



УДК 656.13.054/056

© *И. Н. Пугачёв, Ю. И. Куликов, 2008*

СИСТЕМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Пугачев И. Н. – канд. техн. наук, доц. кафедры «Автомобильные дороги»; *Куликов Ю. И.* – канд. техн. наук, доц. кафедры «Эксплуатация автомобильного транспорта» (ТОГУ)

Транспорт был и остается инфраструктурной основой роста национальной экономики, инструментом решения многих социально-экономических задач. Это заставляет нас по-иному взглянуть на проблемы транспорта и предложить решение данных проблем путем системного внесения изменений в существующее транспортное законодательство РФ.

Transport was and has been the infrastructure basis for the growth of national economy, the way of the decision-making for many societal and economic problems. This leads us to view the transport challenges in other way and propose solutions to the problems at hand through the system changes to the current transport legislation.

Новые стратегические задачи развития экономики страны определяют новые целевые ориентиры для развития транспортной системы, связанные с распространением опорной сети на новые территории, являющиеся главным стратегическим ресурсом государства на несколько десятилетий.

Финансовым инструментом реализации данных стратегических задач станет разработанная к маю 2008 г. новая федеральная целевая программа (ФЦП) «Развитие транспортной системы (2010–2015 гг.)», в рамках которой Министерством транспорта РФ планируется реализация мероприятий по укреплению экономических связей между территориями, удовлетворению растущих потребностей населения и отраслей экономики в услугах транспорта и повышению их качества. На разрабатываемую ФЦП предполагается выделение порядка 500 млрд р., включая субсидии.

Серьезным тормозом для полной и своевременной реализации ФЦП может стать существующее сегодня транспортное законодательство, нуждающееся в серьезной переработке. Разработка любого правового акта наталкивается на необходимость поиска компромисса между полярными взглядами на устройство системы государственного регулирования. В этой связи необходимо расставить приоритеты, разработать систему действий на ближайшую перспективу.

Вопросы транспортного законодательства разграничены на гражданско-правовые и административно-правовые аспекты. Гражданско-правовое регулирование затрагивает отношения, возникающие между исполнителями и потребителями транспортных услуг. Опору этого законодательства составляет «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», а также вытекающие из Устава «Правила перевозок грузов» и «Правила перевозок пассажиров и багажа». Устав затрагивает интересы миллионов потребителей транспортных услуг.

Принятый в начале ноября 2007 г. данный Устав, к сожалению, имеет большое количество недочетов и упущений. Так, новый Устав не охватывает совокупность всех видов городского электрического транспорта, не учтены такие его виды как подземный (метро и скоростной трамвай), наземный (фуникулер, наземное метро, городские линии электрифицированных железных дорог), надземный (монорельсовый, струнный и другие перспективные внеуличные виды транспорта).

Отнесение к автомобильному транспорту только ограниченных видов наземного электрического транспорта общего пользования, традиционно используемого для перевозки пассажиров в городах, не является логически правильным и исключает регулирование отношений и определение общих условий перевозок грузов, пассажиров и багажа на дополнительных видах транспорта.

Логически правильным было бы выделить в отдельный вид «городской пассажирский транспорт», деятельность которого регламентировать проектом ФЗ «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в РФ», который прошел обсуждение и должен быть представлен в Государственную думу и Совет Федерации РФ. Тем более, что в структуре управления Минтранса России есть «Департамент государственной политики в области дорожного хозяйства, *автомобильного и городского пассажирского транспорта*, геодезии и картографии» (курсив наш. – И. П., Ю. К.), через который следует определять систему взаимоотношений государства с различными сегментами автомобильного, городского пассажирского транспорта и дорожного хозяйства на различных региональных уровнях (город, субъект РФ, федеральный округ)



через первичные предприятия, организации, общественные объединения и т. д. [1].

К сожалению, в Уставе не определены полномочия субъектов РФ и органов местного самоуправления по регулированию перевозочной деятельности в регионах по видам транспорта, также не констатируется государственная значимость автомобильного транспорта в экономике страны; не определены в полной мере права, обязанности и ответственность участников перевозочного процесса, не отражены рыночные отношения сторон; не обозначены формы собственности на сегменты транспортной отрасли, конкуренции и допуска транспортных средств и перевозчиков к перевозочной деятельности, организации управления автомобильным и городским пассажирским транспортом.

В Уставе не отражены основные направления развития автомобильной отрасли и городского пассажирского транспорта, связанные с технической, инвестиционной, тарифной и социальной политикой государства.

В Уставе не прописана организация работы транспорта, требующая обязательного исполнения предписанных норм и правил, при которых допускается эксплуатация подвижного состава и отражаются интересы государства и граждан:

- регистрация транспортных средств;
- обязательное и добровольное страхование;
- проведение государственного технического осмотра;
- медицинское освидетельствование водителей;
- регламентное техническое обслуживание;
- сертификация автотранспортных услуг;
- обязательное оборудование подвижного состава, осуществляющего магистральные (международные и междугородные) перевозки грузов и пассажиров контрольными устройствами, а именно спутниковыми глобальными навигационными системами, в частности «ГЛОНАСС», которая полностью будет развернута над территорией России в 2009 г.

