

Александр Дробот: «Новый закон – хороший стимул к наведению порядка»

Продолжаем обсуждение Федерального закона от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». Свое мнение высказывают представители Тюменской области. Слово начальнику Межрегионального Управления государственного автодорожного надзора по Тюменской области, Ханты-Мансийскому и Ямало-Ненецкому автономным округам Федеральной службы по надзору в сфере транспорта Александру Дроботу.

Принятия Федерального закона 220-ФЗ ждали все. Ждали перевозчики. Ждали те, кто несет груз ответственности за организацию пассажирских перевозок в органах власти, от субъектов Российской Федерации до муниципальных образований. Можно сказать, в стране началось федеральное регулирование городских, пригородных, междугородных и межрегиональных пассажирских перевозок по единым правилам, и это просто прекрасно. По сути, вышеуказанный документ дает возможность уполномоченным органам власти навести полный порядок на рынке пассажирских перевозок, необходимые изменения должны коснуться каждого пассажирского автотранспортного предприятия. Этот документ позволяет всё расставить на свои места. В первую очередь это касается отбора перевозчиков посредством конкурсных торгов, а также обеспечения надлежащего качества осуществления перевозок и обслуживания пассажиров как в каждом регионе, так и в целом по стране.

Оценить, насколько все эти ожидания оправдались, наверное, можно будет позднее. Апробация положений закона потребует и от нас, как контрольно-надзорного органа, немалых усилий, в том числе по части применения механизмов планово-предупредительной и разъяснительной работы. Возможно, на «обкатку» закона уйдет не один год. Кроме того, в этот период стоит ожидать проявлений некоторого правового ни-



А. Дробот

гилизма со стороны представителей транспортных предприятий и индивидуальных предпринимателей. Что не удивительно, если учесть, что всё новое в принципе воспринимается человеком одиозно, а уж тем более, когда это напрямую касается деятельности предприятий и субъектов малого бизнеса, связанной с извлечением прибыли. Но как бы ни был строг закон, ему надо следовать. Порядок есть порядок!

На текущий момент уже можно достаточно подробно говорить о том, как местные органы исполнительной власти использовали первый прошедший после принятия закона год, данный законодателем для того, чтобы плавно перейти к работе по новым правилам. Субъекты Российской Федерации, муниципалитеты в течение этого года должны были справиться с довольно объемной задачей, а именно, в период до 15 июля 2016 года предприятия-пере-

возчики должны были получить новые документы, в том числе карты маршрута. Это не просто «бумажная» работа, поскольку было определено заранее, что как минимум за два месяца до вышеуказанного срока необходимо организовать и провести среди автотранспортных предприятий конкурсные торги с целью определения перевозчика, и по их результатам выдать карты маршрута.

Эта работа была проведена. Но, скажем так, не в полном объеме. Если в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре и Ямало-Ненецком автономном округе сроки проведения конкурсных торгов на право осуществления пассажирских перевозок были соблюдены, то по югу Тюменской области данная работа была проделана только к 15 июля. То есть переходный период здесь явно затянулся.

К чему это привело? Перевозчики работают, используя маршрутные карты, не соответствующие установленным требованиям, действие которых заканчивается 9 сентября 2016 года. А ведь в соответствии с новым законом, с 15 июля они должны были работать по новым картам маршрутов.

По сути, тюменские перевозчики оказались вне правового поля. Наше Управление как контрольно-надзорный орган, уже должно было принять к ним меры административного воздействия. Наказывать рублем. Проверяем транспортное средство. Нет в наличии новой карты маршрута

– штраф, от 5 тысяч рублей на водителя и до 300 тысяч рублей на юридическое лицо. Так предписывает новая правовая норма, внесенная 220-м Федеральным законом в Кодекс об административных нарушениях.

Управление как контрольно-надзорный орган оказалось в сложном положении. Нормы закона вступили в действие, инспекторский состав выполняет задачи в соответствии с этими нормами, проверяется пассажирский транспорт на линии, при этом массово выявляется отсутствие новых карт маршрутов.

Налицо явная недоработка региональных и муниципальных органов власти и предприятий, в ведении которых находятся участки федеральных дорог, по которым проходит маршрутная сеть. Но никак не транспортных предприятий и тем более водителей автобусов. Подобную аналогию можно провести и в отношении специалистов среднего звена, в отношении которых за данное нарушение мы имеем право штрафовать. Размер штрафов в соответствии с поправками в КоАП – это от 20 до 30 тысяч рублей.

