

УТВЕРЖДЕНЫ

на заседании Комитета Совета
Федерации по экономической
политике

«14» *января* 2021 года

РЕКОМЕНДАЦИИ

«круглого стола» на тему

«О совершенствовании правового регулирования автомобильных пассажирских перевозок»

19 октября 2021 года

Москва, Совет Федерации

В соответствии с пунктом 4.56 Плана мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на осеннюю сессию 2021 года Комитет Совета Федерации по экономической политике провел «круглый стол» на тему «О совершенствовании правового регулирования автомобильных пассажирских перевозок».

В мероприятии приняли участие представители Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители профессионального сообщества в области автомобильных пассажирских перевозок и прочие.

В рамках «круглого стола» рассмотрены следующие вопросы:

– меры по снижению административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в сфере автомобильных пассажирских перевозок автобусами;

– оптимизация системы обязательных требований, в том числе в области обеспечения транспортной безопасности, исключение избыточных норм и требований, не оказывающих существенного влияния на безопасность перевозок;

– повышение эффективности мер по борьбе с нелегальными перевозками.

Участники «круглого стола» отметили, что автомобильный пассажирский транспорт является самым массовым видом общественного транспорта, отвечает за реализацию общественно значимых задач, среди которых обеспечение мобильности населения, транспортной доступности социальных объектов и безопасности пассажиров. Однако в отрасли пассажирских перевозок автомобильным транспортом накопилось много проблем. Затраты перевозчиков растут по причине роста стоимости топлива, автобусов, комплектующих, необходимости оснащения автобусов обязательным оборудованием (системой спутниковой навигации ГЛОНАСС, тахографами, видеонаблюдением и пр.).

Из-за пандемии и введения ограничений существенно снизился пассажиропоток, но транспортные компании выполняют свои обязательства перед пассажирами, не прекращают перевозки, проводят дезинфекцию салонов, обеспечивают персонал индивидуальными средствами защиты, в связи с чем несут дополнительные расходы. При этом автомобильные пассажирские перевозки не вошли в перечень отраслей экономики, требующих государственной поддержки в связи с новой коронавирусной инфекцией. «Деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта» (код ОКВЭД-2 49.3) не включена в Приложение № 3 к Перечню отраслей российской экономики, требующих поддержки для проведения мероприятий по профилактике новой коронавирусной инфекции, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 02.07.2020 г. № 976 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям на проведение мероприятий по профилактике новой коронавирусной инфекции» и постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2021 г. № 279 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным в 2021 году юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на восстановление предпринимательской деятельности».

Многие автопредприятия находятся в крайне сложном финансовом положении, что обусловлено многими причинами, одной из главных является недофинансирование их деятельности. Участники «круглого стола» отмечают, что действующее законодательство о государственной контрактной системе позволяет проводить торги на право заключения государственного, муниципального контракта с начальной максимальной ценой контракта в размере один рубль или даже с отрицательным значением, когда перевозчик вынужден оплачивать заказчику (органу государственной или муниципальной власти) свое право осуществлять перевозки пассажиров. При этом во многих регионах устанавливаются тарифы ниже себестоимости таких перевозок при выполнении перевозчиками всех требований транспортного законодательства при отсутствии софинансирования из местного, регионального и федерального бюджетов.

Одним из основных условий безопасной и комфортной перевозки пассажиров является состояние подвижного состава (автобусов). Более 60% транспортных средств в стране по статистике старше 10 лет. Фактически во многих случаях срок службы составляет 15 и более лет. В рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги» за счет средств федерального бюджета финансируется лишь приобретение автобусов большого и особо большого класса, используемых на магистральных маршрутах в городских агломерациях с населением не менее трехсот тысяч жителей. По данным

ВЭБ.РФ в настоящий момент в данной программе участвует менее 30 городов России. В существующих федеральных программах по обновлению подвижного состава не могут участвовать субъекты малого и среднего предпринимательства, которые осуществляют свою деятельность на маршрутах с низкой рентабельностью и используют в этой связи транспортные средства малой вместимости, имеющие низкие эксплуатационные расходы. Организации, осуществляющие перевозки по таким маршрутам, не имеют возможности обновить подвижной состав своими силами. Такие маршруты, как правило, осуществляются по нерегулируемым тарифам по причине отсутствия средств в местных бюджетах на заключение муниципальных контрактов на услуги по перевозке пассажиров. Увеличение тарифа на таких маршрутах приведет к росту социальной напряженности среди населения, платежеспособность которого в последнее время упала.

