

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.95

DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-164-174



Оригинальная научная статья

Административно-правовые вопросы перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку и их хранения

Владимир Борисович Башуров*

✉ bashurov_v@mail.ru

Ул. Короленко, 12, Омск, 644010, Россия

Аннотация. Предметом исследования являются нормы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие полномочия субъектов Российской Федерации по определению порядка перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку и их хранения. Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с организацией деятельности исполнителей услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств, а также проведением отбора данных исполнителей услуг. Автором представлен анализ федерального и регионального законодательства в части реализации публично-правовыми образованиями полномочий в данной сфере отношений. Отмечены проблемы реализации федерального законодательства, а также основные подходы, сходство и различие «опережающего» правового регулирования рассматриваемых отношений на уровне субъектов Российской Федерации. Проанализированы существующие законодательные модели по привлечению органов местного самоуправления к осуществлению полномочий по организации специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств. В статье представлены варианты определения исполнителей услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств, осуществлен анализ правовых оснований реализации каждого из них с учетом существующей правоприменительной, в том числе судебной практики. В целях единого правового регулирования отношений по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств, направленных на реализацию меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде задержания транспортного средства, автором сформулированы предложения по законодательному закреплению за федеральными органами государственной власти полномочий по определению порядка отбора исполнителей услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств. Для обеспечения равных возможностей осуществления хозяйствующими субъектами деятельности на рынке услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств автором предложено в рамках вышеуказанного порядка определить требования к исполнителям этих услуг, а также критерии их конкурсного отбора. При этом в работе обосновывается необходимость обязательного применения территориального критерия отбора исполнителей данных услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств, учитывающего не только границы соответствующего муниципального образования, но и удаленность специализированных стоянок от социально значимых объектов.

Ключевые слова: задержание транспортного средства; специализированная стоянка; полномочие; конкурсный отбор; предметы ведения; органы государственной власти; органы местного самоуправления.

Для цитирования: Башуров В. Б. Административно-правовые вопросы перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку и их хранения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 164–174. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-164-174>

© Башуров В. Б., 2021

* Руководитель департамента правовой и контрольной работы Министерства финансов Омской области, доцент кафедры административного и финансового права Сибирского юридического университета, кандидат юридических наук; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>

Original scientific article

Administrative-Legal Issues of the Movement of Detained Vehicles To a Specialized Parking Lot and Their Storage

Vladimir B. Bashurov**

✉ bashurov_v@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The subject of the study is the norms of the legislation of the Russian Federation on administrative offenses, which establish the powers of the subjects of the Russian Federation to determine the procedure for moving detained vehicles to a specialized parking lot and storing them. The object of the study is public relations related to the organization of the activities of service providers for the movement and (or) storage of detained vehicles, as well as the selection of these service providers. Within the framework of the article, the Author presents an analysis of federal and regional legislation in terms of the implementation of powers by public legal entities in this area of relations. The problems of the implementation of federal legislation, as well as the main approaches, similarities and differences of the "advanced" legal regulation of the relations under consideration at the level of the subjects of the Russian Federation are noted. The existing legislative models for involving local self-government bodies in the exercise of the authority to organize specialized parking lots for the storage of detained vehicles are analyzed. In the research paper, the Author presents options for determining the performers of services for the movement and (or) storage of detained vehicles, analyzes the legal grounds for the implementation of each of them, taking into account the existing law enforcement, including judicial practice. For the purpose of unified legal regulation of relations on the movement and (or) storage of detained vehicles, aimed at implementing measures to ensure the proceedings in the case of an administrative offense in the form of detention of a vehicle, the Author formulated proposals for the legislative consolidation of the federal authorities of the authority to determine the procedure for selecting performers of services for the movement and (or) storage of detained vehicles. To ensure equal opportunities for economic entities to carry out activities in the market of services for the movement and (or) storage of detained vehicles, the Author proposed, within the framework of the above procedure, to determine the requirements for the performers of these services, as well as the criteria for their competitive selection. At the same time, the paper substantiates the need for mandatory application of the territorial criterion for the selection of performers of these services for the movement and (or) storage of detained vehicles, taking into account not only the boundaries of the relevant municipality, but also the distance of specialized parking lots from socially significant objects.

Keywords: detention of a vehicle; specialized parking; authority; competitive selection; subjects of reference; state authorities; local self-government bodies.

For citation: Bashurov V. B. Administrative-Legal Issues of the Movement of Detained Vehicles to a Specialized Parking Lot and Their Storage. *Siberian Law Review*. 2021;18(2):164–174. <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2-164-174> (In Russ.).

ВВЕДЕНИЕ

Особенности административно-правового регулирования задержания транспортных средств раскрываются в трудах таких представителей административно-правовой науки, как А. И. Трусов [1], А. В. Карагодин¹, Л. С. Сафонова²,

А. Ю. Соколов [2; 3], Т. В. Казина [4], П. В. Молчанов [5], Т. И. Губарева [6] и др. [13–16].

