

Лицензирование. Возвращение на круги своя

В. Кузьмина



1 марта 2019 года вступили в силу поправки в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», внесенные Федеральным законом № 386-ФЗ. С указанной даты деятельность по перевозкам пассажиров и других лиц автобусами подлежит лицензированию, даже если она осуществляется по заказам или для собственных нужд.

Многие автотранспортники помнят, что на заре введения в нашей стране института лицензирования, в начале 90-х годов прошлого века, лицензированию в сфере автомобильного транспорта подлежали как грузовые, так и пассажирские перевозки. Причем лицензионные карточки выдавались на автобусы, используемые как на регулярных маршрутах, так и для заказных перевозок и собственных нужд. Однако затем, в процессе либерализации лицензирования, с подачи Минэкономразвития России и без учета отрицательной позиции по данному вопросу Министерства транспорта РФ, лицензионные требования в отношении автобусных перевозок по заказу и для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя были отменены. В перечень видов деятельности, на которые требовались лицензии, вошла «деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».

Однако со временем эйфория по поводу внесенных изменений в области лицензирования на автомобильном транспорте сошла на нет. Все чаще стали раздаваться голоса о необходимости возврата лицензирования

на осуществление перевозок пассажиров по заказу. И звучали они, прежде всего, от добросовестных перевозчиков, выражающих свое возмущение в связи созданием неравных конкурентоспособных условий в этой сфере деятельности. Не секретом становился тот факт, что под видом заказных перевозок все чаще выполнялись рейсы на регулярной основе. Добросовестные перевозчики прекрасно знали, где и на каких направлениях такие нелегальные перевозки выполнялись, знали об этом и контролирующие органы. Но кардинально решить эту проблему можно было только путем внесения соответствующих изменений в законодательно-правовую базу. Что в результате и было сделано посредством принятия Федерального закона от 30 октября 2018 года № 386-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которым с 1 марта 2019 года лицензионная деятельность по перевозкам пассажиров и других лиц автобусами была расширена. Теперь необходимо получать лицензию на перевозку людей автобусами, даже если это делается по заказам или для собственных нужд. Можно сказать, что лицензирование в сфере пассажирских перевозок автобусами вернулось «на круги своя».

Таким образом, голоса добросовестных перевозчиков в отношении лицензирования заказных перевозок были услышаны. Но вот почему вновь вернули лицен-

зирование на перевозки людей для собственных нужд? Ответ можно найти при анализе статистических данных о дорожно-транспортных происшествиях с участием автобусов, приведших за последние годы к страшным человеческим жертвам. При этом зачастую страдали сотрудники и работники, которые перевозились для собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя. А если вспомнить о недавно принятой Стратегии безопасности дорожного движения на 2018–2024 годы, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 08.01.2018 г. № 1-р, которой провозглашается стремление к нулевой смертности на дорогах к 2030 году, то становится очевидным, что и в этой сфере перевозок необходимо наводить порядок.

Разъяснения Федеральной службы по надзору в сфере транспорта

Как известно, согласно законодательству лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности. Вот и Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.02.2019 г. № 195 «О лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами» утверждено «Положение о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами».

В связи с вводом в силу данного Положения, на официальном сайте Ространснадзора 5 марта 2019 г. были опубликованы следующие разъяснения:

«1 марта 2019 г. опубликовано Положение о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27.02.2019 № 195 (далее – Положение).

В соответствии с Положением, лицензируемая деятельность включает:

– перевозки пассажиров автобусами лицензиата на основании договора перевозки пассажира или договора фрахтования транспортного средства (коммерческие перевозки);

– перевозки автобусами иных лиц лицензиата для его собственных нужд.

В то же время лицензирование не осуществляется в отношении перевозок, выполняемых автобусами:

- пожарной охраны;
- скорой медицинской помощи;
- полиции;
- аварийно-спасательных служб;
- военной автомобильной инспекции;
- федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности;
- федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны;
- Вооруженных Сил Российской Федерации;
- войск национальной гвардии Российской Федерации;
- следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;

– в отношении перевозок, выполняемых автобусами без использования автомобильных дорог общего пользования.