Одной из главных причин сложившегося положения дел, по мнению участников «круглого стола», является отсутствие концепции развития перевозок пассажирским автомобильным транспортом как отрасли российской экономики, отсутствие на государственном уровне эффективной финансовой модели функционирования отрасли с анализом текущего ее состояния и прогнозом развития.

Вновь вводимые в соответствии с принимаемыми нормативными правовыми актами требования зачастую являются избыточными, не учитывающие реальное положение дел в регионах и муниципалитетах, не могут быть выполнены транспортными предприятиями. Так, подпункт 4 пункта 6 Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для транспортных средств автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1640 от 08.10.2020 года, обязывает перевозчиков разрабатывать, утверждать и направлять в Федеральное дорожное агентство паспорт обеспечения транспортной безопасности транспортного средства. По мнению профессионального сообщества, данное требование не имеет практического значения для обеспечения транспортной безопасности, а лишь способствует созданию рынка услуг по разработке данных паспортов сторонними организациями (минимальная цена паспорта порядка 20-ти тысяч рублей) и росту дополнительных финансовых и временных затрат перевозчиков. При этом емкость данного рынка услуг профессиональным сообществом оценивается от 3 до 4 миллиардов рублей.

Также участниками «круглого стола» отмечается избыточность требований постановления Правительства Российской Федерации от 03.12.2020 года № 1998 в части необходимости оборудования с 1 января 2022 года тахографами транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров в городском сообщении, что подтверждается статистическими данными. По данным МВД России доля дорожно-транспортных происшествий (ДТП) по

причине нарушения водителями автобусов режима труда и отдыха, управления в состоянии переутомления, сна за рулем составляет лишь 1% от общего количества ДТП по всем видам перевозок, включая и городские перевозки.

Также нерешенной осталась проблема по изменению требований к категорированию объектов транспортной инфраструктуры (автостанций, автовокзалов). Новым приказом Минтранса России от 08.10.2020 года № 331 в разделе 5 «автомобильный транспорт и дорожное хозяйство» внесено только одно изменение по сравнению с приказом Минтранса России № 196 от 23.04.2014 года: слова «автомобильные вокзалы» и «автомобильные станции» заменены на слова «автовокзалы» и «автостанции». При этом оставлена без изменений важнейшая норма среднесуточного пассажиропотока - менее ста пассажиров.

Препятствием для развития цивилизованных регулярных пассажирских перевозок по-прежнему остается организация нелегальных перевозок, в том числе регулярных перевозок под видом «заказных» (псевдозаказные перевозки). Они «перетягивают» на себя пассажиропоток, предлагая более низкую стоимость перевозки, имея значительно меньшие издержки из-за невыполнения ими обязательных требований. Одной из мер по решению этой проблемы стало введение лицензирования заказных перевозок. Однако проблема до конца не решена. На законодательном уровне неопределенны понятия «нелегальный перевозчик» и «регулярная перевозка пассажиров», что в значительной степени снижает эффективность работы надзорных органов по пресечению нелегальных перевозок. На эффективности осуществления государственного контроля (надзора) в данной сфере сказывается неукомплектованность инспекторского состава территориальных органов Ространснадзора по причине низкого уровня оплаты труда (порядка 20-22 тысяч рублей). Кроме этого, существующие меры административного наказания не являются серьезным препятствием для нелегальных перевозок пассажиров. Участники «круглого стола» отмечают необходимость ужесточения мер административного воздействия.

