

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

---

УДК 347.463:656.072.5

**© Лисеенко Виктор Иванович**

— исполняющий обязанности заместителя начальника — заместителя главного государственного инспектора госавтодорнадзора Северо-Уральского межрегионального управления государственного автодорожного надзора; советник государственной гражданской службы 2 класса; старший преподаватель кафедры эксплуатации автомобильного транспорта Тюменского индустриального университета; соискатель ученой степени кандидата юридических наук

**© Романенков Владислав Дмитриевич**

— генеральный директор ООО «Транспортный контроль»; студент Института государства и права Тюменского государственного университета.

**Право управления транспортными средствами,  
осуществляющими перевозку пассажиров: проблемы  
выявления и контроля российских и иностранных  
водителей, лишенных такого права**

**Аннотация.** В соответствии с поручением Евразийского межправительственного совета «О взаимном признании национальных и международных водительских удостоверений, выданных в одном государстве — члене Евразийского экономического союза, для осуществления предпринимательской деятельности на территории другой страны Евразийского экономического союза» управление транспортными средствами, осуществляющими пассажирские перевозки на территории РФ, разрешено гражданам государств — членов ЕАЭС. В настоящее время практика показывает, что сотрудники ГИБДД (Госавтодорнадзора) при проведении контроля на линии, а также должностные лица автотранспортных предприятий, осуществляющих выпуск транспорта на линию, сталкиваются с проблемой выявления водителей-иностранцев на предмет действительности их национального водительского удостоверения (факт лишения права управления транспортным средством). По мнению авторов, проблема заключается в отсутствии возможности получения данных о действительности национальных

водительских удостоверений водителей-иностранцев, например путем информационного обмена с зарубежными (российскими) базами данных национальных водительских удостоверений. Отсутствие технической и правовой основы проведения таких сверок не позволяет своевременно выявлять потенциальных «лишенцев». В связи с чем недобросовестные граждане ближнего зарубежья зачастую пользуются этим, оставаясь незамеченными, и благополучно работают водителями автобусов в различных регионах России. Кроме того авторы затронули проблему нормативно-правового регулирования взаимодействия хозяйствующих субъектов и органов ГИБДД УМВД России на предмет получения перевозчиком оперативной информации о лишении водителей — граждан России права управления транспортным средством.

**Ключевые слова:** контроль; ГИБДД; Госавтодорнадзор; водитель; транспортное средство; водительское удостоверение; право управления; лишение; законодательство.

**© Viktor Iv. Liseenko**

— acting deputy chief state inspector of state traffic supervision of the North Ural Interregional Department of State Road Supervision; state civil service counselor of the 2nd class; senior lecturer of the department 'Road transport operation' of the Tyumen Industrial University; applicant of Candidate of Law

**© Vladislav D. Romanenkov**

— General Director of the Ltd "Transport Control", student of the Institute of State and Law of the Tyumen State University

**The right to drive vehicles carrying passengers: problems of identifying and controlling Russian and foreign drivers with revoked driving licenses**

**Abstract.** In accordance with the instruction of the Eurasian Intergovernmental Council "On the mutual recognition of national and international driving licenses issued in one state - a member of the Eurasian Economic Union, for doing business on the territory of another country of the Eurasian Economic Union", the vehicles carrying out passenger on the territory of the Russian Federation are allowed to be driven by the citizens of the EAEU member states. Current practice has shown that Traffic police officers (Gosavtodornadzor), when carrying out control, as well as officials of road transport enterprises which release vehicles on the line, have been faced with the problem of identifying foreign drivers on the validity of their national

driving licenses (the fact of revoked driving licenses). According to the authors, the problem is in the inability to obtain data on the validity of the national driving licenses of foreign drivers, for example, through information exchange between foreign and Russian databases of national driving licenses. The lack of a technical and legal basis for conducting such reconciliations does not allow timely identifying potential offenders. In this connection, unscrupulous citizens of the neighboring countries often take advantage of it, remaining unnoticed, and successfully work as bus drivers in various regions of Russia. In addition, the authors of the current paper have identified the problem of legal regulation of interaction between business entities and the Traffic police of the Russian Federation to get urgent information about the revocation of driving licenses from Russian drivers.

**Keywords:** control; Traffic police; Gosavtodornadzor; driver; vehicle; driving license; a right to drive vehicles; revocation of driving license; legislation.

---

Профессиональное мастерство водителя автотранспортного средства состоит из целого ряда важных составляющих, а именно технические навыки и умения, способность анализировать дорожно-транспортные ситуации, определять степень их опасности и на этой основе принимать обоснованные решения по управлению автомобилем. Помимо совершенствования профессионального мастерства водительского состава руководителям автотранспортных предприятий не менее важно сосредоточиться на таких направлениях подготовки работников, как:

1) формирование законопослушного поведения водителей как при подготовке к рейсам, так и при осуществлении дорожного движения (перевозки пассажиров);

2) побуждение водителей к осознанию личной ответственности за обеспечение безопасности дорожного движения;

3) ликвидация (снижение) широко распространенного правового нигилизма на российских дорогах [см. Методическое пособие по проведению ежегодных занятий с водителями автотранспортных организаций / Министерство транспорта Российской Федерации. — Москва, 2004].

Профессиональная деятельность водителей, осуществляющих перевозку пассажиров автобусами как по регулярным маршрутам, по заказам, так и для собственных нужд, является чрезвычайно ответственным мероприятием. Руководители предприятий, должностные лица, водители несут повышенную ответственность за жизнь и здоровье пассажиров. Поэтому, прежде чем приступить к данной деятельности, необходимо изучить различные нормативные правовые документы, регулирующие пассажирские автомобильные перевозки, в том числе и законодательные акты, предусматривающие санкции за совершение административных правонарушений (уголовных преступлений) в сфере

дорожного движения, эксплуатации автомобильного транспорта и пассажирских (грузовых) перевозках.

Одним из ключевых событий 2017 г., затронувших деятельность автомобильного транспорта в нашей стране, является достигнутое соглашение о взаимном признании водительских удостоверений, позволяющее снять противоречие между запретом работать в Российской Федерации по иностранным правам и принципом свободного движения рабочей силы в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС). Так, по итогам заседания Евразийского межправительственного совета, прошедшего 14 августа 2017 г. в столице Республики Казахстан г. Астана, председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым и представителями стран — членов ЕАЭС подписано поручение Евразийского межправительственного совета «О взаимном признании национальных и международных водительских удостоверений, выданных в одном государстве — члене Евразийского экономического союза, для осуществления предпринимательской деятельности на территории другой страны Евразийского экономического союза». Также несколько ранее, а именно 16 июня 2017 г. на заседании Совета Министров Союзного государства председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым и Премьер-министром Белоруссии А. В. Кобяковым было подписано постановление Совета Министров Союзного государства от 16 июня 2017 г. № 29 «О признании национальных водительских удостоверений на территории Союзного государства». [В настоящее время количество стран — членов ЕАЭС увеличилось по сравнению с количеством стран, первоначально подписавших договор, поэтому в рамках данной статьи рассматривается трудовая деятельность в транспортном комплексе Российской Федерации граждан таких государств — членов ЕАЭС, как Республика Казахстан, Республика Беларусь, Киргизская Республика.]

Впоследствии по результатам достигнутых соглашений правомерность использования в Российской Федерации водительского удостоверения, полученного в другом государстве, было закреплено рядом положений Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» в частности:

— п. 12 ст. 25 — лица, постоянно или временно проживающие либо временно пребывающие на территории РФ, допускаются к управлению транспортными средствами на основании российских национальных водительских удостоверений, а при отсутствии таковых — на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при соблюдении ограничений, указанных в п. 13 настоящей статьи;

— п. 13 ст. 25 — не допускается управление транспортными средствами на основании иностранных национальных или международных водительских удостоверений при осуществлении предпринимательской и трудовой деятельности, непосредственно

связанной с управлением транспортными средствами. Положение настоящего пункта не распространяется на граждан Киргизской Республики, а также граждан государств, законодательство которых закрепляет использование русского языка в качестве официального, осуществляющих предпринимательскую и трудовую деятельность на территории РФ, непосредственно связанную с управлением транспортными средствами. К таким странам помимо Киргизской Республики относятся Республика Казахстан и Республика Беларусь;

— п. 14 ст. 25 — лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, допускаются к управлению транспортными средствами на территории РФ на основании международного водительского удостоверения при условии, если оно предъявляется вместе с национальным водительским удостоверением;

— п. 15 ст. 25 — национальное водительское удостоверение, выданное в иностранном государстве, не являющемся совместно с Российской Федерацией участником международных договоров в области обеспечения безопасности дорожного движения, признается действительным для управления транспортными средствами на территории РФ на основе взаимности при условии, если оно предъявляется вместе с заверенным в установленном порядке переводом на русский язык, за исключением случаев, если в данном водительском удостоверении все записи произведены или дублируются буквами, совпадающими по написанию с буквами русского или латинского алфавита;

— п. 16 ст. 25 — иностранные национальные и международные водительские удостоверения признаются действительными для управления транспортными средствами на территории РФ по достижении владельцами указанных водительских удостоверений возраста, предусмотренного ст. 26 настоящего Закона для соответствующих категорий и подкатегорий транспортных средств.

В соответствии с вышеуказанными законодательными поправками теперь гражданам таких стран, как Белоруссия, Казахстан и Кыргызстан, разрешается профессионально заниматься пассажирскими (грузовыми) автомобильными перевозками (работать в российских автотранспортных компаниях) на территории РФ по водительским правам, выданным в своем государстве. Требование об обязательном получении российских водительских удостоверений на них не распространяется. Как известно, водитель грузового или общественного транспорта, а также других видов транспортных средств — очень актуальная для многих работодателей вакансия. И рады бы работодатели принимать на водительские вакансии россиян, но не всегда и не у всех это получается. Это происходит в силу разных причин, например, очень тяжелый график работы, работодатель не готов предложить адекватную зарплату и т. д. Вот и не спешат жители российских городов занимать такие рабочие места. Между тем

иностранные граждане, наоборот, часто выбирают водительские вакансии. Кто-то исходит из того, что эта профессия международная, кто-то — из того, что на другие вакансии они претендовать не могут из-за отсутствия специального высшего или среднего профессионального образования [URL: <https://hr.superjob.ru/trudovaya-migraciya/vash-voditel-inostranec-o-chem-dolzhen-pomnit-rabotodatel-913/> (дата обращения: 28 мая 2020 г.)].

В связи с этим сложившаяся ситуация на рынке труда диктует руководителям автотранспортных предприятий уделять повышенное внимание вопросам адаптации водителей-иностранцев к новой транспортной обстановке в том числе и к выполнению требований Российского законодательства в сфере безопасности дорожного движения, эксплуатации автомобильного транспорта и пассажирских (грузовых) перевозках. Как показывает статистика, в России каждый год увеличивается количество аварий по вине водителей-иностранцев. Только за 10 месяцев 2019 г. они совершили 4180 ДТП. Это на 3,8% больше, чем за аналогичный период 2018 г. При этом стабильный рост таких аварий наблюдается с 2016 г. По данным Госавтоинспекции МВД России, всего в 2019 г. в отношении иностранных граждан возбуждено 728 тыс. дел об административных правонарушениях. Но на основании материалов, полученных с автоматических комплексов фото- и видеофиксации нарушений, возбуждено только 22 тыс. административных дел. Столь скромные результаты системы фото- и видеофиксации объясняются тем, что у ГИБДД нет достаточной информации о владельцах машин с иностранными номерами [URL: <https://rg.ru/2019/11/12/v-rossii-vyroslo-chislo-avarij-s-voditeliami-inostrancami.html> (дата обращения: 1 июня 2020 г.)], что в свою очередь создает сложность администрирования нарушений, совершенных иностранными гражданами. Несмотря на то что в свете вышеуказанных соглашений между странами — членами ЕАЭС действует открытое пространство, единая база данных на владельцев машин, как ни странно, отсутствует, тем более что число нарушений с участием водителей иностранцев растет из года в год. Сюда же можно отнести и проблематику контроля водителей-иностранцев, осуществляющих трудовую деятельность на территории РФ в качестве водителей автобусов на маршрутах регулярных перевозок в городском, пригородном и межрегиональном сообщении. Речь идет о проверке действительности национального водительского удостоверения при проведении различных мероприятий по контролю на территории РФ. Одной из самых строгих и даже крайних мер административного наказания, применяемого как к водителям-россиянам, так и иностранцам в нашей стране, является лишение права управления автотранспортным средством, изложенная в гл. 12 КоАП РФ. При проверке водителей-иностранцев в сфере пассажирских перевозок сотрудникам как контрольно-надзорных (правоохранительных) органов России, так и

должностным лицам российских автотранспортных предприятий, зачастую в момент проверки практически невозможно выявить водителя, лишённого права управления транспортным средством по национальному водительскому удостоверению. Это напрямую связано с отсутствием как технических возможностей, так и правовых оснований информационного обмена с зарубежными (российскими) базами данных национальных водительских удостоверений, отслеживания действующих (недействительных) национальных водительских удостоверений, а также администрирования нарушений, связанных с лишением граждан государств — членов ЕАЭС права управления транспортным средством (автобусом). А водители-нарушители или так называемые «лишенцы» в случае лишения их права управления транспортным средством не торопятся сдавать национальное водительское удостоверение в орган, исполняющий этот вид административного наказания, что предусмотрено специальным порядком исполнения постановления о лишении права управления транспортным средством в Российской Федерации (п. 1.1 ст. 32.7 КоАП РФ). Кроме того известны случаи когда водитель-иностранец, все таки лишенный права управления транспортным средством по национальному водительскому удостоверению в одном из регионов России, не афишируя данный противоправный факт, благополучно переезжает в другой регион или город и вновь устраивается на работу водителем к одному из местных перевозчиков, продолжая трудовую деятельность. [В соответствии с КоАП РФ определен специальный порядок исполнения постановления о лишении права управления транспортным средством. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 32.6. исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права соответственно водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), если водитель, судоводитель или тракторист-машинист (тракторист) лишен права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техники. В соответствии с ч. 1.1 ст. 32.7 в течение трех рабочих дней со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания в виде лишения соответствующего специального права лицо, лишенное специального права, должно сдать документы, предусмотренные ч. 1—3.1 ст. 32.6 КоАП РФ в орган, исполняющий этот вид административного наказания, а в случае утраты указанных документов заявить об этом в указанный орган в тот же срок.]

Также необходимо остановиться на функциях должностных лиц автотранспортных предприятий, ответственных за выпуск пассажирских транспортных средств на линию. В частности, должностные лица предприятий (контрольные механики), осуществляющие допуск

персонала к управлению автотранспортом, должны не только хорошо знать устройство автомобиля, но и хорошо разбираться в водительских разрешительных документах, так как за их отсутствие грозит немалый штраф не только ответственному за выпуск автобуса на линию специалисту предприятия, но и работодателю. Так, в соответствии с п. 12 постановления Совета Министров — Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» должностным и иным лицам, ответственным за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, запрещается допускать к управлению транспортными средствами водителей, находящихся в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание, в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность движения, не имеющих страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельца транспортного средства в случаях, когда обязанность по страхованию своей гражданской ответственности установлена федеральным законом, или лиц, не имеющих права управления транспортным средством данной категории или подкатегории. За нарушение вышеуказанного пункта Правил дорожного движения предусмотрена административная ответственность — в соответствии со ст. 12.32. КоАП РФ допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц, ответственных за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, в размере 20 тыс. руб.; на юридических лиц — 100 тыс. руб.

Работа сотрудников контрольно-надзорных органов (ГИБДД, Госавтодорнадзора и др.) по выявлению незаконно работающих водителей-иностранцев происходит, как правило, в ходе рейдовых проверок эксплуатации автомобильного транспорта на линии. Представитель власти может запросить при этом у водителя путевой лист, документы на машину, водительское удостоверение. Отсутствие необходимых документов, безусловно, вызовет вопросы и к администрации предприятия работодателя такого «горе»-водителя. К ответственности привлекают самого водителя предприятия-перевозчика, а также лицо (контрольный механик), в должностной инструкции которого есть обязанность проводить проверку водителей перед тем, как разрешить ему управлять транспортом, как правило, это контрольный механик по выпуску транспортных средств.

Однако проанализировав нормативные правовые акты, регулирующие порядок выпуска транспортных средств на линию, мы пришли к выводу, что действующим законодательством проверка контрольным механиком водительских документов (удостоверения) при выпуске транспортного средства на линию не предусмотрена. Кроме того должностное лицо не



имеет ни правовых оснований проверки как иностранных, так и российских водительских удостоверений, ни технической возможности проверки национальных водительских удостоверений по соответствующим информационным базам России и иностранных государств — участников ЕАЭС. В связи с этим возникает ряд проблемных вопросов, а именно:

— какие должны быть действия должностного лица предприятия (контрольного механика), выпускающего автобус на линию, если есть веские основания для подозрений в отношении подлинности национального водительского удостоверения находящегося на руках у работника?

— как выявить факт лишения водителя-иностранца права управления транспортным средством при том, что он должен был сдать национальное водительское удостоверение в правоохранительные органы, но этого не сделал, документ у него на руках и он должен выехать в рейс?

С правовой и технической точки зрения, сформулированные нами проблемные вопросы не урегулированы и остаются без ответа. Кроме того, на сегодняшний день полномочия контролера в соответствии с п. 10—11 приказа Минтранса России от 8 августа 2018 г. № 296 «Об утверждении Порядка организации и проведения предрейсового или предсменного контроля технического состояния транспортных средств» это проверка работоспособности и состояния основных узлов и систем транспортного средства, влияющих на безопасность дорожного движения. В случае если при контроле не выявлены несоответствия требованиям, перечисленным в п. 10—11 настоящего Порядка, в путевом листе ставится отметка «контроль технического состояния транспортного средства пройден» и подпись с указанием фамилии и инициалов контролера, проводившего контроль, даты и времени его проведения. Речь об обязательной и необходимой проверке контрольным механиком водительского удостоверения у водителя-иностранца (россиянина) перед выездом на сегодняшний день не ведется ни в одном нормативном правовом документе. Хотя контрольный механик как должностное лицо является крайней инстанцией на предприятии, непосредственно контактирующей с водителем перед выездом и выпускающей автобус за ворота парка на линию со всеми вытекающими из этого последствиями и ответственностью. Это уже не говоря об отсутствии технической возможности и законодательного права сверки водительского удостоверения по зарубежным (российским) базам данных. Например, запрос необходимой информации в органах ГИБДД о водителе — гражданине России также ограничен только плановой сверкой сведений о ДТП с участием принадлежащих им транспортных средств. Быстро получить информацию, например, о конкретном водителе и состоянии его водительского удостоверения не представляется возможным.

Так, в соответствии с п. 3 общих положений Правил учета дорожно-транспортных происшествий, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 июня 1995 г. № 647 учет ДТП осуществляется для изучения причин и условий их возникновения и принятия мер по устранению этих причин и условий. И далее, в соответствии с п. 18 и 22 указанных Правил владельцы транспортных средств ежемесячно сверяют с управлениями (отделами) органа внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, сведения о ДТП с участием принадлежащих им транспортных средств. Также государственные органы управления автомобильными дорогами, владельцы ведомственных и частных дорог ежемесячно сверяют с управлениями (отделами) органа внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, сведения о ДТП, совершенных на дорогах, находящихся в их ведении.

В связи с этим авторы пришли к следующим выводам и сформулировали ряд предложений.

1. Единственным законодательно закрепленным поводом информационного взаимодействия (сверки) владельцев транспортных средств, государственных органов управления автомобильными дорогами, владельцев ведомственных и частных дорог являются уже случившиеся факты ДТП. Причем перечень государственных органов, осуществляющих учет ДТП и перечисленных в п. 4 Правилах учета дорожно-транспортных происшествий, не включает Госавтодорнадзор как одного из ключевых контрольных органов в сфере пассажирских (грузовых) перевозок.

2. Не менее важным, по мнению авторов, является работа должностных лиц автотранспортных предприятий (владельцев транспортных средств) по обеспечению мер превентивного характера на предприятии, помимо изучения причин ДТП, совершенных постфактум и последствия которых могут быть трагическими. В данном случае считаем необходимым помимо сверки сведений о ДТП с участием транспортных средств хозяйствующих субъектов расширить должностным лицам предприятий перечень информации и периодичность запросов в управлениях (отделах) органов внутренних дел (ГИБДД), в том числе касающихся организации перевозок и эксплуатации автотранспорта юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Как пример, это оперативное получение данных на российских водителей, а также водителей — граждан стран — членов ЕАЭС, подозреваемых в лишении права управления транспортным средством.

3. Считаем крайне необходимым активизировать работу по технической доработке и правовому регулированию взаимного интегрирования информационных баз данных водителей — граждан

России и водителей иностранцев, являющихся гражданами стран — членов ЕАЭС в единую информационную среду. Это позволит обеспечить законность в сфере лицензионно-разрешительной деятельности в дорожном движении и автомобильных перевозок на всем пространстве ЕАЭС, а также позволит сделать значительный шаг в гармонизации правовых основ безопасности дорожного движения государств — членов ЕАЭС.