

Безопасность пассажирских автомобильных перевозок: законодательный аспект

А. В. ЖУКОВ, заместитель руководителя Ространснадзора



Одним из самых острых вопросов, стоящих перед транспортным комплексом, является вопрос о том, как обеспечить безопасность пассажирских, в том числе автомобильных, перевозок. Чтобы предотвратить рост ДТП, происходящих по вине перевозчиков, которые грубо нарушают законы об эксплуатации транспортных средств, необходимо устранить противоречия в законодательстве и усовершенствовать механизмы государственного контроля.

Ространснадзор в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства осуществляет функции по контролю и надзору, которые непосредственно реализуются центральным аппаратом Управления государственного автомобильного и дорожного надзора — Госавтодорнадзором. Последний, в свою очередь, руководит 10 межрегиональными и 62 региональными территориальными управлениями по всей стране. В сфере компетенции Госавтодорнадзора более 470 тыс. хозяйствующих субъектов, осуществляющих перевозочную деятельность; 67 тыс. из них получили лицензии на перевозку пассажиров и использовали для этих целей более 350 тыс. автобусов разной вместимости. Анализ контрольно-надзорной деятельности Ространснадзора в части вопросов, связанных с безопасной перевозкой пассажиров автотранспортом, позволил выявить ряд проблем, требующих оперативного решения.

Противоречие законов

В соответствии со ст. 17 Федерального закона № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежат перевозки пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случаев, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя).

Однако юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые на автомобильном транспорте осуществляют перевозку пассажиров и багажа

по заказам, могут лишь уведомить о начале предпринимательской деятельности. Данную возможность им предоставляет ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Лицензирование при этом не требуется, за исключением тех случаев, когда такие перевозки осуществляются по регулярным маршрутам, а также для обеспечения собственных нужд юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Со дня вступления в силу закона № 294-ФЗ большинство перевозчиков стали осуществлять регулярные перевозки пассажиров автобусами под видом заказных. И тут упомянутые федеральные законы вступили в противоречие друг с другом в части регламентирования предпринимательской деятельности. Теперь подавляющее большинство юридических лиц и индивидуальных предпринимателей отказываются от лицензии, ссылаясь на уведомительный порядок своей деятельности, и осуществляют регулярные перевозки пассажиров автобусами под видом заказных. При этом безопасность процесса, связанного с эксплуатацией транспортных средств при перевозке пассажиров, не обеспечивается, что является нарушением ст. 20 Федерального закона № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

Даже те перевозчики, которым уже были выданы лицензии (до вступления в силу Федерального закона № 294-ФЗ), стараясь избежать проверки лицензионных требований, подают уведомление о начале осуществления

деятельности по перевозке пассажиров и скрывают наличие выданной лицензии.

Механизм, который позволял бы контролировать таких перевозчиков и принимать по отношению к ним меры административного воздействия, отсутствует.

Необходим действенный контроль

В 2010 г. территориальные органы Федеральной службы по надзору в сфере транспорта провели проверки 24 101 хозяйствующего субъекта, осуществляющего перевозки пассажиров автобусами. У лицензиатов выявлены следующие нарушения: а) не проводились или проводились с нарушениями предрейсовые медицинские осмотры водителей (10,3% лицензиатов); б) не проводились или проводились с нарушениями технические осмотры транспортных средств (7,9% лицензиатов); в) не соблюдался режим труда и отдыха водителей (5,2% лицензиатов).

В то же время проверки 36 652 хозяйствующих субъектов (не лицензиатов), осуществляющих перевозки пассажиров автобусами для собственных нужд, показали по этим же пунктам следующие результаты: а) 30,7%; б) 22,2%; в) 12,1%.

Из приведенных данных видно, что хозяйствующие субъекты — не лицензиаты в 3 раза чаще, чем лицензиаты, нарушают основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения, установленные Федеральным законом «О безопасности дорожного движения». Все это обусловлено отсутствием действенного контроля со стороны государственных органов, который осуществляется по отношению к лицензируемому виду деятельности.

