

Пассажирский транспорт — сфера государственно-частного партнерства

Сегодня транспортные предприятия не в состоянии обеспечить обновление парка подвижного состава собственными силами. Решить данную проблему только за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований также не представляется возможным. О перспективах и условиях разрешения этой непростой задачи рассказывает статс-секретарь — заместитель министра транспорта РФ С.А. Аристов.



— Сергей Алексеевич, какие из проблем развития пассажирского транспорта представляются вам наиболее острыми и актуальными?

— Пассажирский транспорт общего пользования обеспечивает около 85% трудовых и бытовых поездок населения в городском и пригородном сообществе и является важнейшей составной частью городской инфраструктуры.

За годы перехода к рыночным отношениям состояние основных фондов городского транспорта значительно ухудшилось. Проблема обновления парка подвижного состава пассажирских автотранспортных предприятий с каждым годом становится все более острой. В настоящее время около 60% автобусов выработали нормативный срок службы и подлежат списанию. 71,4% трамвайных вагонов, 64,8% троллейбусов также эксплуатируются сверх нормативного срока. Все это не может не отражаться на качестве пассажирских перевозок.

Частные инвестиции в необходимом объеме не приходят в социальный сектор пассажирского транспорта из-за несовершенства нормативно-правовой базы и

высоких рисков. Хотя нельзя не отметить, что первые шаги по улучшению ситуации уже делаются — создаются транспортные предприятия на принципах государственно-частного партнерства.

Так, например, в 2005 году в Омске создано акционерное общество совместно с компанией «Русские автобусы», 51% акций которого принадлежит муниципалитету. В Туле создано ООО «Тулапассажиртранс» на базе предприятия троллейбусного транспорта под полным контролем городской администрации. Уставной капитал распределен поровну: 50% принадлежит городу, 50% — ООО «Тулапассажиртранс». По аналогичной схеме создаются предприятия на базах городского электротранспорта в Новороссийске, Астрахани, Владимире.

Мировой опыт показывает, что пассажирский транспорт является особым видом экономической деятельности, сферой государственно-частного партнерства в предоставлении социально значимых услуг. В большинстве стран действует специальный правовой режим, который предусматривает замену неограниченной конкуренции на рын-

ке конкуренцией за рынок на основе конкурсного отбора перевозчиков. Такая система позволяет упорядочить обслуживание пассажиров, обеспечить качество и безопасность перевозок, эффективно использовать средства бюджетной поддержки, а также значительно повысить привлекательность данного вида деятельности для частных предпринимателей.

В настоящее время реформа общественного транспорта, проводимая с соблюдением интересов населения, является единственно возможным практическим ответом на создавшуюся проблемную ситуацию. Это мнение учтено в «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года», одобренной президентом, Государственным советом и Правительством Российской Федерации и утвержденной приказом Минтранса.

Реформа направлена на создание устойчиво функционирующей, эффективной и доступной для большинства слоев населения системы городского и пригородного пассажирского транспорта.

В соответствии с «Транспортной стратегией...» реформа осуществляется на основе следующих принципов:

- закрепление муниципальной ответственности и полномочий по планированию и управлению маршрутной сетью;
- свобода выбора региональными или местными органами исполнительной власти модели реформирования;
- постепенное выравнивание уровней транспортной обеспеченности городов на основе сближения социальных стандартов транспортного обслуживания населения;
- поддержка реформ за счет средств федерального бюджета по принципу «федеральные субсидии и гранты в обмен на реформы»;
- развитие конкуренции на рынке при условии свободы выбора конкурентной модели;
- разделение управления системой общественного транспорта и непосредственного выполнения перевозок.

Безопасное функционирование автотранспорта также остается острой проблемой.

Основными причинами ДТП являются недостатки в организации профилактической работы с участниками дорожного движения, низкий уровень профилактики нарушений ПДД и контроля за деятельностью субъектов транспортно-дорожного комплекса, а также несоответствие улично-дорожной сети населенных пунктов требованиям безопасности дорожного движения.

— Какие направления деятельности Департамента государственной политики в области дорожного хозяйства, автомобильного и городского пассажирского транспорта, геодезии и картографии наиболее приоритетны для развития общественного транспорта в стране?

— На Департамент возложена ответственность за проведение государственной политики в указанных областях. Поэтому важнейшей задачей Департамента на ближайшую перспективу является формирование современной нормативно-правовой базы, в том числе пассажирского транспорта.

— Каковы результаты участия Департамента в законотворческом процессе? Чего удалось достичь и над чем сейчас ведется работа?

— Минтранс России разработан и согласован в заинтересованных министерствах «Устав автомобильного и городского наземного электрического пассажирского транспорта Российской Федерации». Его положения соответствуют принципам рыночной экономики. Он был одобрен Правительством, представлен в Государственную Думу и уже прошел первое чтение. Готовится рассмотрение во втором чтении. Завершение этой работы — одна из главных наших ближайших задач.

В развитие нового Устава, уже подготовлены проекты подзаконных актов. Это Правила перевозок грузов автомобильным транспортом и Правила перевозок крупногабаритных и тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам.

Разработан проект изменений в Правила перевозки опасных грузов автомобильным транспортом. Он направлен на согласование в заинтересованные ведомства.

Нами проводится планомерная работа по укреплению позиций России на международном рынке автотранспортных услуг, повышению конкурентоспособности российских перевозчиков, завоеванию ими лидирующего положения на международном рынке, снижению доли иностранных перевозчиков

на внутреннем рынке. Минтранс подготовлен проект постановления Правительства о внесении изменений в действующее Положение о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок. Он согласован с соответствующими федеральными органами и готовится для направления на повторное заключение в Минюст России.

В настоящее время Департаментом проводится работа по совершенствованию существующей системы выдачи разрешений на международные автомобильные перевозки. В соответствии с действующим законодательством разработана новая редакция Порядка выдачи российских разрешений иностранным перевозчикам, а также иностранных и многосторонних разрешений российским перевозчикам. Она предусматривает выдачу разрешений некоммерческими общественными саморегулируемыми организациями, объединяющими субъекты предпринимательской деятельности, выполняющие перевозочную деятельность в области автомобильного транспорта.

Пока распределение иностранных разрешений осуществляется коллегиально на специально созданной при Минтрансе России комиссии. В 2006 году Департаментом организовано и проведено 6 заседаний, на которых рассматривались вопросы распределения дефицитных разрешений среди российских перевозчиков, а также обоснования необходимости обмена дополнительными квотами разрешений с иностранными государствами на основе потребностей российских перевозчиков.

В 2006 году Департамент принимал участие в подготовке Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя). Оно утверждено постановлением Правительства от 30 октября 2006 г. № 637.

Подготовлен и утвержден Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению этой государственной функции.

В феврале 2006 года Правительством Российской Федерации принята федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006–2012 годах». Департамент принимал участие в ее разработке и согласовании.

Департамент осуществляет ряд дополнительных мер по обеспечению безопасности перевозок пассажиров и грузов:

- в упомянутом ранее Положении о лицензировании перевозок пассажиров жесточены требования к соискателям лицензий (в части наличия производственной базы), квалификации работников, ответственных за обеспечение безопасности дорожного движения, определен перечень грубых нарушений, при которых лицензия аннулируется;

- в соответствии с Программой разработки технических регламентов, утвержденной постановлением Правительства от 29.05.2006 № 781-р, Департамент организует разработку специальных технических регламентов, направленных на обеспечение современных требований к конструктивной и эксплуатационной безопасности выпускаемых отечественной автомобильной промышленностью транспортных средств как на стадии разработки и производства, так и в процессе их эксплуатации. Завершена разработка технических регламентов «О безопасности автотранспортных средств» и «О требованиях к конструктивной безопасности автотранспортных средств», основополагающих для продукции автомобилестроения;

- Департамент принимает участие в разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 11.23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», устанавливающего дифференцированную по видам и тяжести допущенных нарушений ответственность водителя транспортного средства за нарушение требований установки и использования контрольных устройств (тахографов), а также режима труда и отдыха при осуществлении перевозок.

Одновременно Департаментом организована подготовка правовых актов, регулирующих функционирование дорожного хозяйства в условиях реализации федеральных законов «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этими законами введена новая классификация автомобильных дорог общего пользования (в границах населенных пунктов поселений, между населенными пунктами и вне границ населенных пунктов в границах муници-

пальных районов, автомобильные дороги общего пользования, предусмотренные как экономическая основа поселений и муниципальных районов).

Подготовлен проект федерального закона «Об автомобильных дорогах в Российской Федерации», который в настоящее время согласовывается с причастными министерствами. В феврале текущего года законопроект будет внесен в Правительство Российской Федерации.

В ноябре 2006 года внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О платных автомобильных дорогах», согласованный с федеральными ведомствами и доработанный по замечаниям аппарата Правительства, а также Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

В настоящее время законопроект дорабатывается по замечаниям Государственно-правового управления президента Российской Федерации.