Если действовать согласно буквы закона, то наказывать надо все автотранспортные предприятия,

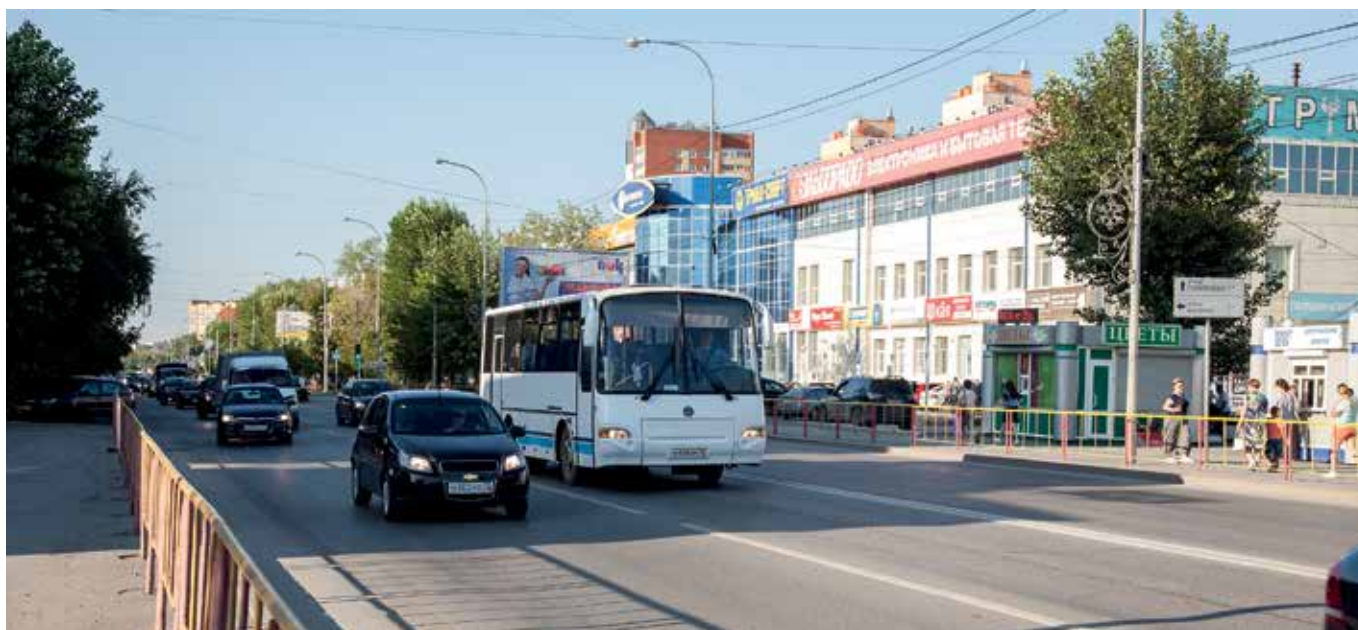
осуществляющие пассажирские перевозки, поголовно. Но тогда весь пассажирский транспорт в городе Тюмень просто остановится. И мы станем свидетелями транспортного коллапса!

Нами было принято решение не рубить с плеча, мы ограничились обращением в прокуратуру Тюменской области с целью информирования о причинах сложившейся ситуации ввиду нерасторопности местных органов власти, заложником которой оказались хозяйствующие субъекты – предприятия перевозчики.

Стоит отметить, что в течение года с момента публикации закона нашим Управлением были инициированы и проведены совещания для его обсуждения, с участием представителей транспортных предприятий и администрации Тюменской области, полная информация, касающаяся принятия Федерального закона 220-ФЗ, была размещена на официальном сайте Управления. Смогли же в соседних с Тюменской областью регионах в течение предоставленного переходного периода выполнить необходимые мероприятия по исполнению положений данного документа. Вывод? Времени было более чем достаточно!

Федеральный закон 220-ФЗ, как лакмусовая бумажка, высветил многие недостатки в организации транспортного обслуживания населения. Как пример – сложившаяся ситуация с межрегиональными маршрутами. Что предписывает законодатель? Наличие реестра каждого маршрута. В реестр должны быть внесены все остановочные пункты по маршруту следования автобуса, именно все, а не только автовокзалы либо автостанции в начальном и конечном пунктах. Основная задача заключается в следующем: прежде чем внести остановки в реестр, их нужно привести в порядок, то есть оборудовать в соответствии с установленными требованиями. И тут выясняется странная вещь: некоторые остановочные комплексы являются в прямом смысле бесхозными, местные органы власти и владельцы подведомственных федеральных дорог не в полной мере владеют информацией о принадлежности этих объектов транспортной инфраструктуры.

