

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН



ТАТАРСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ
ЭЧКЕ ЭШЛӘР МИНИСТРЛЫҖЫ

Дворянская улица, 19 чык. йорт, Казан шәһәре,
420111, тел./факс: 8(843) 291-32-17
E-mail: sekret@mvdrt.ru
ОКПО 68593123, ОГРН 1021602855603
ИНН/КПП 1654002946/165501001

№ 1/1571
от 7-1463/09 от 15.07.2009

Прокурору Республики Татарстан
государственному советнику юстиции
второго класса

К.Ф. Амирову

Уважаемый Кафиль Фахразеевич!

Представление прокурора Республики Татарстан об устранении нарушений законодательства в связи с обращениями граждан в подразделения Госавтоинспекции за получением справок о дорожно-транспортных происшествиях и иных документов, прилагаемых к заявлениям о страховых выплатах в рамках обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, Министерством внутренних дел по Республике Татарстан рассмотрено.

Следует отметить, что Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» установлен круг субъектов, вовлеченных в гражданско-правовые отношения по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Органы внутренних дел к числу таких субъектов не отнесены и, очевидно, в частно-правовых отношениях, возникающих в связи с наступлением гражданской ответственности третьих лиц, участвовать, являясь органами, осуществляющими публичные, административно-властные, функции, не могут.

Полномочиями по определению порядка реализации прав и обязанностей сторон по договору обязательного страхования наделено Правительство Российской Федерации (статья 5 названного Федерального закона). Устанав-

2

ливая этот порядок, Правительство Российской Федерации пунктом 44 Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств определило, что при подаче заявления о страховой выплате потерпевший прилагает к заявлению, в частности, справку о дорожно-транспортном происшествии, выданную органом милиции, отвечающим за безопасность дорожного движения. Кроме того, в ряде случаев потерпевший в обязательном порядке прилагает к заявлению о страховой выплате также иные документы: копию протокола об административном правонарушении, постановление по делу об административном правонарушении или определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. Эти документы потерпевший также получает в органах милиции.

Фактически Правительство Российской Федерации уполномочило Государственную инспекцию безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации осуществлять выдачу процессуальных и иных документов лицам для целей реализации ими своих прав и обязанностей по заключенному владельцами транспортных средств со страховщиками договору страхования гражданской ответственности.

Правила обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств являются единственным нормативно-правовым актом, регулирующим цели выдачи справки о дорожно-транспортном происшествии и определяющим характер этого документа.

Правительство Российской Федерации не определило ни срок, ни момент выдачи справки о дорожно-транспортном происшествии, вследствие чего уполномоченные на выдачу справок органы (Госавтоинспекция) законодательно не ограничены в осуществлении этой функции ни в сроках, ни в порядке выдачи справки о дорожно-транспортном происшествии.

Очевидно, что при таких обстоятельствах справка о дорожно-транспортном происшествии должна быть выдана органом, ответственным за осуществление этих действий (Госавтоинспекцией), в наиболее короткий разумный срок.

По смыслу пункта 44 Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств указанная справка имеет значение только для целей реализации прав и обязанностей сторон по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, может и должна выдаваться только потерпевшему.

Для целей установления потерпевшего в дорожно-транспортном происшествии в случае взаимодействия нескольких транспортных средств необходимо установить причинителя вреда.

Как правило, дорожно-транспортное происшествие как событие содержит признаки административного правонарушения, вследствие чего на месте дорожно-транспортного происшествия в соответствии с административно-процессуальным законодательством Российской Федерации возбуждается дело об административном правонарушении. На практике, установление лица, виновного в причинении вреда, подлежащего возмещению, обусловлено установлением лица, виновного в совершении административного правонарушения, в результате которого причинен вред. Такая позиция корреспондирует, в том числе, с целым рядом норм, регулирующих отношения по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств, и, в частности, по принятию решений об осуществлении страховой выплаты (статья 11 названного Федерального закона; пункт 39 названных Правил).

Установление лица, виновного в совершении административного правонарушения, в связи с установлением лица, причинившего вред, необходимо, в частности, для определения того, является ли событие страховым случаем в контексте наступления гражданской ответственности владельцев транспортных средств постольку, поскольку вред, причиненный владельцем транспортного средства самому себе, по договорам обязательного страхования гражданской ответственности не возмещается (пункт 8.1 названных Правил).

