ДОКЛАД ЗАМЕСТИТЕЛЯ МИНИСТРА ТРАНСПОРТА **Н.С.ЛЯМОВА**
НА РАСШИРЕННОМ ЗАСЕДАНИИ КОЛЛЕГИИ МИНИСТЕРСТВА ТРАНСПОРТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**«О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ПЕРЕВОЗОК ПАССАЖИРОВ И ГРУЗОВ НА АВТОМОБИЛЬНОМ И ГОРОДСКОМ ПАССАЖИРСКОМ ТРАНСПОРТЕ»**

*29 июня 2010 г. г. Москва*

Уважаемые коллеги!

Автомобильный транспорт играет ведущую роль в экономике страны. Он является наиболее массовым и обеспечивает почти 60% объема пассажирских перевозок и более 55% объема перевозок грузов. В этом секторе экономики трудится более 3-х миллионов человек.

Функционирование автотранспортной отрасли регламентируется рядом федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства и нормативными документами Минтранса. Перечислю основные законы: «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», «О безопасности дорожного движения», «О транспортной безопасности», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок …», Указ Президента Российской Федерации «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»,

«Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа …» и другие.

Реализация приведенной законодательной базы – предмет практической деятельности региональных и муниципальных органов исполнительной власти. Это обязанность возложена на них федеральными законами «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (294-ФЗ) и «Об общих принципах организации местного самоуправления …» (131-ФЗ).

На Минтранс возложено осуществление государственной политики (нормативно-правовое регулирование). Практическая же деятельность по перевозкам пассажиров и грузов в соответствии с вышеуказанным законодательством, как уже говорилось, возложена на субъекты федерации и органы местного самоуправления.

К сожалению, не во всех муниципальных образованиях к этому вопросу относятся по государственному. Транспортные структуры укомплектованы кем угодно, только не автомобилистами - профессионалами. Нет инициативы в разработке в внутрисубъектных законов. В 2007 году были начаты проверки, в 2009 цифры не изменились.

Впрочем, в порядке исключения, можно привести и положительные примеры удачной разработки и практического применения своего транспортного законодательства в г. Москве и Московской области, в городах Казани и Уфе.

Хотелось бы, чтобы перечень субъектов с подобным отношением к организации перевозочной деятельности был намного шире.

Подобные подходы инициируют и дают основание к совершенствованию федерального законодательства. В настоящее время Минтрансом подготовлен проект федерального закона «Об основах организации транспортного обслуживания населения на регулярных перевозках муниципальных и межмуниципальных маршрутах». Необходимо подчеркнуть, что действия такого рода правовых актов проходят на грани полномочий федерального центра и субъекта и переступать эту грань Минтранс не может. Задача Минтранса дать основные принципы и единые подходы к организации этой работы.

На органы исполнительной власти регионального уровня, также, законодательно возложены задачи и по организации межрегиональных (межсубъектных) пассажирских перевозок. Основную проблему в этом сегменте перевозок представляет большое количество вновь появившихся перевозчиков, осуществляющих перевозки под видом заказных. На практике заказные перевозки осуществляются по тем же маршрутам с такой же категорией пассажиров, что и регулярные, но вне расписания и с меньшей стоимостью проезда. Они составляют серьезную конкуренцию зарегистрированным перевозчикам. Вступление в силу 294 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» ввело норму обязательного уведомления каждого нового перевозчика о начале предпринимательской деятельности.

На практике получилось, что в сфере пассажирских межрегиональных перевозок появились сотни новых операторов. В то же время уведомили территориальные органы Ространснадзора о начале перевозочной деятельности лишь несколько десятков из них.

Аналогичная ситуация с исполнением 294 Федерального закона сложилась и в грузовых перевозках транспортными средствами общая масса которых превышает 3,5 тонн. А это львиная доля грузовых перевозок. В мае-июне текущего года в г. Сочи контрольно-надзорными органами (Ространснадзор, ГИБДД, прокуратура) проводились проверки организации грузовых перевозок на строительстве Олимпийских объектов. Такие же проверки проводились в Ставропольском крае. В их ходе выявлено, что в Сочи 85% от числа проверенных операторов грузовых перевозок работают без подачи уведомлений и не имеют разрешения на предпринимательскую деятельность. На Ставрополье таковых оказалось 65%. Данный документ находится в Государственной Думе.

Считаю, что основной причиной такого положения дел является отсутствие административной ответственности за неисполнение положений указанного закона. В Минэкономразвития России подготовлены предложения по внесению изменений в КоАП в части увеличения штрафных санкций за неуведомление до 40 тысяч рублей.

Однако, имея ежемесячный доход от перевозок (грузовых и пассажирских) на единицу транспорта до 500-600 тысяч рублей в месяц, штраф для нарушителя должен составлять не менее 100-150 тысяч рублей. Это будет ощутимо и сравнимо с нарушением. Сегодня средняя сумма штрафов на одного погибшего составляет 11 тысяч рублей.

А общеизвестно, что ответственность, то есть наказание должно быть адекватно уровню нарушения и соответствовать тяжести последствий.

Нужно констатировать, что наши недоработки, неточности при написании того или иного правового акта служат основанием и создают «лазейки» для ухода перевозчика в «тень»: ухода от законной регистрации, налогообложения и государственного контроля.

Помимо снижения уровня безопасности перевозок, произошло падение качества обслуживания пассажиров. Состояние сети автовокзалов и автостанций - яркий тому пример.

Внешний вид сегодняшнего автовокзала и его технологическое заполнение больше напоминает торговый павильон или предприятие быта. Вместе с тем высокие цены за обслуживание, достигающие 30% от общей выручки перевозок, вынудили часть перевозчиков уйти на стихийные стоянки в переулки и дворы жилых кварталов. Там создается неудобство для жителей, возникает потенциальная угроза безопасности пассажиров, а также их антитеррористической защищенности. Подобные ситуации имеют место практически в каждом федеральном округе.

Мы должны понимать, что только штрафными санкциями, административным воздействием порядок в отрасли не наведем.

Главная задача органов исполнительной власти субъектов, местного самоуправления должна быть в создании экономически выгодных условий для добросовестных перевозчиков: выгодная тарифная политика и гарантия допуска на постоянной основе на рынок транспортных услуг.

Есть вопросы и к дорожникам по созданию федеральной инфраструктуры, отвечающей современным требованиям.

Как пример можно отметить предложение ОАО «Государственная лизинговая компания» направить 1,5 млрд. рублей из средств уставного капитала на приобретение автомобилей для нужд международных перевозчиков.

Принимая во внимание, отмеченное выше и понимая происходящие на пассажирских перевозках процессы, Министерство в настоящее время вносит ряд корректив в законодательные акты, которые на наш взгляд должны нормализовать ситуацию. В частности мы предлагаем ввести такую непопулярную меру, как запрет заказных ночных перевозок. Вопрос непростой, но итоги 2009 г. свидетельствуют: из 23 ДТП с особо тяжкими последствиями 10 – в ночное время, а 13 из-за нарушения режимов труда и отдыха.

4 февраля 2010 г. в 2 часа 10 минут в Дагестане на 275 км ФАД Махачкала-Астрахань при столкновении автобуса с КамАЗом 6 человек погибло, 8 человек ранено. Рейс был заказным.

26 марта 2010 г. в 00 часов 35 минут на автодороге М7 во Владимирской области грузовой «Вольво» столкнулся с автобусом «Неоплан». Погибло 14, ранено 4 человека.

С принятием в феврале 2007 г. Федерального закона №16-ФЗ «О транспортной безопасности» в автотранспортной отрасли обозначилось новое направлении деятельности – обеспечение безопасности функционирования ее объектов, в том числе транспортных средств, защита жизни и здоровья пассажиров и персонала от актов незаконного вмешательства.

Выход Указа Президента Российской Федерации 31.03.2010 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» конкретизировал задачи Минтранса по исполнению Федерального закона и настоящего Указа.

Минтрансом на сегодняшний день разработана комплексная программа обеспечения безопасности населения на транспорте, определены конкретные сроки и ответственные должностные лица за их выполнением. Мы стремимся сделать её как можно быстрее и качественнее.

В разработке программы активное участие приняли субъекты Российской Федерации. Они представили свои предложения и рекомендации для учета в программе.

Вместе с тем из регионов поступает информация, что на территориях разработкой подобных программ и даже созданием рабочих групп в подавляющем большинстве субъектов никто не занимался и не занимается. Кое-где эти задачи планируют возложить на антитеррористические комиссии, в которых, по своей сути, нет специалистов автотранспортной отрасли.

Хочу напомнить, что требования указов Президента Российской Федерации № 403 от 31 марта 2010 г. в полной мере относятся и к субъектам Российской Федерации. Мало того, основная нагрузка по разработке и реализации комплексной системы ложится именно на плечи регионов в лице операторов автотранспортных перевозок и органов исполнительной власти.

Хочу отметить, что сегодня функции по практическому исполнению мероприятий транспортной безопасности на автомобильном транспорте возложены на Федеральное Дорожное агентство. Эта работа очень важна, объемна, специфична. Но именно по этой причине вопросами транспортной безопасности в отрасли должны заниматься автомобилисты. Это будет правильно, по сути, и по функциям.

Сегодня у автомобилистов нет единого федерального органа, который осуществлял бы исполнение государственных услуг в сфере автотранспорта, включая полный объем работ по обеспечению транспортной безопасности.

Хочу доложить, что реализовать в полной мере мероприятия комплексной программы обеспечения безопасности невозможно без внедрения инновационной высокотехнологичной системы контроля и управления перевозками автомобильным транспортом. Я веду речь о применении глобальных навигационных спутниковых систем ГЛОНАСС.