Участники «круглого стола» отметили еще ряд проблем, которые препятствуют устойчивому развитию отрасли пассажирских автоперевозок:

- сложности в выполнении требований по применению навигационных систем и средств видеоконтроля;

- низкий процент (не более 60%) включения в реестр остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок ФБУ «Росавтотранс» автостанций, автовокзалов и остановочных пунктов, что существенным образом усложняет осуществление легальных перевозок по межрегиональным маршрутам;

- дефицит квалифицированных кадров, в первую очередь водителей автобусов;

- отсутствие единой системы электронного документооборота между перевозчиками, региональными и федеральными контрольно-надзорными органами для оперативного взаимодействия;

– применение жестких санкций органами Ространснадзора к перевозчикам за отсутствие подготовки и аттестации в области обеспечения транспортной безопасности персонала (экипажа) транспортных средств, а также за передачу персональных данных пассажиров на межрегиональных маршрутах.

На государственном уровне ведется работа по совершенствованию транспортного законодательства. В настоящее время в структуре законодательства отсутствует федеральный закон, системно регулирующий правовые и организационные условия функционирования автомобильного транспорта, а так же обязательные требования в области автомобильного транспорта. Вместе с тем в сложившейся в Российской Федерации законодательной практике структурирование правового регулирования отношений по другим видам транспорта предусматривает наличие законодательного акта, систематизирующего отраслевые правовые нормы. С этой целью Минтранс России разработан проект федерального закона «Об автомобильном и городском наземном электрическом транспорте», который должен вступить в силу с 1 марта 2023 года. Учитывая значимость данного проекта федерального закона, участники «круглого стола» отмечают необходимость широкого, гласного его обсуждения в регионах и профессиональном сообществе.

По результатам обсуждения участники «круглого стола»
РЕКОМЕНДУЮТ:

1. Правительству Российской Федерации:

1) разработать концепцию развития отрасли перевозок пассажиров автомобильным транспортом и на ее основе целевые программы развития, в том числе программы государственной поддержки малорентабельных, но социально значимых региональных и муниципальных перевозок;

2) принять меры, направленные на снижение административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности в сфере автомобильных пассажирских перевозок автобусами;

3) разработать меры по поддержке развития общественного транспорта и обеспечивающей инфраструктуры, предусмотрев механизмы субсидирования за счет средств федерального бюджета части затрат на обновление подвижного состава и инфраструктуры городского и пригородного пассажирского транспорта в целях обеспечения для всех субъектов Российской Федерации доступности обновления пассажирского транспорта и инфраструктуры. Рассмотреть возможность предоставления мер государственной поддержки для обновления подвижного состава в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» субъектами малого и среднего предпринимательства, осуществляющими перевозки пассажиров автобусами, которые осуществляют свою деятельность на маршрутах с низкой рентабельностью и используют в этой связи транспортные средства малой вместимости, имеющие низкие эксплуатационные расходы;

4) дополнительно проработать целесообразность установления тахографов на автобусы категории М2 и М3, осуществляющие регулярные перевозки пассажиров в городском сообщении, руководствуясь принципом обоснованности и выполнимости требований, учитывая реальные финансовые возможности автопредприятий и долю дорожно-транспортных происшествий по причине нарушения водителями автобусов режима труда и отдыха;

5) с целью оптимизации оснащения автобусов тахографами, системой спутниковой навигации ГЛОНАСС, системой видеонаблюдения рассмотреть целесообразность установления требования к заводам изготовителям транспортных средств включать обязательное для осуществления перевозок оборудование в базовую комплектацию автобусов;

6) включить в приложение № 3 к Перечню отраслей российской экономики, требующих поддержки для проведения мероприятий по профилактике новой коронавирусной инфекции, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 02.07.2020 г. № 976 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году из федерального бюджета субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям на проведение мероприятий по профилактике новой коронавирусной инфекции», вид деятельности «Деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта» (код ОКВЭД-2 49.3);

7) рассмотреть вопрос об ужесточении ответственности за организацию и осуществление нелегальных перевозок пассажиров и повышении уровня заработной платы инспекторского состава Ространснадзора;

8) отменить требование о разработке и утверждении паспорта обеспечения транспортной безопасности транспортного средства;

9) с целью снижения финансовых затрат перевозчиков рассмотреть предложение об увеличении срока использования блока СКЗИ (средства криптографической защиты информации) тахографа, а также о сокращении с 30 до 10 суток срока хранения видеоинформации с технических средств, которыми должно быть оборудовано транспортное средство при осуществлении регулярных автомобильных пассажирских перевозок;

