобновить действие ст. 7.4 Закона ТО от 9 июня 2003 г. № 388-ЗТО «Об административных правонарушениях в Тульской области».

Следует отметить, что аналогичные нормы права были приняты в других субъектах РФ и впоследствии отменены судами общей юрисдикции как принятые с превышением полномочий. Однако сейчас в Московском областном суде принято решение о признании непротиворечащими федеральному законодательству ч. 2 и 4 ст. 12 Закона Московской области от 5 октября 2006 г. № 170/2006-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения на автомобильном и наземном электрическом транспорте в Московской области», которыми предусмотрена административная ответственность за перевозку пассажиров без разрешения на право работы по маршруту или без маршрутной карты. Хотя в настоящий момент решение не вступило в законную силу, поскольку подана апелляционная жалоба, сам факт принятия такого решения дает надежду и другим регионам. ■