К соискателю лицензии с 1 марта 2019 г. предъявляются следующие требования:

– наличие должностного лица, ответственного за обеспечение безопасности дорожного движения, прошедшего в установленном порядке аттестацию на право заниматься соответствующей деятельностью;

– наличие лицензии на медицинскую деятельность в отношении работ по медицинским осмотрам (предрейсовым, послерейсовым) или заключенного договора об оказании услуг по проведению таких медицинских осмотров (предрейсовых, послерейсовых) с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, имеющими лицензию на медицинскую деятельность в отношении работ по медицинским осмотрам (предрейсовым, послерейсовым);

– наличие автобусов, принадлежащих соискателю лицензии на праве собственности или ином законном основании, за исключением аренды транспортного средства с экипажем.

Кроме того, соискатель лицензии обязан предоставить информацию по всем своим транспортным средствам для включения их в реестр лицензий. Использование автобусов, не включенных в реестр лицензий, является нарушением.

Порядок принятия территориальными органами Ространснадзора решения о предоставлении лицензии определен ст. 14 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В то же время следует обратить внимание, что лицензия на деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами предоставляется юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, имеющим лицензию на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), без проведения внеплановой документальной проверки, за исключением следующих случаев:

1) реорганизация юридического лица в форме преобразования, изменения его наименования, адреса места нахождения;

2) изменение места жительства, имени, фамилии и (в случае, если имеется) отчества индивидуального предпринимателя, реквизитов документа, удостоверяющего его личность».

Об отдельных аспектах лицензирования автобусных перевозок

Помимо этого, представители российской Госавтоинспекции и Ространснадзора рассказали об отдельных



А. Ахохов



С. Чипурин

аспектах лицензирования автобусных перевозок на площадке медиацентра «Российской газеты». Здесь 6 марта 2019 г. состоялась пресс-конференция, посвященная лицензированию автобусных перевозок как одному из факторов усиления борьбы с нелегальными перевозками.

В дискуссии приняли участие заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере транспорта Асланбек Челиматович Ахохов и начальник Отдела технического надзора ГУОБДД МВД Сергей Алексеевич Чипурин.

В ходе пресс-конференции С. Чипурин отметил, что контроль за пассажирскими перевозками остается в приоритете Госавтоинспекции. В первую очередь внимание уделяется вопросам соблюдения Правил дорожного движения водителями автобусов, технического состояния подвижного состава, выполнения требований законодательства, касающихся предрейсового контроля техсостояния транспорта и медицинского осмотра водителей, соблюдение режима труда и отдыха. «Конечно, все это перевозчики должны были выполнять и до введения лицензирования, но в данный момент эта сфера деятельности будет поставлена в более жесткие рамки», – подчеркнул С. Чипурин.

Представитель российской Госавтоинспекции сказал, что в целях усиления контроля за техническим состоянием автобусов ранее МВД России были подготовлены поправки в Федеральный закон о техническом осмотре транспортных средств, которыми предусматривается непосредственное участие сотрудников Госавтоинспекции в проведении процедуры техосмотра автобусов. Кроме того, предполагается введение автоматической фиксации нарушений, связанных с эксплуатацией автобусов, не прошедших техосмотр.

С. Чипурин отметил, что цель лицензирования – вывести из тени тех, кто до 1 марта осуществлял перевозки с нарушением требований законодательства, а также установить единые правила допуска к осуществлению данной деятельности.

Новые правила дадут возможность составить список не только транспортных компаний, осуществляющих перевозочную деятельность, но и парка подвижного состава, который им принадлежит. Автобусы будут «приписаны» к конкретным юридическим лицам, и выезд на них от имени другого юридического лица будет считаться нарушением. Реестр автобусов, формируемый Ространснадзором, планируется сделать доступным для заказчиков перевозок.

Тем самым ликвидирована возможность передачи в аренду транспортного средства с экипажем, позволяющая перевозчику уходить от ответственности, что делало систему допуска к регулярным перевозкам, конкурсную систему распределения маршрутов бессмысленной. Лицензирование четко поставило точку в этих вопросах. Перевозчики должны понимать, что для работы на этом рынке все требования законодательства должны выполняться в полном объеме.

По словам А. Ахохова, представителя Ространснадзора, ведомство осуществляет прием документов на получение лицензии в рамках новых правил, вступивших в силу 1 марта текущего года.

Он отметил, что в первую очередь документы принимают у тех, кто ранее занимался только заказными автобусными перевозками пассажиров. До марта этого года для них не было обязательным лицензирование своей перевозочной деятельности.

Те перевозчики, которые работали до 1 марта с лицензией, должны в срок до 29 июня получить новую лицензию, поскольку юридически срок предыдущей заканчивается.