Форма справки о дорожно-транспортном происшествии, утвержденная приказом МВД РФ № 748 от 25.09.2006, предполагает, в общем случае, внесение сведений о водителях двух транспортных средств, участвовавших в дорожно-транспортном происшествии и взаимодействовавших между собой. Необходимо отметить, что помимо столкновений транспортных средств существуют и другие виды дорожно-транспортных происшествий.

Форма справки предполагает, что дата составления справки о дорожно-транспортном происшествии и дата самого дорожно-транспортного происшествия могут не совпадать.

Форма справки содержит поля «Протокол об административном правонарушении», «Определение о возбуждении дела об административном правонарушении», «Постановление по делу об административном правонарушении», «Постановление-квитанция о наложении административного штрафа», «Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении». Наличие таких полей предполагает проставление отметок о наличии соответствующих документов – для целей, вероятно, определенных пунктом 44 названных Правил. При этом отдельные поля являются по отношению друг к другу взаимоисключающими, а проставление отметки о наличии постановления по делу об административном правонарушении очевидно невозможно до момента рассмотрения дела об административном правонарушении в порядке, определенном главой 29 КоАП РФ.

Кроме того, заполнение соответствующих полей предусмотрено о документах, составленных в рамках производства по делу об административном правонарушении в отношении каждого из водителей – участников дорожно-транспортного происшествия.

Вследствие сказанного определение потерпевшего видится возможным только после окончания производства по делу об административном правонарушении, равно как и выдача ему, потерпевшему, справки о дорожно-транспортном происшествии.

При этом потерпевший, имуществу которого причинен вред, может и не быть непосредственным участником дорожно-транспортного происшествия, однако представляется, что возможность реализации его прав, предоставленных Федеральным законом, должна быть гарантирована вне зависимости от желаний и действий третьих лиц (водителей) по получению и передаче потерпевшему справки о дорожно-транспортном происшествии.

В соответствии с положениями главы 25 КоАП РФ потерпевший является участником производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем, в случае взаимодействия транспортных средств – источников повышенной опасности – установление причинителя вреда и потерпевшего, квалификация действий участников дорожного движения возможны, нередко, лишь только в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении в области дорожного движения.

В этой связи обоснованность выдачи справки о дорожно-транспортном происшествии иным, нежели потерпевшим, лицам до момента установления причинителя вреда вызывает сомнения. Эта позиция согласуется с положениями пункта 44 Правил, в соответствии с которым одновременно со справкой потерпевшим должны быть представлены копия протокола об административном правонарушении, который, собственно, также как и справка, по сути подтверждает сам факт события дорожно-транспортного происшествия, и постановление по делу об административном правонарушении, которым определяется причинитель вреда.

В силу сказанного следует исчислять срок и рассматривать возможность выдачи справки о дорожно-транспортном происшествии не ранее, чем с момента рассмотрения дела об административном правонарушении.

Нередко, будучи извещены в установленном порядке о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, участники производства по делу не реализуют предоставленные им законом процессуальные права на участие в рассмотрении дела об административном правонаруше-

нии, а обращаются за копиями необходимых им и образовавшихся в процессе рассмотрения дела документов впоследствии.

Вручение копии постановления по делу об административном правонарушении потерпевшему осуществляется по его просьбе (статья 29.11 КоАП РФ). Такая просьба может не поступить при объявлении постановления по делу об административном правонарушении, однако впоследствии потерпевший может воспользоваться своим правом на получение копии постановления по делу об административном правонарушении для целей предъявления этого документа при обращении за страховой выплатой в рамках реализации своих прав, предоставленных Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств». Равным образом потерпевший вправе обратиться за получением копии протокола об административном правонарушении, составленного в отношении причинителя вреда, – в том, например, случае, когда потерпевший отсутствовал на месте дорожно-транспортного происшествия, либо в случае, когда в отношении потерпевшего одновременно также рассматривалось дело об административном правонарушении. В любом случае потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном правонарушении (статья 25.2 КоАП РФ). Представляется, что при реализации прав, предоставляемых потерпевшему законом в рамках производства по делу об административном правонарушении, потерпевший может снимать копии с материалов дела об административном правонарушении, в том числе с помощью технических средств.

Потерпевший вправе иметь представителя, объем процессуальных прав которого согласуется, в свою очередь, с объемом процессуальных прав самого потерпевшего (статья 25.5 КоАП РФ).

Потерпевший не может быть ограничен в принятии решения об участии в производстве по делу об административном правонарушении лично или через представителя. Принимая соответствующее решение, потерпевший, очевидно, действует своей волей и в своем интересе.

На практике нередки случаи, когда потерпевшие выбирают в качестве представителей лиц, специализирующихся на оказании соответствующих услуг на основании гражданско-правовых договоров.

