

Государственное регулирование в сфере автомобильных перевозок



Н. А. Асаул,
д. э. н.,
заместитель
министра
транспорта

Хотел бы остановиться на некоторых основных актуальных вопросах, касающихся нормативного правового регулирования в области перевозки грузов автомобильным транспортом.

Одной из приоритетных задач роста национальной экономики является развитие транспортного комплекса. При этом в сфере оказания транспортных услуг неоспоримыми преимуществами обладает автомобильный транспорт, в частности, за счет гибкости, мобильности, надежности, срочности, сохранности перевозимых грузов и целого ряда других качеств. Поэтому вполне закономерно автомобили в России перевозят более двух третей от доставленных грузов всеми видами транспорта.

Так, по официальным данным Росстата (рис. 1), в 2016 г. на автомобилях перевезено 5138 млн тонн грузов, что превышает показатель аналогичного периода 2015 г. почти на 2 %. Грузооборот увеличился на 0,9 % до значения 234 млрд ткм. По итогам I полугодия 2017 г. объем перевозок составил 2296 млн т, что на 1,9 % больше, чем в прошлом году. Грузооборот увеличился на 4,5 % — до 109 млрд т-км [8].

Для дальнейшего повышения конкурентоспособности автомобильного транспорта большое значение имеет решение вопроса о формировании стандартов отрасли. Мировой и отечественный опыт показывает, что измерение уровня качества услуг и управление процессами его достижения обеспечиваются во многом именно путем применения механизмов и процедур стандартизации. Так, в странах ЕС и в США стандарты транспортного обслуживания населения применяются давно и успешно. В свою очередь, принятие стандартов на автомобильном транспорте в России позволит нам создать систему, гарантирующую минимальный уровень обслуживания, ниже которого качество сервиса не может опуститься.

Если говорить о пассажирских перевозках, то с учетом их особой социальной значимости распоряжением Минтранса от 31 января 2017 г. № НА-19-р был утвержден «Социальный стандарт транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок



ФОТО: СЕРГЕЙ ТЮРИН

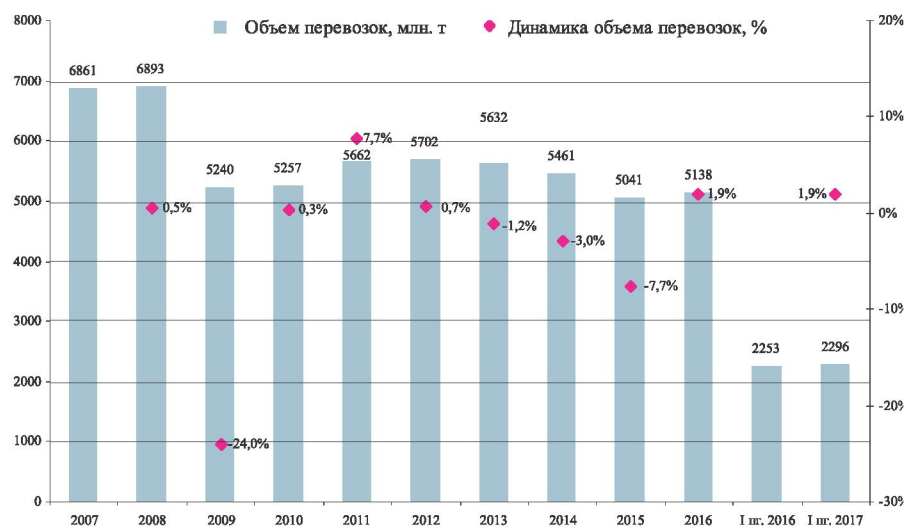


Рис. 1. Динамика объема перевозок грузов автомобильным транспортом России в 2007–2017 гг.

пассажиры и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом», назначение которого состоит в приведении качества работы пассажирского транспорта в соответствие с запросами населения. Это было предусмотрено пунктом 63 Плана мероприятий по реализации Транспортной стратегии Российской Федерации на среднесрочный период (2014–2018 гг.), а также отражено в пункте 2.1 Поручения Президента Российской Федерации от 1 июля 2016 г. № Пр-1277 [6].

В частности, Стандарт устанавливает уровень и показатели качества транспортного обслуживания. При этом раскрывается суть и нормативные значения по трем группам показателей качества перевозки:

- доступность;
- надежность;
- комфортность.

Общая оценка соответствия требованиям стандарта проводится с использованием интегрального показателя уровня транспортного обслуживания населения, рассчитываемого согласно методики определения качества транспортного обслуживания, а также по опросам населения об уровне удовлетворенности качеством транспортных услуг. Органам исполнительной власти субъектов РФ, ответственным за транспортную сферу, рекомендовано придерживаться данного стандарта при организации перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом по муниципальным и межмуниципальным маршрутам. При этом стоит напомнить, что в России регулярные коммерческие

перевозки пассажиров автомобильным транспортом подлежат обязательному лицензированию, что является достаточно эффективной формой государственного регулирования. Основное отличие лицензирования от уведомительного порядка заключается в том, что до получения лицензии необходимо подтвердить соблюдение требований по безопасности, т. е. государство гарантирует пассажирам, что перевозчик проверен уже до начала работы.

Перевозчик должен соответствовать целому ряду критериев: наличие помещений и оборудования для технического обслуживания и ремонта транспортных средств, в том числе для проведения обязательного предрейсового контроля технического состояния транспортного средства, соблюдение требований по организации медицинского осмотра водителей до и после рейса, использование транспортных средств, оснащенных тахографами, отсутствие переработок и др. Еще одно существенное преимущество лицензирования — возможность приостановки деятельности для устранения нарушения, в то время как перевозчику, деятельность которого не лицензирована, государственные органы могут только выписать штраф (после чего нарушитель чаще всего продолжит работать, подвергая жизнь и здоровье пассажиров опасности).

Важно отметить, что, в отличие от сферы пассажирских перевозок, возможности государства для дополнительной стандартизации деятельности по грузовым перевозкам ограничены, т. к. в соответствии с российским законодательством регулирование грузовых автомобильных перевозок проводится без дополнительной нагрузки на субъектов

предпринимательской деятельности. В то же время это не значит, что в сфере грузоперевозок не должны соблюдаться стандарты качественного оказания услуг. Несмотря на отмену лицензирования деятельности по перевозке грузов автомобильным транспортом в 2005 г. регулирование в данной сфере осуществляется иными методами. В соответствии со ст. 784 ГК РФ общие условия перевозки грузов регламентируются транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами [2].

Так, статьей 1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» установлено, что данный федеральный закон определяет общие условия перевозки грузов автомобильным транспортом [4]. А в развитие Устава с целью установления порядка организации перевозок грузов, обеспечения сохранности грузов, транспортных средств, а также условий перевозок грузов и предоставления транспортных средств для таких перевозок Постановлением Правительства от 15 апреля 2011 № 272 утверждены Правила перевозок грузов автомобильным транспортом [5].

Предметом правового регулирования Правил является определенная совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перевозки различных видов грузов автомобильным транспортом, что распространяется на деятельность перевозчиков, грузоотправителей и грузополучателей независимо от организационных форм и форм собственности.

Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» установлены требования по обеспечению безопасности, которые предусматривают допуск водителей к управлению транспортными средствами, обязательное страхование владельцами автотранспортных средств своей гражданской ответственности, обязательное прохождение технического осмотра автотранспортных средств, обязательные предварительные, периодические (не реже одного раза в два года), предрейсовые и послерейсовые медицинские осмотры. Также законом установлен контроль за режимом труда и отдыха водителей и за соблюдением требований при осуществлении ремонта и технического обслуживания автотранспортных средств [3].

Вместе с тем Минтранс России проводится постоянная работа по совершенствованию законодательства в данной сфере, в т. ч. по перевозкам опасных, скоропортящихся грузов, обеспечению транспортной безопасности. Помимо этого стандартизация может осуществляться в рамках деятельности самих предприятий, оказывающих услуги по грузоперевозкам, или саморегулируемых организаций (СРО). В настоящее время в реестр СРО, основанных на добровольном членстве, включены сведения о 15 саморегулируемых организациях, члены которых оказывают транспортные услуги, в т. ч. услуги по перевозке грузов автомобильным транспортом.

Также необходимо учесть, что Российская Федерация как участница международных организаций придерживается международных стандартов качества транспортных услуг. Так, в мае 2015 г. в ходе саммита Международного транспортного форума министрами транспорта стран-участниц многосторонней разрешительной системы ЕКМТ была принята Хартия качества международных автомобильных грузовых перевозок. Она дополняет положения Руководства для должностных лиц и перевозчиков по использованию многосторонней квоты ЕКМТ, в котором уточнены характеристики разрешений, распределяемых в соответствии с данной системой, а также условия и область их использования. В частности, в документе указывается, что предприятия автомобильного грузового транспорта для осуществления международных автомобильных грузовых перевозок должны представить доказательства того, что они: а) удовлетворяют условиям учреждения; б) имеют адекватную деловую репутацию; в) имеют надлежащее финансовое положение; г) обладают профессиональной компетентностью в данной области. Хартией устанавливается целый ряд квалификационных стандартов для предприятий автомобильного транспорта, транспортных управляющих и водителей [1].

В настоящее время Минтранс России проводится работа по имплементации положений Хартии качества в российское законодательство. Разработан проект изменений в Постановление Правительства № 730 «Об утверждении Положения о допуске российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок»

в части установления уровня финансового обеспечения автотранспортного предприятия при допуске к международным автомобильным перевозкам. Также вносятся изменения в Условия распределения многосторонних разрешений российским перевозчикам, утвержденные приказом Министерства транспорта от 30 октября 2015 г. № 323, в части учета коэффициента деловой репутации назначенного перевозчиком лица, ответственного за осуществление международных автомобильных перевозок, а также учета допущенных перевозчиком нарушений.

Положения Хартии качества распространяются на все международные автомобильные перевозки, осуществляемые по разрешениям ЕКМТ с 1 января 2018 г. Документ носит рекомендательный характер и его положения могут быть применены автотранспортными организациями и саморегулируемыми организациями. Также следует отметить, что в 2016 г. Россия присоединилась к Протоколу к Конвенции о договоре международной дорожной перевозки грузов (КДПГ) с целью создания равных условий работы российских перевозчиков на международном рынке автотранспортных услуг с перевозчиками 42 государств-участников и усиления конкурентоспособности российского автомобильного транспорта на рынке международных перевозок.

Как известно, при проработке вопроса распространения требований Протокола к Конвенции КДПГ на внутрироссийский рынок перевозок одним из неотъемлемых условий реализации данного решения отечественными автотранспортными союзами и организациями отмечается необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство РФ в части регулирования порядка получения допуска к внутрироссийским перевозкам средствами автомобильного транспорта, как это предусмотрено для международных автомобильных перевозчиков.

В настоящее время на внутрироссийском рынке грузоперевозчик несет стандартные риски предпринимательской деятельности (рис. 2). Правоотношения между грузоотправителем и перевозчиком груза являются гражданско-правовыми и регулируются, в соответствии с Уставом, договором перевозки. Во избежание спорных ситуаций в договор перевозки любая из сторон может включить обязательство

или требование о возмещении ущерба за утраченный или поврежденный груз. При объявлении ценности перевозимого груза может использоваться такая мера обеспечения сохранности груза, как страхование груза и страхование ответственности перевозчика. И, согласно имеющейся у нас информации, данный механизм успешно применяется на добровольной основе. Таким образом, законодательством Российской Федерации установлен механизм, предусматривающий регулирование размера ответственности автомобильных перевозчиков за утрату, недостачу и повреждение (порчу) груза при его перевозке во внутрироссийском сообщении.

В соответствии с поручениями Президента и Правительства Российской Федерации всеми федеральными органами исполнительной власти сегодня прорабатываются вопросы перехода на электронные технологии, а в части Минтранса России — электронного оформления грузовых перевозок (этот вопрос также поднимался на встрече Председателя Правительства Д. А. Медведева с представителями грузоперевозчиков в марте текущего года). В настоящее время Минтранс активно работает над внедрением электронной транспортной накладной, на первом этапе — при осуществлении международных автомобильных перевозок путем присоединения Российской Федерации к Дополнительному протоколу к Конвенции КДПГ (рис. 3). Также вопрос внедрения электронной накладной прорабатывается и для внутрироссийского рынка грузовых автотранспортных перевозок. Его обсуждение проходит на разных площадках с привлечением широкого круга экспертов.

Также необходимо коснуться темы развития беспилотных транспортных средств. Минтранс планирует разработку поправок в национальное законодательство, а также в международные договоры в части определения правового статуса автономного вождения.

Развитие телематических технологий, в т. ч. в области интеграции беспилотных транспортных средств, в транспортную инфраструктуру осуществляется в рамках развития интеллектуальных транспортных систем. В министерстве проводится работа по унификации и развитию таких систем, в частности создан Экспертный совет по интеллектуальным транспортным системам, в который вошли ведущие

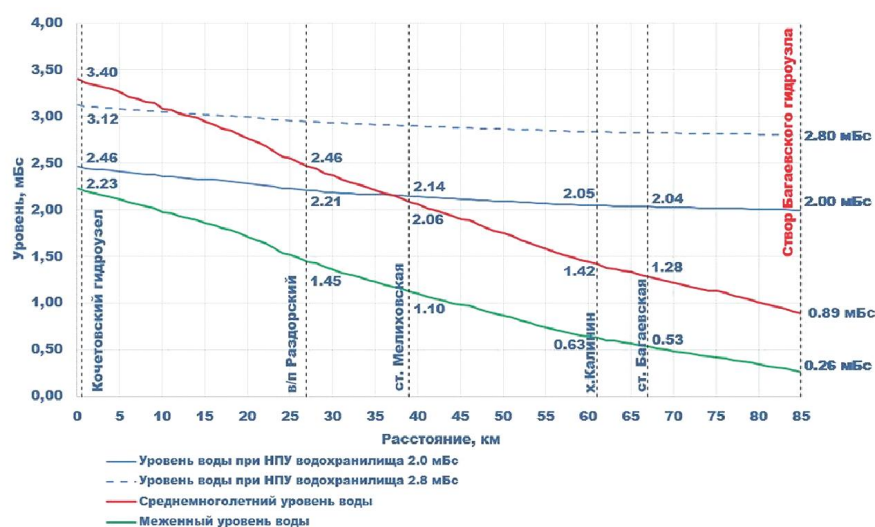


Рис. 2. Ответственность перевозчика в международном и внутрироссийском сообщении

ВНЕДРЕНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ НАКЛАДНОЙ «e-CMR» Дополнительный протокол к Конвенции КДПГ от 27 мая 2008 г.

11 стран
присоединились:

Франция,
Болгария,
Чехия
Дания,
Эстония,
Латвия,
Литва,
Нидерланды,
Словакия,
Испания,
Швейцария

Официальная
поддержка
присоединения:

Австрия
Бельгия
Германия
Италия
Люксембург
Норвегия
Швеция

Минтрансом России начаты процедуры
присоединения Российской Федерации

Выгоды и возможности для бизнеса:

- улучшение управляемости накладной;
- ускорение оборачиваемости денежных средств (за счет проведения операций в режиме реального времени и ускорения выставления счетов);
- снижение расходов на печать, обработку и архивирование накладных;
- повышение точности расчетов с использованием содержащихся в «e-CMR» данных;
- улучшение коммуникаций с базами данных партнеров (банковские операции, подтверждение поставки товаров, таможенное декларирование);
- облегчение работы персонала (за счет использования мультязычных электронных приложений для поддержки оборота «e-CMR»);
- повышение конкурентоспособности автотранспортных предприятий.

Рис. 3. Внедрение в России электронной транспортной накладной

эксперты в этой области, представители федеральных и региональных органов исполнительной власти, научных институтов и бизнес-сообщества. Также Минтрансом образована рабочая группа «Развитие беспилотных технологий в транспортном комплексе Российской Федерации», задачей которой является формирование предложений по совершенствованию действующей нормативной правовой базы в части создания условий для развития и внедрения технологий беспилотных транспортных средств и связанной транспортной инфраструктуры.

С целью формирования новой высокотехнологичной отрасли и ее потребительского рынка разработан и принят к реализации План мероприятий

(«дорожная карта») «Автонет» Национальной технологической инициативы, утвержденный Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России (от 24 июня 2016 г. № 317) [7].

В настоящее время ПАО «КамАЗ», ФГУП «НАМИ» и группой «ВОЛГАБАС» за счет собственных средств реализуются проекты по разработке автономных транспортных средств для удовлетворения потенциального спроса на рынке «Автонет». Планы и программы реализации указанных проектов включают проведение комплекса испытаний как отдельных технических решений, так и самих автономных транспортных средств, создаваемых в рамках проектов. ■

Литература

1. Хартия качества Международных автомобильных грузовых перевозок в системе Многосторонней Квоты ЕКМТ. [Электронный ресурс] URL: https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/itf201503fru_0.pdf (дата обращения 7 сентября 2017 г.).
2. Кодексы и законы РФ. [Электронный ресурс] Гражданский кодекс РФ. URL: http://kodeks.systems.ru/gk_rf/ (дата обращения 7 сентября 2017 г.).
3. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О безопасности дорожного движения». [Электронный ресурс] URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-10121995-n-196-fz-o/> (дата обращения 7 сентября 2017 г.).
4. Федеральный закон «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» от 08.11.2007 № 259-ФЗ. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72388/ (дата обращения 9 сентября 2017 г.).
5. Постановление Правительства РФ от 15.04.2011 № 272 (ред. от 22.12.2016) «Об утверждении Правил перевозок грузов автомобильным транспортом». [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113363/ (дата обращения 9 сентября 2017 г.).
6. Распоряжение Министерства транспорта РФ от 31 января 2017 г. № НА-19-р «Об утверждении социального стандарта транспортного обслуживания населения при осуществлении перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом». [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71508414/> (дата обращения 10 сентября 2017 г.).
7. План мероприятий («дорожная карта») «Автонет» Национальной технологической инициативы. [Электронный ресурс] URL: <http://www.tpidea.ru/storage/files/6954c0accd0aec7c3fbff5d6f4ac7838.pdf> (дата обращения 12 сентября 2017 г.).
8. Сайт Федеральной службы государственной статистики. Основные показатели перевозочной деятельности транспорта. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/transport/ (дата обращения 10 сентября 2017 г.).