Территориальные подразделения Ространснадзора ориентированы на приоритетный порядок выдачи лицензий перевозчикам, получающим их впервые. Вместе с тем в настоящее время Ространснадзор отработывает механизм, который бы позволил оперативно проводить процедуру лицензирования – в течение двух-трех дней, несмотря на установленный максимальный срок – 45 дней.

Если речь идет о перевозчике, который ранее владел лицензией, то процедура ее выдачи максимально

упрощается – проводится только визуальный контроль представленных документов. Если же получение лицензии происходит впервые, тогда предстоит документарная проверка, на основании которой будет приниматься решение о выдаче лицензии.

Как отметил А. Ахохов, лицензионные требования сводятся к трем основным позициям: наличие аттестованного должностного лица, ответственного за обеспечение БДД; наличие лицензии на медицинскую деятельность в отношении работ по медицинским осмотрам водителей или наличие соответствующего договора; наличие автобусов, принадлежащих соискателю лицензии на праве собственности или ином законном основании. Однако за годы проведения реформ в отношении лицензирования, внесения ряда изменений, из процедуры лицензирования «выпала» лицензионная карточка, которая ранее выдавалась на каждое автотранспортное средство и находилась у водителя, выполнявшего перевозку. В результате данное обстоятельство затруднило на практике выполнять линейный контроль. Но теперь для его осуществления появляется другой механизм в виде доступной информации о транспортном средстве в реестре Ространснадзора. То есть перевозчик не имеет права осуществлять перевозку пассажиров даже при наличии лицензии, если сведения о транспортном средстве он не передал в Ространснадзор. Информация об автобусе с государственным номером, присвоенным МВД, должна быть внесена в реестр Ространснадзора. Только после этого перевозчик имеет право на этом транспортном средстве осуществлять лицензионные перевозки пассажиров. Причем к этому реестру будет обеспечен максимально широкий доступ всех граждан РФ. Например, директор школы, который заказал перевозку детей, может по номеру подъехавшего автобуса узнать с помощью реестра, можно ли на этом транспортном средстве перевозить детей.

По мнению А. Ахохова, безопасность пассажирских перевозок должна обеспечиваться на всех видах ее видах. «Мы убеждены, что распространение единых требований на всех перевозчиков значительно повысит общую дисциплину и повысит безопасность дорожного движения», – подчеркнул он.

Помимо этого, на пресс-конференции был поднят еще один актуальный на сегодняшний день вопрос – использование семиместных минивэнов, которые относятся к легковому автотранспорту. Было отмечено, что в эту машину могут поместиться и более семи человек, а водитель под видом частной перевозки вполне может вести коммерческую деятельность.

«Минивэн – та же самая уловка, которая позволяет уйти перевозчику от лицензирования, – сказал А. Ахохов. – И перевозка семь пассажиров, он может очень жестко конкурировать с автобусным перевозчиком, дублировать его регулярный маршрут. Снимая пиковые нагрузки, самые предпочтительные с точки зрения экономических параметров, ставит под угрозу вообще существова-

ние регулярного перевозчика». По мнению А. Ахохова, в законопроект о такси необходимо вносить пункты, которые позволят трактовать перевозку пассажиров в минивэне как коммерческую услугу. Этого можно достигнуть и какими-либо другими поправками, главное, чтобы была исключена возможность «дикий» конкуренции, подчеркнул представитель Ространснадзора.

«Риск для пассажиров и самих водителей представляют поездки в рамках различных сервисов поиска попутчиков», – добавил С. Чипурин. «И уже появляются автобусы, которые работают по таким схемам», – поддержал его А. Ахохов.

На пресс-конференции ее участники пришли к мнению, что распространение единых требований на всех участников рынка пассажирских перевозок повысит общую дисциплину в этой сфере деятельности и будет способствовать сокращению аварийности с участием пассажирского транспорта. Также было отмечено, что все заинтересованные стороны, как осуществляющие контроль и надзор, так и работающие в сфере пассажирских перевозок, должны искать новые формы и методы взаимодействия, направленные на сокращение аварийности и сохранение жизни и здоровья участников дорожного движения.

Влияние новых правил лицензирования на регулирование рынка пассажирских перевозок

Об изменениях в лицензировании пассажирских перевозок автобусами шла речь и на итоговом расширенном заседании Коллегии Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, состоявшемся 21 марта 2019 г. в Москве. О влиянии новых правил лицензирования на регулирование рынка пассажирских перевозок рассказал генеральный директор ФБУ «Агентство автомобильного транспорта» Алексей Двойных.