Ожидания, что рыночные отношения в Российской Федерации стихийным образом отрегулируют рынок автотранспортных услуг и он будет доступен только добросовестным перевозчикам, к сожалению, оказались напрасными.

Например, с отменой лицензирования грузовых перевозок эта сфера деятельности фактически выпала из системы государственного регулирования. Если для получения допуска к осуществлению международных автомобильных перевозок, в том числе и грузовых, в соответствии с Положением о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок, утвержденным Постановлением Правительства РФ, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель должен иметь устойчивое финансовое положение, владеть транспортными средствами, соответствующими международным техническим стандартам, отвечать квалификационным требованиям по организации перевозок автомобильным транспортом в международном сообщении и т. д., то осуществление грузовых перевозок внутри страны предельно упрощено.

Расчет на то, что вопросы государственного регулирования грузовых и пассажирских автомобильных перевозок могут быть решены помимо лицензирования другими методами, такими как сертификация, государственный технический осмотр, страхование, явно не оправдывается. Сложившаяся ситуация свидетельствует о необходимости принятия государством эффективных мер по регулированию рынка автотранспортных услуг.

Зарубежный опыт

Во многих странах организация автотранспортной деятельности происходит с учетом трех принципов: коммерческого, административного и технологического.

В соответствии с первым принципом устанавливается и законодательно закрепляется граница между секторами коммерческих перевозок (работа транспортных предприятий по найму) и некоммерческих (перевозка грузов, по отношению к которым перевозчик является владельцем, нанимателем или арендатором).

Технологический принцип предполагает естественное разделение по видам перевозимых грузов, которое в ряде стран (США, Канада) закреплено лицензией. Например, в США выделяются перевозчики генеральных грузов, наливных грузов, тяжеловесных грузов, ценных грузов, перевозчики автомобилей.

За рубежом основным методом регулирования рынка транспортных услуг является лицензирование.



Условия и порядок пассажирских перевозок автомобильным транспортом регулируются, как правило, законодательными актами о перевозках. В государствах с федеративным устройством подобные нормы включены в законодательные акты субъектов федерации. В США, например, в каждом штате наряду с единым законом о перевозках действуют другие нормативные акты, содержащие положения о безопасности перевозок различными транспортными средствами, в том числе автобусами. Во всех случаях для осуществления таких перевозок требуются разрешения (лицензии), которые выдаются в соответствии с предписаниями, издаваемыми руководителем транспортного ведомства этого штата. Кроме того, безопасность перевозок в этом штате обеспечивается за счет тщательной регламентации требований, предъявляемых к водителям транспортных средств, включая автобусы.

В рамках текущих реформ

В настоящее время в связи с проводимыми реформами транспортной деятельности Ространснадзор в сфере международных автомобильных перевозок претерпевает изменения.

В соответствии с планами по переносу транспортного контроля на внешнюю границу Таможенного союза 5 октября 2010 г. в Минске между правительствами России и Белоруссии было подписано соглашение об осуществлении транспортного контроля на внешней границе союзного государства.

Для реализации данного соглашения прежде всего необходимо создать систему информационного обмена контрольных органов двух стран. Чтобы стало возможным получение наиболее полной информации о результатах транспортного контроля на внешней границе Таможенного союза, контрольные органы как Российской Федерации, так и Белоруссии совместно работают над созданием такого программного комплекса.

Аналогичную работу предстоит осуществить при переносе транспортного контроля с российско-казахстанского участка государственной границы на казахстанский участок внешней границы Таможенного союза.

Кроме того, в декабре 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей полномочий по осуществлению отдельных видов государственного контроля таможенным органам Российской Федерации», в соответствии с которым Ространснадзор должен осуществлять транспортный контроль на контрольных пунктах автомобильных дорог Российской Федерации. Таким образом, предстоит масштабная работа по разворачиванию сети контрольных пунктов для осуществления профессионального транспортного контроля на территории нашей страны. Организация деятельности данных пунктов приобретает особую важность в условиях планируемого переноса контроля на внешнюю границу Таможенного союза.