Отдельные вопросы, связанные с перемещением задержанных транспортных средств на специализированную стоянку и их хранением, нашли отражение в научных публикациях

© Bashurov V. B., 2021

** Head of the Department of Legal and Control Work of the Ministry of Finance of the Omsk Region, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law at the Siberian Law University, Candidate of Legal Sciences; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0758-6481>

¹ Карагодин А. В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 181 с.

² Сафонова Л. С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. 170 с.

А. В. Ковалева³ [7, 8], А. А. Затолокиной [9], Р. Я. Зайцева [10], А. В. Мадьяровой [11]. Однако детальный анализ регионального законодательства в части реализации публично-правовыми образованиями предусмотренных ч. 10 ст. 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) полномочий, а также складывающейся правоприменительной, в том числе судебной практики, в них не представлен.

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 27.1, ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ задержание транспортного средства – это мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусматривающая исключение транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства, помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку) и хранения на специализированной стоянке до устранения причины задержания.

Порядок перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата владельцам (иным лицам), а также оплаты лицами, привлеченными к административной ответственности за административные правонарушения, повлекшие применение задержания транспортных средств, стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в соответствии с ч. 10 ст. 27.13 КоАП РФ определяется законодательным актом субъекта Российской Федерации.

В настоящее время всеми субъектами Российской Федерации в целях реализации вышеуказанных полномочий приняты необходимые нормативные документы, анализ содержания которых позволяет отметить наличие ряда проблем, из числа которых наиболее значимыми, на наш взгляд, выступают реализация публично-правовыми образованиями полномочий по определению исполнителей услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств (далее – исполнитель услуг), а также нормативное правовое закрепление порядка определения исполнителей рассматриваемых услуг.

Полномочия публично-правовых образований по определению исполнителей услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств

КоАП РФ не устанавливает, кто может выступать исполнителем услуг, каким административно-правовым статусом обладает данный субъект правоотношений, как и кем должен определяться исполнитель услуг. Не закреплены им и полномочия публично-правовых образований по правовой регламентации порядка определения исполнителей услуг.

Учитывая, что данный участник «внесудебного, временного, принудительного ограничения права пользования и распоряжения транспортным средством» [12, с. 102] необходим исключительно для реализации такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как задержание транспортного средства, полномочия по организации деятельности исполнителей услуг и определению непосредственного субъекта оказания данных услуг, на наш взгляд, могут быть реализованы органами государственной власти в рамках организации административного производства.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к предмету ведения субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях отнесена организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Задержание транспортных средств и их помещение на специализированную стоянку применяется по делам об административных правонарушениях, предусмотренных федеральным законом. Следовательно, организация производства, как и установление порядка производства по таким делам, должны, на наш взгляд, относиться к ведению Российской Федерации (п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). Однако необходимое правовое регулирование рассматриваемых отношений на федеральном уровне не осуществлено.

Одной из возможных причин этого является позиция Верховного Суда Российской Федерации, который определил, что «установление порядка перемещения, хранения и возврата задержанных транспортных средств

³ Ковалев А. В. Есть ли конкуренция на рынке штрафстоянок? // ЭЖ-Юрист. 2015. № 18–19. С. 11.

невозможно без определения уполномоченного на такие действия исполнителя, вопрос об установлении которого также относится к компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. Однако такой подход не учитывает, что отношения по определению исполнителей услуг носят самостоятельный характер и реализуются независимо от наличия правовых оснований для перемещения и (или) хранения задержанных транспортных средств. Они предшествуют собственно отношениям, связанным с перемещением и (или) хранением задержанных транспортных средств, тесно связаны с ними, но не обусловлены возникновением последних. Процедурные правоотношения по перемещению, хранению и возврату задержанных транспортных средств направлены на реализацию материальных отношений, определяющих право владения, пользования и распоряжения имуществом, право на использование его для осуществления предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Они выступают средством реализации юридической ответственности.

В связи с этим субъекты Российской Федерации в рамках делегированных им полномочий вправе определить лишь порядок совершения исполнителями услуг определенных юридически значимых действий, вне зависимости от того, кто будет выступать в качестве таких исполнителей услуг.

Определение субъектного состава исполнителей услуг в первую очередь необходимо для реализации рассматриваемой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, для его указания в соответствующем протоколе⁵. Уполномоченное на составление протокола об административном правонарушении должностное лицо должно четко понимать, кто именно может выступать в качестве исполнителя услуг, какими правами

и обязанностями он обладает, какую несет ответственность, например, за отказ от перемещения задержанного транспортного средства и т. д. При отсутствии исполнителя услуг по причине его ликвидации или в силу иных обстоятельств рассматриваемые процедурные отношения приобретают второстепенный характер и не могут быть реализованы.

В связи с этим сложно согласиться с приведенной позицией Верховного Суда Российской Федерации, тем более, что обозначенные выше проблемы, не должны находиться в прямой зависимости от законодательных усмотрений субъектов Российской Федерации, носящих разрозненный характер.

Так, в 63 субъектах Российской Федерации имеющийся пробел в федеральном законодательстве временно преодолен в порядке «опережающего нормотворчества». В соответствии с п. 5 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) полномочия по определению исполнителей услуг ими закреплены за соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Реализуя его как собственное полномочие, субъекты Российской Федерации с учетом положений, предусмотренных ч. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁷ (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), вправе передать полномочие по определению исполнителей услуг органам местного самоуправления. Анализ правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации показывает, что такая возможность предусмотрена законодательным актом Чукотского автономного округа⁸.

⁴ Апелляционное определение Судеб. коллегии по адм. делам Верхов. Суда Рос. Федерации от 24 февр. 2016 г. № 78-АПГ16-1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23 авг. 2017 г. № 664 (ред. от 21 дек. 2017 г.) // Рос. газ. 2017. 13 окт.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42, ст. 5005.

⁷ Там же. 2003. № 40, ст. 3822.

⁸ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств на территории Чукотского автономного округа : закон Чукот. авт. окр. от 2 нояб. 2020 г. № 50-ОЗ // Ведомости. 2020. 6 нояб.

В Костромской области⁹ отдельные государственные полномочия по организации и проведению аукционов на право заключения договоров на осуществление деятельности по перемещению задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранению и возврату непосредственно делегированы органам местного самоуправления.

Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха-Якутия¹⁰ принят закон, предусматривающий иной подход к разрешению рассматриваемого вопроса: осуществлено разграничение полномочий между органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в сфере организации перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку и их хранения. За органами местного самоуправления законодательно закреплены полномочия по проведению открытого аукциона на право заключения договора с исполнителями услуг, созданию муниципальных комиссий по вопросам функционирования специализированных стоянок. Их реализация, как представляется, фактически направлена на организацию органами местного самоуправления деятельности специализированных стоянок на территории соответствующих муниципальных образований. Такое правовое регулирование противоречит ст.ст. 1.3, 1.3.1, 27.13 КоАП РФ, п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 4 ст. 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹¹, положениям Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобиль-

ных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹², которые во взаимосвязи не наделяют органы местного самоуправления полномочиями по организации специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств¹³. К тому же, согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные законами субъекта Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями. Они могут быть переданы для осуществления органам местного самоуправления только в порядке наделения последних данными полномочиями, а не через разграничение полномочий.

В Тюменской области¹⁴ было принято решение по законодательному перераспределению в соответствии с п. 6.1 ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области, с отнесением к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации осуществления отбора исполнителей услуг. Однако объектом перераспределения могут быть только отдельные вопросы местного значения, указанные в ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ, а также конкретные полномочия по решению вопросов местного значения, установленные ч. 1 ст. 17 Федерального закона

⁹ О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств : закон Костром. обл. от 5 мая 2012 г. № 223-5-ЗКО (ред. от 1 февр. 2017 г.) // СП – нормативные документы. 2012. 11 мая ; О наделии органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Костромской области по организации и проведению аукционов на право заключения договоров на осуществление деятельности по перемещению задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранению и возврату : закон Костром. обл. от 30 мая 2017 г. № 243-6-ЗКО // Офиц. интернет-портал правовой информ. URL: www.pravo.gov.ru

¹⁰ О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортных средств на территории Республики Саха (Якутия) : закон Респ. Саха (Якутия) от 21 февр. 2013 г. № 1163-3 № 1221-IV // Якут. ведомости. 2013. 13 марта.

¹¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50, ст. 4873.

¹² Там же. 2007. № 46, ст. 5553.

¹³ Решение Верхов. суда Респ. Саха (Якутия) от 7 июля 2015 г. по делу № 3-37/15 // Якут. ведомости. 2016. 19 янв. ; Определение Судеб. коллегии по адм. делам Верхов. Суда Рос. Федерации от 14 окт. 2015 г. № 74-АПГ15-27. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления Тюменской области и органами государственной власти Тюменской области и о внесении изменений в статью 14 Закона Тюменской области «О порядке распоряжения и управления государственными землями Тюменской области» : закон Тюмен. обл. от 26 дек. 2014 г. № 125 (ред. от 6 мая 2020 г.) // Вестн. Тюмен. обл. Думы. 2014. № 12.

№ 131-ФЗ и отраслевыми федеральными законами¹⁵. Организация же деятельности специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств, как выше нами указывалось, не относится к полномочиям органов местного самоуправления, в связи с чем осуществление этой деятельности не может быть закреплено в качестве полномочий в порядке их перераспределения между публично-правовыми образованиями законодательным актом данного субъекта Российской Федерации.

Законами Республики Ингушетия¹⁶, Республики Дагестан¹⁷, Карачаево-Черкесской республики¹⁸ рассматриваемая проблема разрешена посредством императивного определения органов местного самоуправления в качестве уполномоченных органов на заключение договоров с исполнителями услуг.

Законом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры предусмотрена отсылочная норма, согласно которой перемещение и хранение задержанного транспортного средства на территории городского округа, муниципального района

Ханты-Мансийского автономного округа – Югры осуществляется исполнителями услуг, определяемыми конкурсной комиссией, создаваемой и осуществляющей свою деятельность в порядке, устанавливаемом Правительством Ханты-Мансийского автономного округа – Югры¹⁹.

Однако рассмотрение соответствующего подзаконного нормативного правового акта позволяет отметить, что создание конкурсных комиссий предусматривается им при администрациях городских округов и муниципальных районов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры с закреплением за данными администрациями полномочий по принятию решений о проведении конкурсного отбора исполнителей услуг, утверждению персонального состава конкурсных комиссий. К полномочиям же конкурсных комиссий указанным документом отнесено определение необходимого количества специализированных стоянок, установление соответствия (несоответствия) юридического лица или индивидуального предпринимателя установленным требованиям, выбор победителя конкурса²⁰.

¹⁵ Методические рекомендации по подготовке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на реализацию положений Федерального закона от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», разраб. Минрегионом России в 2014 г. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств в Республике Ингушетия : закон Респ. Ингушетия от 3 марта 2017 г. № 8-РЗ (ред. от 19 июня 2017 г.) // Ингушетия. 2017. 8 марта ; Об утверждении Порядка проведения конкурса по отбору специализированных организаций, имеющих право на осуществление перемещения транспортных средств на специализированные стоянки, хранения задержанных транспортных средств на специализированных стоянках и возврата задержанных транспортных средств : постановление Правительства Респ. Ингушетия от 28 янв. 2021 г. № 7 // Сердало. 2021. 4 февр.

¹⁷ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата транспортных средств : закон Респ. Дагестан от 5 окт. 2012 г. № 61 (ред. от 11 февр. 2021 г.) // Собр. законодательства Респ. Дагестан. 2012. № 19, ст. 798 ; Об утверждении Порядка проведения торгов по выбору исполнителя услуг по перемещению и хранению задержанных транспортных средств на специализированную стоянку на территории муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением Республики Дагестан : постановление Правительства Респ. Дагестан от 25 дек. 2019 г. № 338 // Офиц. интернет-портал правовой информ. Респ. Дагестан. URL: <http://pravo.e-dag.ru>

¹⁸ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата транспортных средств на территории Карачаево-Черкесской Республики : закон Карачаево-Черкес. Респ. от 27 июня 2012 г. № 50-РЗ (ред. от 23 дек. 2016 г.) // День Респ. 2012. 3 июля.

¹⁹ О перемещении транспортных средств на специализированную стоянку, их хранении, оплате стоимости перемещения и хранения, возврате транспортных средств : закон Ханты-Манс. авт. окр. – Югры от 25 июня 2012 г. № 84-оз (ред. от 23 дек. 2016 г.) // Собр. законодательства Ханты-Манс. авт. окр. – Югры. 2012. № 6, ч. II, т. 1, ст. 655.

²⁰ Об утверждении Положения о комиссии по проведению конкурсного отбора юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, обеспечивающих перемещение и хранение задержанных транспортных средств на специализированных стоянках в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, порядка ведения и формы журнала учета пробега транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства, при перемещении задержанного транспортного средства на специализированную стоянку, порядка ведения и формы журнала учета задержанных транспортных средств на специализированной стоянке, формы акта приема-передачи задержанного транспортного средства, тарифов на перемещение задержанного транспортного средства на специализированную стоянку и его хранение и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры : постановление Правительства Ханты-Манс. авт. окр. – Югры от 24 авг. 2012 г. № 296-п (ред. от 25 дек. 2020 г.) // Собр. законодательства Ханты-Манс. авт. окр. – Югры. 2012. № 8, ч. II, т. 1, ст. 973.

Таким образом, органы местного самоуправления вышеуказанных республик и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры юридически «принуждены» к осуществлению рассматриваемого вида деятельности в нарушение норм вышеуказанных федеральных законов, а также без учета имеющейся судебной практики по спорам, связанным с аналогичным правовым регулированием рассматриваемых отношений²¹.

Как правильно отмечает А. В. Мадьярова, «органы местного самоуправления в настоящее время не вправе создавать спецстоянки, поскольку ни КоАП РФ, ни в других федеральных законах право муниципального участия в осуществлении данного полномочия не предусмотрено» [11, с. 59]. Они вправе, по мнению данного автора, факультативно, добровольно взять на себя осуществление этих полномочий с соблюдением положений бюджетного законодательства Российской Федерации [11, с. 59]. В связи с этим

органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе лишь рекомендовать органам местного самоуправления организовать деятельность исполнителей услуг на местах, что, например, нашло отражение в нормативном правовом акте Белгородской области²².