Он отметил, что ФБУ «Росавтотранс» приветствует принятие поправок в закон о лицензировании и напомнил, что после внесения изменений Федеральным законом № 386-ФЗ от 30 октября 2018 года в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» с 1 марта 2019 года вся деятельность по перевозкам пассажиров и других лиц автобусами по дорогам общего пользования подлежит лицензированию.



Деятельность по перевозкам пассажиров и других лиц автобусами подлежит лицензированию, даже если она осуществляется по заказам или для собственных нужд

Ранее лицензированию подлежала только деятельность по регулярным перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, в то время как осуществление предпринимательской деятельности по перевозкам пассажиров и багажа автомобильным транспортом по заказу носило уведомительный характер.

Неравные условия работы на рынке привели к тому, что до марта 2019 года многие перевозчики, во избежание исполнения лицензионных требований, подавали заявления об аннулировании действия лицензий и переходили к осуществлению, по сути, регулярных перевозок под видом заказных.

Как подчеркнул А. Двойных, распространение лицензионных требований на заказные перевозки и перевозки для собственных нужд создаст равные условия для работы всех перевозчиков. Теперь и пассажир заказного и регулярного рейса, и работник предприятия, которого везут к месту работы, могут быть уверены, что перевозчик выполнил все требования законодательства для того, чтобы обеспечить безопасность перевозки.

Он напомнил, что по итогам проверок Ространснадзором, касающихся крупных ДТП с особо тяжкими последствиями с участием пассажирского транспорта, выявлено, что практически все они связаны с деятельностью нелегальных перевозчиков, выполняющих регулярные перевозки пассажиров под видом заказных. По мнению А. Двойных, ситуация на рынке с так называемыми псевдозаказными перевозками должна кардинально измениться. Именно лицензирование, учитывающее самые главные требования для безопасной перевозки пассажиров, будет способствовать воспитанию ответственности у перевозчиков, а значит и уменьшению количества аварий.

Новое положение о лицензировании не вводит каких-либо существенных ограничений для развития бизнеса. Требования к соискателям лицензий созданы с учетом того, что в нашей стране активно развивается малое и среднее предпринимательство. Однако если в компании всего один-два автобуса, но они работают на маршрутах, в том числе с коммерческой целью – это не основание делать для такой организации послабление. Ведь соблюдение закона в том числе уберегает собственника и водителя от административной и уголовной ответственности.

Одной из главных причин изменений лицензионного законодательства является потребность в устранении хаоса на рынке пассажирских перевозок. Этой цели должно способствовать внесение сведений об автобусах лицензиата в реестр лицензий. Данная мера контроля позволит тем перевозчикам, которые соблюдают условия законодательства, чувствовать себя уверенно на рынке, а остальные перевозчики для продолжения своей деятельности должны будут выйти из тени.

Кроме того, внедряется риск-ориентированный подход к оценке деятельности перевозчиков, что отражает-



А. Двойных

ся на периодичности проверок надзорными органами. Проведение плановых проверок компаний-перевозчиков осуществляется с периодичностью в зависимости от присвоенной категории риска. На изменение категории профиля риска влияет в том числе количество совершенных перевозчиком административных правонарушений. При отсутствии решения об отнесении деятельности лицензиата к определенной категории риска его деятельность считается отнесенной к категории низкого риска. Перевозчики с низким профилем риска освобождаются от плановых проверок.

В настоящее время Минтранс России активно взаимодействует с властями регионов, которым необходимо как можно быстрее определить легальные пункты отправления для заказных перевозок туристических групп.

Как подчеркнул А. Двойных, эти документы позволят в кратчайшие сроки улучшить ситуацию с безопасностью всех пассажирских перевозок в нашей стране.

В завершение напомним, что согласно действующему законодательству для осуществления деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны получить лицензию до 29 июня текущего года. Прием заявлений на лицензирование и выдача лицензий осуществляется территориальными управлениями Госавтодорнадзора.

В случае осуществления перевозочной деятельности без лицензии Ространснадзором после 29 июня 2019 года в соответствии со статьей 14.1.2 КоАП в отношении недобросовестных перевозчиков будут применены меры административного воздействия. Они предусматривают штрафные санкции до 400 тысяч рублей, а за повторное нарушение – конфискацию транспортного средства или приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Примечание: в «АТ» № 3, 2019 г. в разделе «Официальные материалы», с. 54 опубликован полный текст «Положения о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами».