



КОБЛОВ ПАВЕЛ СЕРГЕЕВИЧ

Научный центр безопасности дорожного движения МВД России
(Москва, Россия)

pkoblov@mvd.ru

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ДОПУСКА К ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ПЕРЕВОЗКЕ ГРУЗОВ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются особенности разрешительного порядка, применяемого при допуске к осуществлению деятельности, связанной с перевозкой грузов автомобильным транспортом. При сравнительно-правовом анализе установлено, что в смежной сфере деятельности, связанной с перевозкой пассажиров автобусами, а также при отдельных видах грузоперевозок применяются некоторые особенности. При этом рассматриваемая деятельность должна основываться на риск-ориентированном подходе, при котором требования, предъявляемые для получения разрешения на конкретный вид деятельности, определяются исходя из потенциальной опасности последствий отклонения от этих требований. С учетом изложенного обосновывается необходимость совершенствования разрешительного порядка допуска к такой деятельности.

Ключевые слова и словосочетания: безопасность дорожного движения, обязательные требования, грузовые перевозки, транспортные средства, разрешительный порядок, административно-правовое разрешение, риск-ориентированный подход

Для цитирования: Коблов П.С. О некоторых вопросах допуска к деятельности по перевозке грузов автомобильным транспортом // Вестник ВИПК МВД России. – 2023. – № 4(68). – С. 47-52; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4- 47-52

KOBLOV PAVEL S.

Scientific State Institution of Road Safety of the Ministry of the Interior
of the Russian Federation (Moscow, Russia)

ABOUT SOME ADMISSION ISSUES TO THE ACTIVITY OF CARGO TRANSPORTATION BY ROAD TRANSPORT

Annotation. The present article deals with peculiarities of the authorization procedure applied in the process of admission to the realization activities related to the transportation of goods by road. In the course of comparative legal analysis, it is established that in the related sphere of activity, related to the transportation of passengers by buses, as well as in certain types of cargo transportation, some peculiarities are applied cargo transportation, some peculiarities are applied. At the same time, the considered activity should be based on a risk-oriented approach, in which in which requirements for obtaining an authorization for a particular type of activity are determined on the basis of potential risk activities are determined on the basis of the potential danger of consequences of deviating from these

requirements of deviations from these requirements. In view of the above, it is justified necessity to improve the authorization procedure for admission to such activities.

Key words and word combinations: road safety, mandatory requirements, freight transportation, vehicles, authorization procedure, permissive procedure, administrative and legal authorization, risk-oriented approach

For citation: Koblov P.S. About some admission issues to the activity of cargo transportation by road transport // *Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia*. – 2023. – № 4(68). – P. 47-52; doi: 10.29039/2312-7937-2023-4- 47-52.

В настоящее время в условиях глобализации торговли и интеграции отечественной экономики в международное экономическое пространство важную роль в функционировании современного общества и экономики играет перевозка грузов автомобильным транспортом.

Выступая одной из задач для достижения национальных интересов и стратегических национальных приоритетов страны [1], о важности развития транспортного комплекса и его роли для отечественной экономики также неоднократно подчеркивается Президентом Российской Федерации В.В. Путиным [2].

По объему перевезенных грузов автомобильный транспорт ежегодно занимает лидирующую позицию, в 2022 году им перевезено 5505,6 млн тонн грузов, что составило 80% от их общего объема [3]. Кроме того, для грузовых ТС (далее – ТС) отмечается тенденция к ежегодному росту парка, за период с 2014 по 2022 год их количество увеличилось на 4,3% [4], а число лиц, получивших право на управление ТС такой категории, ежегодно составляет десятую часть среди всех получивших право управления и является второй по популярности категорий ТС после легковых [5].

В настоящее время в силу специфики регулирования отношений, складывающихся в процессе перевозки грузов автомобильным транспортом, применяется специальный метод правового регулирования, именуемый административно-правовым разрешением.

Его сущность и основная функция заключаются в определении правил развития общественных отношений в области, представляющей жизненный интерес для общества и государства, в установлении требований для лиц, изъявивших желание осуществлять деятельность в такой «режимной» области.

Как справедливо отмечает А.П. Шергин, «разрешение используется тогда, когда иные способы правового регулированию не могут обеспечить требуемую упорядоченность общественных отношений, когда автономность поведения субъекта права может быть использована в ущерб охраняемым интересам» [6, с. 5]. Аналогичной позиции придерживается Ю.К. Валяев, отмечая, что разрешительный порядок осуществления прав устанавливается в отношении позитивной и даже необходимой для общества и государства деятельности, но не как исключение из общего запрета, а как возможность действовать, но при соблюдении определенных условий, которые несмотря на позитивность все же связаны с ограничением прав и свобод» [7].

Именно поэтому выбор в пользу этого способа правового регулирования общественных отношений более чем обоснован, поскольку в отличие от других способов регулирования (дозволение, обязывание и запрет) разрешительный способ действует не только непосредственно, опираясь на норму права, но и предполагает наличие специального механизма по оценке уполномоченным органом соответствия субъекта установленным требованиям [8, с. 4].

Проанализировав требования, предъявляемые к перевозке грузов автомобильным транспортом, применяемый разрешительный порядок условно можно разделить на **базовый** и **специальный** уровни.

Базовый уровень. В связи с тем, что деятельность по эксплуатации ТС на основании ст. 1079 ГК РФ признается связанной с повышенной опасностью для окружающих, закономерным и обоснованным итогом стало установление обязательного наличия специального права для управления ТС. Применение системы допуска к управлению ТС

предполагает достижение кандидатом в водители установленного возраста, проведение медицинского освидетельствования на предмет наличия медицинских противопоказаний, показаний или медицинских ограничений к управлению ТС, а также прохождение профессионального обучения.

В целях более детального анализа требований на предмет наличия особенностей, присущих допуску к перевозке грузов, считаем целесообразным осуществить их характеристику.

Возраст кандидатов на право управление ТС. Анализ положений п. 2 ст. 26 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Закон о БДД)

говорит о том, что требования к возрасту кандидатов условно можно разделить на следующие группы:

- пониженные (достижение 16-летнего возраста для кандидатов на право управления ТС категории «М» и подкатегории «А1»);
- общее правило (достижение 18-летнего возраста для кандидатов на право управления ТС категорий «А», «В» и «С» и подкатегорий «В1», «С1»);
- повышенные (достижение 21-летнего возраста для кандидатов на право управления ТС категорий «D», «Тm», «Тb» и подкатегории «D1») [9].

Выделение кандидатов в водители автобусов («D», «D1») в отдельную категорию, для которой предъявляется более серьезное требование по достижению определенного возраста, может быть связано с дополнительной ответственностью за жизнь и здоровье пассажиров при перевозке автобусами. При этом для кандидатов в водители грузовых ТС, получение права на управление которых предполагает оказание услуг по перевозке грузов, применяются общие правила, как и для водителей легковых ТС.

Медицинское освидетельствование кандидатов в водители. Обязательное медицинское освидетельствование кандидатов в водители ТС проводится в целях определения наличия медицинских противопоказаний, медицинских показаний и медицинских ограничений к управлению ТС в соответствии с установленными перечнями.

Таблица 1

**Объем медицинского освидетельствования кандидатов на право управления ТС
в зависимости от категории ТС**

Вид медицинского освидетельствования	Общие категории (подкатегории) «М», «А1», «А», «В», «В1», «ВЕ»	Специальные категории (подкатегории) «С», «С1», «D», «D1», «Тm», «Тb», «СЕ», «DE», «С1Е», «D1Е»
осмотр врачом-терапевтом	✓	✓
осмотр офтальмологом	✓	✓
обследование психиатром	✓	✓
осмотр врачом-неврологом	x	✓
осмотр оториноларингологом	x	✓
электроэнцефалография	x	✓

В зависимости от категории ТС, на получение которой претендует кандидат, отличается объем проводимых осмотров. Если для некоторых кандидатов достаточно пройти ограниченный круг исследований, а дополнительные только по направлению при выявлении состояния, являющегося ограничением к управлению ТС, для кандидатов на право управления других категорий объем расширен и предполагает обязательное проведение таких исследований (таблица 1).

Аналогичные особенности предусмотрены и в перечне медицинских ограничений к управлению ТС. Более строгие ограничения предъявляются к кандидатам в водители специальных категорий. Однако, поскольку ограничения напрямую связаны с медицинской составляющей, их подробная характеристика не требует нашего особого внимания.

Следует отметить, что в отличие от предыдущего этапа, связанного с возрастом кандидатов, на медицинском этапе допуска кандидаты в водители грузовых ТС приравниваются к кандидатам в водители других категорий ТС, к которым предъявляются дополнительные требования. Указанное может быть связано с тем, что при осуществлении профессиональной деятельности по перевозке грузов водители находятся в процессе дорожного движения более продолжительное время, что требует более серьезного подхода к контролю состояния здоровья.