10) рассмотреть вопрос о внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", направленных на совершенствование порядка проведения государственных закупок, а именно предусмотреть возможность заключения долгосрочных контрактов на пассажирские перевозки (на срок жизненного цикла транспортных средств, приобретенных для исполнения данных контрактов);

11) рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» в части предоставления перевозчикам, осуществляющим перевозки пассажиров по межрегиональным маршрутам, права осуществлять посадку/высадку пассажиров на остановочных пунктах «по требованию», находящихся на маршруте следования (при условии наличия контрольно-кассовой техники в автобусе и передачи данных в Единую государственную информационную систему обеспечения транспортной безопасности (ЕГИС ОТБ));

12) рассмотреть вопрос о переподготовке в центрах занятости населения водителей, имеющих водительские удостоверения на право управления транспортными средствами категории В, для получения водительских удостоверений на право управления транспортными средствами категории D;

13) реформировать финансовую модель работы пассажирского транспорта, создать условия, направленные на переход в данной сфере на «брутто-контракты»;

14) принять меры по недопущению произвольного ограничения органами государственной власти субъектов Российской Федерации количества остановочных пунктов, которые разрешается использовать в качестве начальных и (или) конечных остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, а также путей подъезда к данным остановочным пунктам, что нарушает права перевозчиков и пункт 1 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» (пункт 34 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 года № 2);

15) подготовить и внести в Государственную Думу законопроект об установлении моратория на привлечение перевозчиков к административной ответственности за невыполнение требований о подготовке и аттестации в области обеспечения транспортной безопасности персонала (экипажа) транспортных средств автомобильного, городского наземного электрического транспорта до принятия и вступления в силу проекта федерального закона № 1179165-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности».

2. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение следующих проектов федеральных законов:

№ 1179165-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности» (о проведении инструктажа и проверки знаний в области обеспечения транспортной безопасности);

№ 1070066-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (о совершенствовании правового регулирования междугородных перевозок, уточнении порядка определения победителя конкурса и сроков начала перевозок).

3. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

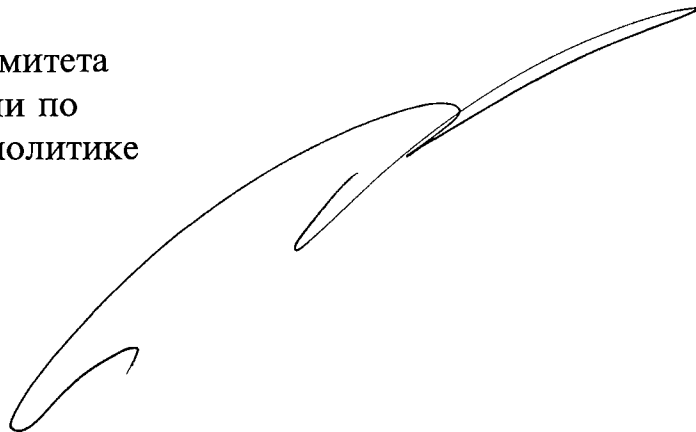
1) разработать региональные программы по обновлению подвижного состава, используемого на муниципальных, межмуниципальных и смежных межрегиональных маршрутах регулярного сообщения;

2) не допускать произвольное ограничение количества остановочных пунктов, которые разрешается использовать в качестве начальных и (или) конечных остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, а также путей подъезда к данным остановочным пунктам, что нарушает права перевозчиков и пункт 1 части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции» (пункт 34 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.03.2021 года № 2).

4. ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания», ВЭБ.РФ предусмотреть возможность участия субъектов малого и среднего предпринимательства в программах по обновлению подвижного состава и инфраструктуры городского и пригородного пассажирского транспорта.

5. Центральному банку Российской Федерации провести мониторинг осуществления страховыми компаниями и их филиалами в субъектах Российской Федерации обязательного страхования гражданской ответственности владельцев автобусов, используемых для регулярных перевозок пассажиров, на предмет отказа в заключении договора обязательного страхования или необоснованного завышения страховых тарифов.

Председатель Комитета
Совета Федерации по
экономической политике



А.В. Кутепов