Для практического решения этой задачи приняты Федеральный закон от 14 февраля 2004 г. № 22-ФЗ, Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. №601, приказы Министерства транспорта от 09 марта 2010 г. №55 и от 21 июня 2010 г. №136. Получено прямое поручение Председателя Правительства РФ В.В. Путина (протокол совещания от 14.04.2009 №ВП-П9-8пр).

Я хочу подвести некоторые итоги. Как видите, вышеперечисленная нормативная правовая база позволяет в полном объеме решить эту задачу. Как и в большинстве перечисленных в докладе проблем, основная нагрузка ложится на регионы.

На начало 2010г. средствами спутниковой навигации оборудовано более 30 тысяч единиц автотранспорта в 95 городах 45 регионов России. При этом навигационная аппаратура не только установлена, но в ряде регионов созданы автоматизированные системы управления этими комплексами. Возвращаясь к численности автомобильных транспортных средств, хочу напомнить, что оборудование транспортных средств определенных перечнем должно быть закончено к 1 января 2011 года и никаких переносов этого срока не будет.

Аналогичные правила должны распространяться и на внедрение на транспортных средствах, используемых на внутрироссийских междугородных автомобильных перевозках тахографов. В настоящее время стоит задача внедрения отечественных тахографов.

Чтобы решить все задачи, обозначенные в моем выступлении нужно иметь необходимое количество профессионально подготовленных специалистов и водителей.

Совершенствование системы подготовки и переподготовки этой категории работников это не обучение новой профессии, но новая специализация. Существующая система профессионального образования в отрасли не позволит решить эту задачу. Нужны соответствующие изменения в системе обучения, в первую очередь требуется заняться методологией, обучить самих преподавателей. Только потом мы можем говорить о полноценной системе обучения. Это видится в совместных действиях Минтранса и Министерства образования.

Наверное, не открою секрет, если скажу, что транспортное законодательство развитых европейских, и не только европейских государств более подробно и полно отвечает потребностям сегодняшнего состояния отрасли, чем российское законодательство.

Главный для нас вопрос заключается в том, что мы можем из имеющегося зарубежного законодательного опыта применить у нас в стране?

Можем ли мы автоматически перенести их нормативы в наше правовое поле?

Будут ли решены при этом требуемые задачи или наоборот ситуация запутается.

Считаю, что сегодня на эти вопросы однозначного ответа нет. Это предмет тщательнейшего изучения специалистов отрасли и юристов-правоведов.

Вместе с тем, совершенно определенно можно сказать, что отдельные принятые на Западе формы регулирования транспортной деятельности, влияющие на уровень безопасности перевозок нужно применять в России. Это квотирование допуска транспортных средств и водителей к перевозкам пассажиров, это вопросы перевозок опасных грузов, это вопросы документооборота на международных перевозках, на смешанных (интермодальных) перевозках и ряд других направлений.

Заслуживает внимание опыт европейских стран, когда контролеры имеют право взимать наложенные штрафы на месте проведения контроля. Размеры штрафов (без «вилок») жестко привязаны к конкретным нарушениям.

В то время как у нас все административные документы направляются в суд и последним в течение месяц-полтора принимаются решения.

Вызывает интерес техническое оснащение немецкой транспортной инспекции. Специальные датчики позволяют в ходе движения считать номера транспортного средства и сравнить с базой нарушителей по уплате дорожных сборов.

Вот еще пример: в Европе, при допуске юридического лица к транспортной деятельности, рассматриваются все факторы, включая нарушения транспортного законодательства за последние 5 лет. Учитываются такие факторы как: профессиональная пригодность, благонадежность, уровень организации труда водителей, платежеспособность.

В области перевозок опасных грузов в России сегодня сложилась ситуация, когда параллельно действуют два норматива. Один связан с работой автоперевозчиков на международных линиях, другой – на внутреннем. Совершенно очевидно, что это ситуация не нормальная. Ведь все ездят по одним и тем же дорогам.

Выводы:

Необходима гармонизация транспортного законодательства в тех областях, где идет прямое пересечение интересов перевозчиков из разных стран. Необходимы научно-исследовательские работы по определению степени эффективности и возможных последствий переноса в российскую среду иностранных нормативных актов. Эти работы нужно проводить безотлагательно, но с учетом не только сегодняшнего, но и завтрашнего дня.

Перехожу к заключительному разделу доклада.

Вопрос соотношения ответственности и координации деятельности в сфере автомобильных перевозок между федеральным центром и регионами.

Если правовую основу любой деятельности создает центр, то ее реализацию проводят регионы, исходя из местных условий, но не нарушая основ и единых принципиальных подходов.

Проблема заключается в том, что при исполнении федерального законодательства на местах часто отсутствует инициатива и понимание общегосударственных задач. Напоминаю, что ответственность за реализацию госполитики в области транспорта несут территории, исполнительные органы власти субъектов и муниципальных образований. Эти нормы определены в 131-ом и 194-м федеральных законах.

Для укрепления взаимосвязи с органами власти и отраслевыми руководителями на местах в декабре 2009 года был создан совещательный профессиональный орган «Координационный совет».