Одним из таких лиц, предоставляющих услуги представителя, является ООО «ЦАПО+». К услугам этой организации, равно как и к услугам иных организаций, обращается значительное число граждан. Одновременно справедливо утверждение о том, что значительное число граждан обращается за получением необходимых документов или их копий лично (самостоятельно). Необходимо также отметить, что граждане зачастую не всегда могут предметно сформулировать сущность своих требований, и работающие на профессиональной основе представители не только оказывают квалифицированную юридическую помощь гражданам, но и, предъявляя оптимально сформулированные запросы, способствуют снижению фактической рабочей нагрузки на сотрудников ГИБДД, осуществляющих поиск и выдачу необходимых документов.

В ряде случаев работающие на профессиональной основе представители используют собственные технические средства для снятия копий соответствующих документов в установленном порядке, а также, обладая достаточными познаниями в сфере правоприменения, обращаются в подразделения ГИБДД за полным набором всех требующихся для реализации прав по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств документов. Вместе с тем, граждане, обращающиеся за необходимыми документами самостоятельно, зачастую ограничиваются запросом одного документа, а впоследствии, уточнив эмпирически требования к составу прилагаемых к заявлению о страховой выплате документов, вновь обращаются за другим документом. При этом отдельные граждане не уточняют целей своих обращений, которые не всегда, как показывает практика, соответствуют целям последующего обращения за страховыми выплатами по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. Сотрудники ГИБДД, осуществляющие

выдачу документов, с точки зрения закона обязаны исполнить поступивший к ним запрос буквально, а оказавшись в условиях стесненных временных и трудозатратных ресурсов, ограничиваются этим. Строго говоря, выяснение целей обращения за документами (справками о дорожно-транспортных происшествиях, копиями протоколов об административных правонарушениях, иными документами) и консультирование относительно состава документов, прилагаемых к заявлению о страховой выплате, не входят в круг обязанностей сотрудников ГИБДД, однако такие, способствующие наиболее полной правовой защите интересов лиц, пострадавших от дорожно-транспортных происшествий, действия ими совершаются.

Таким образом, сотрудники Госавтоинспекции не только не нарушают законодательство о страховании, регулирующее отношения по реализации прав и обязанностей сторон по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, но, напротив, в наибольшей степени способствуют развитию страховых отношений в сфере использования автотранспортных средств в целом, поскольку относятся к поступающим в этой связи запросам от граждан с максимальной степенью ответственности, разъясняя, нередко, порядок обращения за страховыми выплатами не только в рамках обязательного, но и по добровольному страхованию, предоставляя необходимые документы в полном объеме, не ограничиваясь буквальным исполнением запросов граждан. Эти действия совершаются в возможно более короткие сроки.

В связи с этим фактическая нагрузка на каждого сотрудника ГИБДД, осуществляющего помимо выдачи документов иные, возложенные на него законом, функции, многократно превышает расчетные величины.

Предельный лимит нормативной нагрузки на одного сотрудника, определяющий штатную численность соответствующих подразделений ГИБДД, составляет 5 000 дел об административных правонарушениях в год (приказ МВД РФ №263 от 23.03.2002). Вместе с тем, в настоящее время фактическая

нагрузка составляет более 14 000 дел в год на одного инспектора соответствующих подразделений.

В свете этого, учитывая влияние объективных психологических факторов, коммуникативный процесс с одним лицом, обладающим полномочиями по представлению интересов многих заявителей, стандартизированными требованиями и собственными техническими ресурсами, выглядит субъективно более удобным, реализуемым быстрее и эффективнее, чем множество таких процессов с различными заявителями, запросы которых неопределены.

На практике можно наблюдать достаточно широкий спектр заявителей, обращающихся в подразделения ГИБДД за получением копий справок о дорожно-транспортных происшествиях, иных документов, прилагаемых к заявлениям о страховых выплатах в рамках обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств. В числе таких заявителей: сами граждане, работники страховых компаний, выступающие в ряде случаев в качестве представителей своих клиентов, иные представители, действующие от имени граждан и имеющие с последними гражданско-правовые отношения поручения. Отношения подобного рода существуют у граждан (потерпевших в дорожно-транспортных происшествиях) и с ООО «ЦАПО+».

Ошибочное отождествление работников ООО «ЦАПО+», оказывающего на основе заключаемых добровольно гражданско-правовых договоров гражданам услуги представительства, с сотрудниками органов внутренних дел, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях, может быть объяснено общим невысоким уровнем правовой культуры граждан, нередко рассматривающих любые отношения (административные, деликтные, иные правоотношения), возникающие в связи с эксплуатацией транспортных средств, эксплуатацией автомобильных дорог, с дорожно-транспортным происшествием, в общебывательском аспекте без определения природы отдельных составляющих этих отношений. Так, любой

гражданин вправе обращаться в подразделения ГИБДД лично (доля таких обращений составляет более 60%) или посредством представителей, предоставляющих услуги различного объема как по количеству, так и по качеству исполнения. Представляется, что взаимоотношения граждан с их представителями, а также анализ рынка услуг таких представителей, определение рыночного положения каждого из них не входит в компетенцию Госавтоинспекции.

С точки зрения органов государственной власти любой из представителей участников производства по делам об административных правонарушениях находится в равных условиях как по отношению друг к другу, так и по отношению к самим непосредственным участникам производства, вследствие чего каждому из них будет обеспечен равный доступ к реализации предусмотренных законодательством прав в пределах законодательно установленных рамок. Вместе с тем, необходимо отметить, что условия фактического доступа к материалам дела, определение способа ознакомления, снятия копий и их заверения могут определяться индивидуально в каждом конкретном случае с учетом имеющихся технических и иных организационных возможностей.

Таким образом, органы Госавтоинспекции Министерства внутренних дел по Республике Татарстан, предоставляя любым заявителям одинаковый и всеобъемлющий объем реализации их прав, предусмотренный законодательством об административных правонарушениях, а также одинаковые возможности участия в производстве по делам об административных правонарушениях в качестве представителей организациям, оказывающим юридические услуги на профессиональной коммерческой основе, не совершают действий, которые могли бы прямо или косвенно ограничить конкуренцию, как соперничество хозяйствующих субъектов на товарных рынках, по смыслу положений Федерального закона «О защите конкуренции», целями которого являются обеспечение единства экономического пространства, свободного пе-

ремещения товаров (работ, услуг), свободы экономической деятельности в Российской Федерации.

В соответствии с положениями статьи 22 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» запрещается организация заключения договоров обязательного страхования и размещение рекламы услуг конкретных страховщиков по обязательному страхованию в помещениях и на территориях, занимаемых органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Запретов на осуществление иной непроеизводственной деятельности в помещениях, занимаемых подразделениями органов внутренних дел, законодательство не содержит. В целях наиболее эффективного использования государственного имущества Минземимуществом Республики Татарстан с ООО «ЦАПО+» в декабре 2007 года были заключены договоры аренды части таких помещений, получателем 100% доходов от сдачи в аренду соответствующего имущества (помещений) является бюджет Республики Татарстан.

Соглашение об информационном взаимодействии между управлением ГИБДД МВД по РТ и ООО «ЦАПО+», не предполагающее предоставление каких-либо преференций в рамках осуществления каждой из сторон функций, предусмотренных законом, заключено в марте 2008 года, что, очевидно, не может рассматриваться в качестве основания к заключению Республикой Татарстан как собственником имущества указанных договоров аренды с ООО «ЦАПО+». В отношении по аренде государственного имущества, распоряжение которым осуществляется собственником (субъектом Российской Федерации) самолично, подразделения МВД по РТ (территориальные управления органов внутренних дел) вовлечены как хозяйствующие субъекты косвенно – в качестве балансодержателей, а в отношениях по информационному взаимодействию участвуют иные подразделения МВД по РТ (Госавтоинспекция), реализующие в этих отношениях публично-властные полномочия. В этой связи вывод о зависимости хозяйственных отношений с ООО «ЦА-

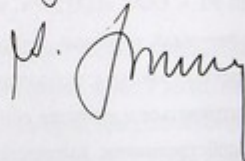
ПО+» одних подразделений от административно-властных отношений с ООО «ЦАПО+» других подразделений, входящих в структуру Министерства внутренних дел по Республике Татарстан, но имеющих различную природу подчинения и несовпадающие объемы решаемых задач, представляется некорректным.

Насколько известно, ООО «ЦАПО+» не имеет представительств как обособленных подразделений по смыслу положений статьи 55 Гражданского кодекса Российской Федерации. В силу требований закона представительств должны быть указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица.

Сообщаю, что информационное письмо МВД по РТ №33/1409 от 12.02.2008, допускающее двойное понимание природы информационного взаимодействия органов Госавтоинспекции с профессиональными представителями участников производства по делам об административных правонарушениях, отозвано.

Министр
генерал-лейтенант милиции

С уважением,



А.А. Сафаров