Владельцы же остановок общественного транспорта не спешат объявиться, понимая, что в соответствии с законом 220-ФЗ остановочные пункты должны соответствовать определенным, весьма строгим тре-



г. Тюмень. На улице Червишевский тракт

бованиям. В частности, остановочный комплекс должен включать знак, обозначающий остановку, аншлаги с информацией о номерах маршрутов и расписание движения, остановочный карман, павильон для пассажиров и т.д. Не секрет, что многие остановочные пункты на пригородных, междугородных и межрегиональных маршрутах не соответствуют установленным требованиям, а если сказать более грубо, представляют собой жалкую картину: разбитые стекла павильонов, сломанные скамейки, нечитаемые информационные аншлаги, отсутствие полос разгона и торможения... Поэтому заинтересованные лица, владельцы данных объектов, и не спешат «подать голос»: наведение порядка повлечет за собой соответствующие финансовые затраты. Не исключено, некоторые из них считают, что проще отказаться от таких своих владений.

Как следствие – задержка в составлении реестров маршрутов. Страдают интересы пассажирских автотранспортных предприятий, которые не имеют права оформить договоры на такие маршруты и осуществлять перевозки.

Навести порядок с проблемными промежуточными остановочными

комплексами, на мой взгляд, не такая уж сложная работа. И это прямая обязанность муниципалитетов. Провести обследование остановочных комплексов в рамках своего муниципального образования. Определить владельцев. Заставить их устранить недостатки, чтобы каждый остановочный пункт соответствовал требованиям ГОСТа. Затем предоставить в наше Управление перечень остановочных комплексов. Мы их обследуем и, если нет недостатков, дадим положительное заключение. Всё, препятствий для внесения данного объекта в единый реестр остановочных пунктов по межрегиональным маршрутам нет, перевозчик, с учетом нашего заключения, беспрепятственно согласовывает маршрут в местных органах власти и начинает перевозочную деятельность.

Но на практике всё оказывается несколько сложнее. Рассмотрим для примера автобусное сообщение по маршруту Тюмень – Екатеринбург. Муниципальные образования соседнего с нами региона Свердловской области оказались более педантичными. Они определились со всеми промежуточными остановочными пунктами и проделали всю необходимую работу еще до 1 января 2016 года. А вот руково-

дители муниципалитетов Тюменской области до сих пор в раздумьях. Хочу обратить особое внимание, что сложившаяся ситуация может иметь достаточно серьезные последствия. Последствия, которые руководители некоторых муниципальных образований явно не просчитывают и абсолютно недооценивают.

Мне приходилось сталкиваться даже с такой реакцией по поводу проблемных остановочных пунктов: «ну, если остановки не соответствуют – мы их можем просто исключить из состава маршрута». Так и хочется обратиться к руководству и должностным лицам этих муниципальных образований: «Уважаемые коллеги! Это не хозяйский подход! Исключить – это значит ущемить права и интересы пассажиров!» Вызывает недоумение, что приходится объяснять, казалось бы, прописную истину.

Представим на мгновение, что из маршрута исключены остановки, не соответствующие ГОСТу. Это будет провоцировать водителей по просьбе пассажиров высаживать их на «старом» остановочном пункте. Понятно, чем это грозит: допустил нарушение – нарвался на штраф. А если нарушения не допустил и проехал мимо остановки по требованию – возникнет не-



г. Тюмень. Улица имени Пермякова

довольство, жалобы от пассажиров во все инстанции. Получается, компетентные представители государственных структур, отвечающие за организацию транспортного процесса, сами не замечают, как провоцируют социальное недовольство наших граждан!

Я бы выделил данную проблему как одну из наиболее острых нерешенных вопросов. Решать их надо на уровне руководителей федеральных, муниципальных органов власти, а также предприятий, в ведении которых находятся федеральные дороги, по которым проходят пригородные, междугородные и межрегиональные маршруты. И закон, о котором мы говорим, дает такую возможность. Он стал хорошим толчком и стимулом к наведению порядка. Важно довести дело до конца, о чем не в последнюю очередь будет заботиться и наше Управление.