Профессиональное обучение осуществляется в соответствии с примерными программами профессионального обучения водителей ТС соответствующих категорий и подкатегорий, утвержденными приказом Минпросвещения России от 08.11.2021 № 808 [10].

Сравнительный анализ профессионального цикла программ через призму учета особенностей управления грузовыми ТС позволяет сделать следующие выводы. Единственным отличием по объему подготовки будущих водителей грузовых ТС от водителей грузовых ТС является формирование навыков по применению тахографа, что не позволяет всесторонне охватить специфику деятельности по управлению грузовыми ТС.

При этом если для кандидатов на право управления грузовыми ТС все ограничивается только формированием навыка по их применению, то при подготовке будущих водителей автобусов изучается режим труда и отдыха водителей.

Специальный уровень. Стоит отметить, что на данном этапе для деятельности по перевозке грузов автомобильным транспортом не предусматривается какого-либо специального механизма допуска к осуществлению деятельности. Хозяйствующий субъект или физическое лицо, эксплуатирующее грузовое ТС, в зависимости от вида деятельности должен соблюдать набор требований, предусмотренный ст. 20 Закона о БДД.

При этом оценка соответствия перевозчика этим требованиям в соответствии с действующим механизмом происходит уже в процессе осуществления деятельности. Таким образом, действующий порядок предусматривает возможность только пресечь нарушение, связанное с несоблюдением требований перевозчиком, а не предупредить их нарушение в рамках оценки соответствия.

Кроме того, у государства отсутствуют какие-либо гарантии соответствия перевозчика установленным требованиям. Поскольку допуск к перевозке грузов автомобильным транспортом не предполагает издание индивидуального правового акта, свидетельствующего о соблюдении определенных условий, государство в лице уполномоченных органов не может при негативном развитии событий прекратить деятельность с перевозчиком.

Однако для некоторых видов перевозок грузов представляется возможным не только установить дополнительные требования, но и формально произвести их оценку перед допуском к осуществлению деятельности.

Так, на основании ст. 31 Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон об автомобильных дорогах) предусмотрено, что для движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного ТС, а также ТС, осуществляющего перевозки опасных грузов, предусмотрен специальный порядок [11].

Например, для движения по автомобильным дорогам крупногабаритного тяжеловесного и (или) крупногабаритного ТС требуется получение специального

разрешения [12]. Кроме того, организация движения таких ТС для перевозки грузов включает специальные требования к ТС (наличие опознавательных знаков, системы автоматического (аварийного) торможения, мигающие (проблесковые) фонари (сигналы) желтого или оранжевого цвета. А в отдельных случаях, когда для движения ТС требуется укрепление отдельных участков или принятие специальных мер по обустройству дорог, дополнительно требуется согласование маршрута с Госавтоинспекцией.

Перевозка опасных грузов в соответствии с п. 3 Правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2020 № 2200, осуществляется в соответствии с требованиями, установленными приложениями А и В Соглашения о международной дорожной перевозке опасных грузов от 30.09.1957 (ДОПОГ) (далее – ДОПОГ) [13]. Приложением В ДОПОГ установлены специальные требования, касающиеся ТС, его экипажа и оборудования. Так, к управлению ТС, осуществляющими перевозку опасных грузов, допускаются водители, имеющие непрерывный стаж работы в качестве водителя соответствующей категории не менее одного года и не подвергавшиеся в течение последнего года административному наказанию в виде лишения права управления ТС либо административного ареста за совершение административного правонарушения в области БДД [14]. Кроме того, на основании п. 8.2.2.1 водители должны иметь специальное свидетельство, удостоверяющее, что они прошли курс подготовки и сдали экзамен на знание специальных требований, которые должны выполняться при перевозке опасных грузов.

В сфере перевозки пассажиров автобусами разрешительный порядок допуска к деятельности вообще содержит несколько уровней. Помимо соответствия общим требованиям (ст. 20 Закона о БДД), на основании п. 24 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозке пассажиров подлежит лицензированию [15], что предполагает наличие дополнительных требований и их оценку [16, с. 13-18].

Принимая во внимание, что обеспечение БДД является важной составляющей социально-экономического развития [17, с. 29-39] и национальной безопасности нашей страны [18, с. 6-11], с участием грузовых ТС с 2014 года ежегодно отмечается более четвертой части от общего числа погибших в ДТП, по сравнению с предыдущим годом [19]. В свою очередь, с участием грузовых тяжеловесных и (или) крупногабаритных ТС, а также ТС, осуществляющих перевозки опасных грузов, ежегодно отмечается около 1% от общего числа погибших в ДТП (0,4 и 1,3 соответственно). Доля погибших в ДТП с участием автобусов составляет 4,2% от общего числа погибших в ДТП.