Подготовлено и подписано постановление Правительства «О некоторых вопросах, связанных с классификацией автомобильных дорог в Российской Федерации» (11 апреля 2006 г. № 209). Для его исполнения разработан и утвержден приказ Минтранса России «Об утверждении Порядка подготовки предложений по внесению изменений в перечень автомобильных дорог общего пользования федерального значения» от 25 сентября 2006 года № 117. Данный приказ 24 ноября 2006 года зарегистрирован Минюстом России.

Подготовлен проект постановления Правительства «Об утверждении Порядка установления и использования полос отвода федеральных автомобильных дорог». Проект постановления доработан по замечаниям аппарата Правительства Российской Федерации, согласован причастными министерствами и направлен на заключение в Минюст России.

Кроме перечисленных, в проработке находится целый ряд нормативных документов по различным вопросам дорожного хозяйства, в том числе:

- проект постановления Правительства о внесении в перечень федеральных автодорог дороги «Вилуй» (Республика Саха (Якутия));
- несколько международных соглашений о строительстве новых дорог и мостов на границе Российской Федерации и т.д.

— **Какое значение имеет для отрасли принятый Госдумой в первом чтении Устав городского и на-**

земного электрического пассажирского транспорта?

— Автомобильный транспорт в целом обладает достаточно объемной базой нормативных правовых актов. При этом часть из них принята еще во времена существования СССР, когда отсутствовали рыночные отношения и не было частного капитала в транспортной сфере. Ярким примером может служить основополагающий документ в автотранспортной отрасли — Устав автомобильного транспорта РСФСР, принятый еще в 1969 году во времена тотального регулирования экономики государством. Часть его правовых норм действует до сих пор. Большинство положений Устава не соответствуют гражданскому законодательству, что создает правовую неопределенность, которая не идет на пользу ни государству, ни транспортникам.

Основная задача разработанного проекта Устава — регулирование гражданско-правовых отношений, связанных с заключением и выполнением договоров перевозки грузов и пассажиров. Ряд норм действующего Устава, которые относились к административно-правовому регулированию, то есть описывали отношения государства с перевозчиками, в новую редакцию не вошел. Из Устава изъяты все нормы, которые в условиях рыночной экономики могут и должны регулироваться соглашением сторон без вмешательства государства. Многие нормы, включенные в новую редакцию Устава, вступают в действие только в том случае, если иное не предусмотрено соглашением сторон. Таким образом, Устав приведен в соответствие с Гражданским кодексом Российской Федерации.

В Уставе впервые для описания некоторых видов перевозок использован термин «договор фрахтования транспортного средства». В частности, такие договоры описывают отношения, связанные с выполнением заказных и таксомоторных перевозок.

Много нового внесено в раздел, посвященный пассажирским перевозкам. В частности, введена новая классификация этих перевозок в зависимости от особенностей заключаемых договоров. Проектом Устава определено, что все регулярные перевозки должны выполняться по расписанию движения, установленному для всех пунктов, где остановка транспортного средства является обязательной.

Предлагается серьезным образом реформировать действующую систему тарифного регулирования перевозок пассажиров транспортом общего пользования.

Урегулирован спорный вопрос, связанный с установлением губернаторами преимуществ по стоимости проезда, действующих на всей территории региона, в том числе на территории муниципальных образований. Законопроект устанавливает, что введение этих преимуществ может осуществляться только при условии заключения соответствующего соглашения между регионом и муниципальным образованием. Это соглашение должно, в частности, определять порядок возмещения расходов перевозчиков, связанных с предоставлением указанных преимуществ по провозной плате.

Проект Устава сейчас готовится ко второму чтению в Государственной Думе.

— Как Департамент взаимодействует с региональными и местными органами власти в сфере координации развития пассажирского транспорта?

— Действующим законодательством организация транспортного обслуживания населения отнесена к сфере ведения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. В соответствии с распределением полномочий, Минтранс России разрабатывает направления государственной политики и осуществляет нормативно-правовое регулирование в области транспорта, то есть основной задачей Минтранса России является разработка нормативных правовых актов федерального уровня. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, а также общественные организации, объединяющие перевозчиков, принимают участие в рассмотрении проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Минтрансом. В частности, в настоящее время на рассмотрение в субъекты Российской Федерации, муниципальные образования и общественные организации направлены проекты «Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном и городском наземном электрическом пассажирском транспорте» и «Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом».

В завершение позвольте отметить, что успешное решение задач по обеспечению нормального функционирования пассажирского транспорта общего пользования возможно только при объединении усилий всех заинтересованных сторон.