Как следствие принятия закона 220-ФЗ – принятие поправок в КоАП, которые вводят более строгие наказания за нарушения со стороны перевозчиков. В целом это правильно. Но не учтен, на мой взгляд, один важный нюанс. Нельзя подходить ко всем представителям малого бизнеса, в нашем случае частным перевозчикам, с одной меркой. Любой индивидуальный предприниматель – это субъект хозяйствования, который является представителем малого либо среднего бизнеса. Но есть различия. Одно предприятие, зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя – это парк машин, в котором от 2 до 5 автобусов, другое предприятие – одна-единственная машина.

Соответственно, и подход в отношении санкций к этим столь разным ИП должен быть дифференцированным, основанным не только на норме права, но и на здравом смысле. Ведь не секрет, что ряд предпринимателей допускают нарушения не умышленно, а в связи с банальным недостатком знаний транспортного законодательства, обусловленным иногда объективными причинами. Поэтому я считаю важным аспектом нашей де-

ятельности разъяснительную и плавно-предупредительную работу. Эта работа как со стороны органов власти, так и со стороны контрольно-надзорных органов должна иметь перманентный характер.

Чем может обернуться отсутствие дифференцированного подхода? Например, при осуществлении контроля в отношении индивидуального предпринимателя, весь бизнес у которого – одна машина, выявили, что транспортное средство «ночует» во дворе, а не на специализированной стоянке; транспортное средство не прошло технического контроля перед выходом на линию и т.д., и решили применить к нему штрафные санкции, как к любому юридическому лицу в размере 300 тысяч рублей. И вот негативные последствия для предпринимателя: выплатив такую сумму, он завтра же прекратит свою предпринимательскую деятельность.

В данном случае о поддержке малого и среднего бизнеса не может быть и речи. Скажу больше: такой подход к малому и среднему бизнесу выглядит просто губительно.

И в заключение несколько слов о нелегальных перевозках. Были надежды, что закон 220-ФЗ поможет бороться с данными проявлениями в транспортной сфере. В целом можно сказать так: надежды эти оправдались лишь частично. Закон в какой-то степени усложняет жизнь нелегалам, но не решает проблему кардинально.

Бороться с этим явлением чрезвычайно сложно вот по каким причинам. Фирмы и некоторые частные лица довольно успешно маскируются под заказные перевозки, соблюдая лишь единственное требование: водителю нужно иметь список пассажиров, которых он перевозит. На самом деле есть целый комплекс требований, предъявляемых к перевозке пассажиров по заказам. Транспортное средство перед выездом должно проверять контрольный механик. Водитель должен проходить медицинский контроль. Транспортное средство должно быть оборудовано навигационной системой ГЛО-

НАСС, контрольными устройствами, предназначенными для регистрации скорости, режима труда, отдыха водителей и членов экипажа, кроме того, пассажиры должны быть застрахованы в соответствии с требованиями Федерального закона № 67-ФЗ от 14.06.2012 года и т. д. Но дело в том, что органы государственного контроля могут проверить соблюдение данных требований один раз в три года в рамках ежегодного плана проверок, утвержденного и согласованного с органами прокуратуры. Кроме того, на сегодняшний день действуют ограничения, связанные с освобождением субъектов малого и среднего бизнеса от излишнего контроля в рамках утвержденных правительством мер, направленных на сокращение административной и фискальной нагрузки на малый и средний бизнес.

Данный подход, на мой взгляд, все-таки является предметом дискуссий. Контроль – необходим. Другой вопрос – качество и объем контрольных мероприятий. Повторюсь: новшества, введенные законом 220-ФЗ, реально усложняют жизнь нелегальным перевозчикам, но не решают проблему кардинальным образом.

Хороший шаг в этом направлении сделан недавно Министерством транспорта Российской Федерации, которое внесло предложение о лицензировании перевозок пассажиров по заказам. Предприятие или частное лицо, претендующее на осуществление транспортной деятельности в сфере пассажирских перевозок по заказам, получив такую лицензию, будет вынуждено соблюдать все правила, предъявляемые к лицензиатам, осуществляющим пассажирские перевозки по регулярным маршрутам.

Так или иначе, основной целью в нашей работе, как органов власти, так и контрольно-надзорных органов является не только комфорт и удобство пассажиров, но и безопасность. Ибо, как сказал американский писатель и общественный деятель Теодор Драйзер, «В конце концов, главное в жизни – это сама жизнь».