Законодательными актами Камчатского края²³, Республики Марий Эл²⁴, Амурской²⁵, Брянской²⁶, Владимирской²⁷, Курганской²⁸, Омской²⁹, Пензенской³⁰ областей, Еврейской автономной области³¹ и Ямало-Ненецкого автономного округа³² вопросы организации деятельности исполнителей услуг, как представляется, по причине их неурегулированности на федеральном уровне, не нашли разрешения, что, несомненно, создает ряд проблем правоприменительного характера, в первую очередь связанных с организацией взаимодействия должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях с исполнителями услуг.

²¹ См., напр.: Кассационное определение Шестого кассацион. суда общ. юрисдикции от 18 авг. 2020 г. № 88А-17415/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²² Об утверждении Порядка определения организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих на территории Белгородской области деятельность по перемещению и хранению задержанных транспортных средств на специализированных стоянках : постановление Правительства Белгород. обл. от 25 февр. 2013 г. № 47-пп (ред. от 4 февр. 2019 г.) // Белгород. изв. 2013. 15 марта.

²³ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости их перемещения и хранения : закон Камчат. края от 4 июня 2012 г. № 42 (ред. от 2 марта 2018 г.) // Офиц. ведомости. 2012. 7 июня.

²⁴ Об организации перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку на территории Республики Марий Эл : закон Респ. Марий Эл от 28 мая 2012 г. № 25-3 (ред. от 5 окт. 2016 г.) // Марийская правда. 2012. 1 июня.

²⁵ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата задержанных транспортных средств : закон Амур. обл. от 26 июня 2012 г. № 65-ОЗ (ред. от 11 февр. 2021 г.) // Амур. правда. 2012. 27 июня.

²⁶ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата транспортных средств : закон Брянск. обл. от 5 июля 2012 г. № 48-3 (ред. от 29 нояб. 2016 г.) // Офиц. Брянщина. 2012. 13 июля.

²⁷ О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, а также возврата задержанных транспортных средств : закон Владимир. обл. от 27 июня 2012 г. № 62-ОЗ (ред. от 6 февр. 2017 г.) // Владимир. ведомости. 2012. 30 июня.

²⁸ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств на территории Курганской области : закон Курган. обл. от 27 июня 2012 г. № 36 (ред. от 30 июня 2020 г.) // Новый мир – Документы. 2012. 29 июня.

²⁹ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата транспортных средств : закон Омск. обл. от 7 июня 2012 г. № 1452-ОЗ (ред. от 6 февр. 2017 г.) // Ведомости Законодат. Собр. Омск. обл. 2012. № 3, ст. 4813.

³⁰ О порядке перемещения транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, возврата транспортных средств : закон Пензен. обл. от 10 апр. 2012 г. № 2218-ЗПО (ред. от 16 февр. 2017 г.) // Пензен. губерн. ведомости. 2012. № 23. С. 1.

³¹ О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения, оплаты стоимости перемещения и хранения, а также возврата задержанных транспортных средств : закон Еврейской авт. обл. от 27 июня 2012 г. № 82-ОЗ (ред. от 22 дек. 2016 г.) // Биробиджан. звезда. 2012. 29 июня.

³² О порядке перемещения задержанных транспортных средств на специализированную стоянку, их хранения и возврата, а также оплаты стоимости перемещения и хранения задержанных транспортных средств на территории Ямало-Ненецкого автономного округа : закон Ямало-Ненец. авт. окр. от 26 июня 2012 г. № 60-ЗАО (ред. от 27 февр. 2017 г.) // Ведомости Законодат. Собр. Ямало-Ненец. авт. окр. 2012. № 5-1.

Представленная законодательная практика субъектов Российской Федерации по «опережающему» регулированию отношений, связанных с перемещением и (или) хранением задержанных транспортных средств, а также имеющаяся судебная практика, не носящая преюдициального значения для публично-правовых образований, не являющихся стороной спора, дополнительно подтверждают выше выраженную нами позицию о необходимости правовой регламентации данных отношений на федеральном уровне.

**Исполнители услуг по перемещению
и (или) хранению задержанных
транспортных средств:
варианты их определения**

На федеральном уровне должны быть установлены и единые подходы к определению исполнителей услуг. Анализ региональной практики позволяет отметить, что на сегодняшний день исполнителями услуг выступают:

1) победители, установленные по результатам:
– аукционов (торгов) (например, в Московской области, Республике Алтай, Республике Бурятия, Республике Тыва, Чувашская Республика, Забайкальский край, Архангельская, Калининградская, Кемеровская, Кировская, Новгородская Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Псковская, Ростовская, Самарская, Тамбовская, Тверская, Тульская, Ярославская области) или реализации иных конкурсных процедур (например, в Ленинградской области, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Республике Мордовия, Республике Северная Осетия-Алания, Удмуртской Республике, Калужской и Челябинской областях);

– отборов, проведенных в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³³ (например, в Красноярском крае);

2) лица, включенные в реестр (перечень) исполнителей услуг (например, в Ставропольском крае, Воронежской, Иркутской, Курской, Магаданской, Нижегородской, Сахалинской, Свердловской областях, в Ненецком Автономном округе), на основании соответствующих уведомлений и заявлений;

3) специально создаваемые для этого государственные учреждения субъекта Российской Федерации (например, в городе Москва, городе Санкт-Петербург, Республике Татарстан, Тверской и Архангельской областях).

Каждый из представленных вариантов определения исполнителей услуг должен, на наш взгляд, обеспечивать равные возможности осуществления хозяйствующими субъектами деятельности на соответствующем рынке услуг, не допускать свободного выбора лица, которым будут оказаны услуги по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств.

В связи с этим представляются достаточно обоснованными требования Управления Федеральной антимонопольной службы, предусматривающие необходимость проведения отбора коммерческих (некоммерческих) организаций, индивидуальных предпринимателей³⁴ – исполнителей услуг, с применением конкурентных процедур, с установлением критериев отбора³⁵.

Однако, как отмечается в ряде судебных решений, отсутствие у органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязанности по изданию нормативного акта, определяющего порядок отбора исполнителей услуг, допускает возможность заключения «технических»³⁶ соглашений, регламентирующих действия сторон рассматриваемых отношений с конкретным исполнителем услуг, допущенным наравне с другими хозяйствующими субъектами в заявительно-разрешительном порядке к осуществлению деятельности по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств, и исключает ответственность этих органов за нарушение антимонопольного законодательства³⁷.

³³ *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 14, ст. 1652.

³⁴ *Об утверждении Методических указаний по расчету тарифов на перемещение и хранение задержанных транспортных средств и установлению сроков оплаты*: приказ ФАС России от 15 авг. 2016 г. № 1145/16 // Бюл. норм. актов федер. органов исполн. власти. 2016. 26 сент.

³⁵ *Решение* Нижегород. УФАС России от 11 апр. 2016 г. по делу № 1058-ФАС52-10/15; *Решение* Марийского УФАС России от 19 июня 2017 г. по делу № 03-24/06-2016. URL: <https://br.fas.gov.ru>

³⁶ *Постановление* Арбитр. суда Северо-Кавказ. окр. от 20 июля 2015 г. № Ф08-4545/2015 по делу № А32-43669/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ См., напр.: *Определение* Верхов. Суда Рос. Федерации от 1 сент. 2017 г. № 301-КГ17-11469 по делу № А38-7816/2016; *Постановление* Арбитр. суда Волго-Вят. окр. от 1 июня 2017 г. № Ф01-2044/2017 по делу № А38-7816/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

К тому же определение одного претендента среди нескольких заявителей по результатам проведения конкурсных процедур, по мнению судов, может привести к ограничению количества участников рынка специализированных автомобильных стоянок³⁸.

Такой прецедентный подход, на наш взгляд, недостаточно оправдан, так как создает «мнимую» конкуренцию среди хозяйствующих субъектов, включенных в реестр (перечень) исполнителей услуг. Он не направлен на создание для данных исполнителей услуг, в том числе прошедших отбор на предмет их соответствия определенным нормативно установленным требованиям, равных условий для доступа на соответствующий рынок услуг. Органы внутренних дел в целях исключения возможного прибытия для перемещения одного задержанного транспортного средства нескольких исполнителей услуг будут вынуждены либо по собственному усмотрению определять конкретного исполнителя услуг, включенного в реестр (перечень) таких исполнителей, либо на основе вышеуказанных «технических» соглашений, не являющихся гражданско-правовыми сделками и, как следствие, не доказывающих сговор его участников, привлекать указанного в этих соглашениях исполнителя услуг, обеспечивая тем самым его доминирующее положение по отношению к другим участникам рынка.

Механизм заключения государственных контрактов на конкурсной основе, как показывает судебная практика³⁹, в данном случае также не применим, так как специальный порядок заключения подобных договоров федеральным законодательством не предусмотрен. К тому же, как объективно отмечает А. В. Ковалев, заключение договора, предусматривающего перемещение и (или) хранение задержанных транспортных средств, «не предполагает расходования бюджетных средств и получение услуги как таковой»⁴⁰.

Не могут функции по перемещению и хранению задержанных транспортных средств, на наш взгляд, быть возложены и на специализированные государственные учреждения субъекта Российской Федерации. Такой порядок оказания услуг на основе доводимого до государственного учреждения субъекта Российской Федерации государственного задания без проведения отбора исполнителей услуг создает необоснованные преимущества при осуществлении данным учреждением хозяйственной деятельности и приводит к ограничению конкуренции и (или) ущемлению интересов других субъектов предпринимательской деятельности на товарном рынке⁴¹. Оказание подобного рода государственных услуг не связано с реализацией полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который не вправе совмещать функции хозяйствующих субъектов, а также наделять хозяйствующих субъектов функциями и правами данного органа (ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁴²).

Отсутствие единого подхода к правовому регулированию отношений по определению исполнителей услуг, противоположные точки зрения контрольно-надзорных и судебных органов по рассматриваемому нами вопросу, противоречие региональных актов федеральному законодательству в совокупности обуславливают необходимость установления на федеральном уровне порядка отбора исполнителей услуг, который обязательно должен предусматривать требования, предъявляемые к исполнителям услуг и критерии их конкурсного отбора. При этом к числу основных должен быть отнесен территориальный критерий, учитывающий не только границы соответствующего муниципального образования, но и удаленность специализированных стоянок, например, от социально значимых объектов⁴³. Это позволит, во-первых, коммерческим (некоммерческим) организациям,

³⁸ См., напр.: *Постановление* Арбитражного суда Урал. окр. от 6 окт. 2014 г. № Ф09-5033/14 по делу № А34-7248/2013 ; *Постановление* Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 июля 2015 г. № 15АП-10900/2015 по делу № А32-46436/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ См., напр.: *Постановление* Восьмого арбитражного апелляционного суда от 12 июля 2013 г. по делу № А46-31069/2012 ; *Постановление* Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 нояб. 2013 г. № 18АП-11067/2013 по делу № А47-4290/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰ Ковалев А. Услуги штрафстоянок: как устроен рынок // *ЭЖ-Юрист*. 2015. № 13. С. 14.

⁴¹ См., напр.: *Постановление* Арбитражного суда Дальневосточ. окр. от 31 янв. 2019 г. № Ф03-6281/2018 по делу № А37-1598/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴² *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434.

⁴³ Например, от остановок транспорта общественного пользования, как это предусмотрено в Удмуртской Республике (Об утверждении Порядка организации деятельности специализированной стоянки : постановление Правительства Удмурт. Респ. от 6 нояб. 2012 г. № 498 // Удмурт. правда. 2012. 14 нояб.).

индивидуальным предпринимателям организовать свою деятельность по хранению транспортных средств, в том числе задержанных транспортных средств, на данных территориях, во-вторых, снизить загроуженность парковочных мест у социально значимых объектов и, как следствие, обеспечить их доступность, в-третьих, определить победителя конкурса на оказание рассматриваемых нами услуг в границах не всего муниципального образования в целом, а территории его обслуживания, определяемой исходя из удаленности от социально значимого объекта, в-четвертых, обеспечить приближенность специально отведенных охраняемых мест к возможным местам задержания транспортных средств,

в-пятых, оптимизировать расходы на транспортировку и хранение задержанного транспортного средства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопросы организации деятельности исполнителей услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств, в том числе по определению непосредственного субъекта оказания данных услуг, не должны разрешаться на региональном и местном уровнях, а в целях установления единого подхода к обеспечению реализации п. 7 ч. 1 ст. 27.1, ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ должны быть регламентированы федеральными органами государственной власти.

Список литературы

1. Трусов А. И. Проблемы административно-правового регулирования задержания транспортного средства // Транспортное право. 2020. № 2. С. 22–24.
2. Соколов А. Ю. Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Право. Законодательство. Личность. 2010. № 3. С. 88–95.
3. Соколов А. Ю. Правовая политика в сфере регулирования участия субъектов коммерческой деятельности в производстве по делам об административных правонарушениях // Правовая политика и правовая жизнь. 2020. № 3. С. 44–54.
4. Казина Т. В. Правовые последствия административного задержания транспортного средства // Транспортное право. 2017. № 2. С. 20–24.
5. Молчанов П. В. О некоторых вопросах применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2010. № 2. С. 345–351.
6. Губарева Т. И. Новый порядок задержания транспортного средства по российскому законодательству // Юрист. 2012. № 22. С. 31–35.
7. Ковалёв А. В. Антиконтурные требования к отбору лиц для оказания услуг по перемещению и (или) хранению задержанных транспортных средств // Современная конкуренция. 2015. Т. 9, № 4. С. 47–64.
8. Ковалев А. В. Услуги по хранению задержанных транспортных средств как сфера обращения товара. Применение мер антимонопольного реагирования // Современная конкуренция. 2014. № 6. С. 50–58.
9. Затолокин А. А. Обеспечение прав собственника (водителя) при перемещении и хранении задержанного транспортного средства // Общество и право. 2019. № 1 (67). С. 94–97.
10. Зайцев Р. Я. К вопросу о применении сотрудниками полиции мер пресечения административных правонарушений, связанных с эксплуатацией, использованием и управлением транспортными средствами // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2019. № 3 (45). С. 70–74.
11. Мадьярова А. В. Создание специализированных стоянок для хранения задержанных транспортных средств: компетенция органов местного самоуправления // Практика муниципального управления. 2013. № 10. С. 52–60.
12. Исаев В. М. Задержание и запрещение эксплуатации транспортных средств как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Закон и право. 2011. № 9. С. 102–103.
13. Goldblatt R. B., Weinisch K. Evacuation Planning, Human Factors, and Traffic Engineering: Developing Systems for Training and Effective Response // TR News. 2005. № 238. P. 13–17.
14. Shormee S. Automated Traffic Law Enforcement System: A Feasibility Study for the Congested Cities of Developing Countries // International Journal of Innovative Technology and Interdisciplinary Sciences. 2020. Vol. 3, iss. 1. P. 346–363. <https://doi.org/10.1515/IJTIS.2020.3.1.346-363>
15. Xie C. Evacuation Network Optimization: Models, Solution Methods, and Applications. Ithaca : New York : School of Civil and Environmental Engineering, Cornell University, 2008. 288 p.
16. Zhang Z., Herrera N., Tuncer E., Parr S., Shapouri M., Wolshon B. Effects of Shadow Evacuation on Megaregion Evacuations // Transportation Research Part D: Transport and Environment. 2020. Vol. 83. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102295>

References

1. Trusov A. I. Issues of the Administrative Law Regulation of Motor Vehicle Detention. *Transportation Law*. 2020;2:22-24. (In Russ.).
2. Sokolov A. Yu. The Administrative Arrest as a Means of Providing Clerical Correspondence in Administrative Offences. *Law. Legislation. Person*. 2010;3:88-95. (In Russ.).
3. Sokolov A. Yu. Legal Regulation of the Participation in the Proceedings on Administrative Offences of Subjects of Commercial Activity. *Legal Policy and Legal Life*. 2020;3:44-54. (In Russ.).

4. Kazina T. V. Legal Consequences of Administrative Transport Vehicle Detention. *Transportation Law*. 2017;2:20-24. (In Russ.).
5. Molchanov P. V. On Some Questions of Security Measures on Production Administrative Offenses of Road Traffic. *Izvestiya Tula State University*. 2010;2:345-351. (In Russ.).
6. Gubareva T. I. New Procedure of Detention of Transport Means Under the Russian Legislation. *Jurist*. 2012;22:31-35. (In Russ.).
7. Kovalev A. V. Anti-Competitive Requirements for the Selection of Persons To Provide Services for the Movement of and (or) Storage of Detained Vehicles. *Journal of Modern Competition*. 2015;9(4):47-64. (In Russ.).
8. Kovalev A. V. Services for the Storage of the Detained Vehicles as Sphere of Circulation of Commodities. Application Measures of Antimonopoly Reaction. *Journal of Modern Competition*. 2014;6:50-58. (In Russ.).
9. Zatolokin A.A. Ensuring The Rights Of The Owner (Driver) During The Movement And Storage Of The Detained Vehicle. *Society and Law*. 2019;1:94-97. (In Russ.).
10. Zaitsev R.Ya. To the Question of the Use By the Police of Measures to Prevent Administrative Violations Related To the Operation, Use and Management of Vehicles. *Bulletin of Krasnodar University of Russian MIA*. 2019;3:70-74. (In Russ.).
11. Mad'yarova A. V. Creation of Specialized Parking Lots for the Storing of Detained Vehicles: The Competence of Local Authorities. Practice of Municipal Management. 2013;10:52-60. (In Russ.).
12. Isaev V. M. Detention and Prohibition of Operation of Vehicles as Measures of Software Production by Administrative Cases. *Law and Legislation*. 2011;9:102-103. (In Russ.).
13. Goldblatt R. B., Weinisch K. Evacuation Planning, Human Factors, and Traffic Engineering: Developing Systems for Training and Effective Response. *TR News*. 2005;238:13-17.
14. Shormee S. Automated Traffic Law Enforcement System: A Feasibility Study for the Congested Cities of Developing Countries. *International Journal of Innovative Technology and Interdisciplinary Sciences*. 2020;3(1):346–363. <https://doi.org/10.15157/IJITIS.2020.3.1.346-363>
15. Xie C. *Evacuation Network Optimization: Models, Solution Methods, and Applications*. Ithaca, New York: School of Civil and Environmental Engineering, Cornell University; 2008. 288 p.
16. Zhang Z., Herrera N., Tuncer E., Parr S., Shapouri M., Wolshon B. Effects of Shadow Evacuation on Megaregion Evacuations. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 2020;83. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102295>

Поступила | Received
08.05.2021

Поступила после рецензирования
и доработки | Revised
25.05.2021

Принята к публикации | Accepted
25.05.2021