Указанное свидетельствует о необходимости совершенствования разрешительного порядка допуска к деятельности, связанной с перевозкой грузов автомобильным транспортом. Реализация такого подхода позволит повысить БДД при перевозке грузов, что неоднократно затрагивалось на заседании Государственного совета по вопросам развития сети автомобильных дорог и обеспечения безопасности дорожного движения под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина.

Рассматриваемая деятельность должна основываться на риск-ориентированном подходе, при котором требования, предъявляемые для получения разрешения на конкретный вид деятельности, определяются исходя из потенциальной опасности последствий отклонения от этих требований: чем большую угрозу представляют отклонения в рассматриваемой сфере деятельности, тем большими полномочиями наделяется орган, предоставляющий такое разрешение, в том числе затрагивающими права и свободы человека и гражданина, и тем больше закрепляется условий для получения соответствующего разрешения для реализации определенных прав [20].

В качестве одного из решений этой проблемы не исключается включение деятельности по перевозке грузов автомобильным транспортом в перечень лицензируемых видов деятельности. До недавнего времени перевозка грузов

автомобильным транспортом грузоподъемностью свыше 3,5 тонн относилась к лицензируемому виду деятельности. Впоследствии в целях унификации порядка лицензирования, упрощения его процедур и сокращения перечня лицензируемых видов деятельности в получении лицензии на перевозку грузов автомобильным транспортом необходимость отпала.

1. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 // Собр. зак-ва Российской Федерации. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.
2. Совещание по развитию отдельных направлений транспортного комплекса [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/68468> (дата обращения: 28.05.2023).
3. Транспорт России. Информационно-статистический бюллетень. 2022 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России.
4. Коблов П.С., Никулин Е.Д. Деятельность по допуску к управлению автомобилотранспортными средствами и самоходными машинами // Безопасность дорожного движения. 2022. № 2.
5. Правоприменительная деятельность в области безопасности дорожного движения в 2022 году: информационно-аналитический обзор / Баканов К.С. [и др.], – М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023.
6. Шергин А. П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004.
7. Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве России. – М., 2009.
8. Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11 (191).
9. О безопасности дорожного движения: федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
10. Об утверждении примерных программ профессионального обучения водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий [Электронный ресурс]: приказ Минпросвещения России от 08.11.2021 № 808 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 10.03.2022.
11. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
12. Об утверждении Порядка выдачи специального разрешения на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства [Электронный ресурс]: приказ Минтранса России от 18.10.2022 № 418 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.11.2022.
13. Европейское соглашение о международной дорожной перевозке опасных грузов (ДОПОГ/ADR), заключено в г. Женеве 30.09.1957.
14. Об утверждении профессиональных и квалификационных требований, предъявляемых при осуществлении перевозок к работникам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, указанных в абзаце первом пункта 2 статьи 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» [Электронный ресурс]: приказ Минтранса России от 31.07.2020 № 282 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 23.11.2020.
15. О лицензировании отдельных видов деятельности: федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ // Собр. зак-ва РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

16. Ермаганбетов А.С. Общая характеристика разрешительной системы и особенности ее проявления в сфере пассажирских перевозок автобусами // Безопасность дорожного движения. 2021. № 3.

17. Гордеева А.Д., Ляхов П.В. Обеспечение безопасности дорожного движения на международном уровне и в Российской Федерации // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2022. № 4 (93).

18. Кардашова И.Б. Безопасность дорожного движения в контексте обеспечения национальной безопасности // Безопасность дорожного движения. 2023. № 1 (28).

19. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2022 год. Информационно-аналитический обзор. – М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2023.

20. Баканов К.С., Бурцев А.А. Предупреждение фактов управления транспортным средством в состоянии опьянения на этапах получения, приостановления, прекращения и возобновления права на управление транспортным средством: монография. – М.: ФКУ «НЦ БДД МВД России», 2021.

Информация об авторе:

About the author:

П.С. Коблов, научный сотрудник отдела изучения проблем нормативного правового и аналитического обеспечения

P.S.Koblov, researcher at the department for studying problems of regulatory legal and analytical support

Статья поступила в редакцию 20.09.2023