По тексту Устава имеются досадные недоразумения. Особенно страшно, когда они делают несостоятельными, например, частные перевозки легковыми и грузовыми автомобилями. В частности, в ст. 6 «Путевые листы», во 2-м пункте сказано: «Запрещается осуществление перевозок пассажиров и багажа, грузов автобусами, трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями без оформления путевого листа на соответствующее транспортное средство». В данной фразе упущено слово «коммерческих» после слова «осуществление», а это значит, что наличие пассажира или груза в лю-

бом автомобиле без оформленного путевого листа делает движение невозможным либо влечет наказание.

В гл. 3 «Регулярные перевозки пассажиров и багажа» ст. 19 допускаются «перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок», т. е. на краю проезжей части, создавая тем самым помехи транспортному потоку попутного направления и провоцируя аварийные ситуации.

Одним словом, за столько лет мытарств в коридорах Государственной думы Устав не смог выкристаллизироваться в достойный документ. И это при том, что его проект был вынесен на обсуждение и предложения по его содержанию вносились специалистами всех регионов России. В этих предложениях были сняты все недоразумения и вопросы. Надежды были, что наконец-то автомобильный транспорт будет иметь достойный регламент своих действий. Но, к сожалению, не одно из предложений, которые вносили специалисты Хабаровского края в данный документ через свое Министерство транспорта, а это более 60 поправок, в новый Устав не вошли.

Столь же сложно обстоят дела с законодательством в области административно-правового регулирования, регламентирующего в первую очередь отношения между властью и хозяйствующими субъектами.

Это законодательство охватывает две основные области: обеспечение безопасности транспортной деятельности и организацию допуска хозяйствующих субъектов к ее осуществлению.

Государство, безусловно, может влиять на безопасность транспортной деятельности только посредством установления соответствующих требований и организации государственного надзора за их соблюдением. Эти требования охватывают широкий круг вопросов: безопасность дорожного движения, обучение водителей, экологию, здравоохранение и т. д.

Сами требования можно разделить на две группы. К первой относятся технические требования, связанные с осуществлением транспортной деятельности. В соответствии с Законом «О техническом регулировании» данные требования могут устанавливаться только соответствующими техническими регламентами.

В настоящее время разработка ряда первоочередных технических регламентов в сфере автомобильного и городского пассажирского транспорта включена в Программу, утвержденную Правительством в мае 2006 г. Эти регламенты касаются вопросов обеспечения безопасности при осуществлении перевозок опасных и скоропортящихся гру-



зов, эксплуатации автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов, технического обслуживания и ремонта автотранспорта.

Ко второй группе относятся так называемые организационные требования, т. е. требования к отдельным аспектам эксплуатации автотранспорта, направленные на обеспечение безопасности.

Сегодня эти требования вытекают из ряда федеральных законов и конкретизируются постановлениями Правительства или приказами уполномоченных федеральных органов. Но ряд ведомственных правовых актов, включая приказы Минтранса, устарели, а их положения противоречат правовым актам более высокого уровня. При этом легитимность ведомственных правовых актов постоянно подвергается сомнению, поскольку в результате административной реформы произошло перераспределение полномочий между федеральными органами власти. В их содержании также необходимо внести полную ясность, поскольку они затрагивают такие важнейшие вопросы, как:

- требования к лицам, занимающим должности исполнительных руководителей, и специалистами, связанным с обеспечением безопасности движения;
- порядок проведения предрейсовых медицинских осмотров водителей и предрейсовых технических осмотров транспортных средств;
- требования к проведению стажировок водителей;
- требования к разработке графиков работы водителей;
- порядок временного прекращения движения транспортных средств и т. д.

Сегодня вместо существующих разрозненных, противоречивых правовых актов должен быть разработан единый технический регламент обеспечения безопасности дорожного движения, именно он должен стать основной для системы государственного надзора в сфере транспорта [2].

Необходимо признать, что в начале 90-х гг. прошлого века в системе государственного регулирования транспортной деятельности была допущена стратегическая ошибка. Она заключается в том, что в России государственный надзор в сфере автомобильного транспорта во многом реализуется через механизмы лицензирования. При этом, по сути единственным наказанием за несоблюдение установленных требований к осуществлению транспортной деятельности является аннулирование лицензии. Отмена лицензирования отдельных видов работ и услуг фактически привела к разрушению системы государственного надзора за осуществлением соответствующих видов деятельности.

Возродить систему государственного надзора можно решением трех взаимосвязанных задач:

- 1) законодательно определить требования, которые государство будет предъявлять к осуществлению транспортной деятельности. Эти требования должны быть включены в правовые акты, о которых шла речь выше;
- 2) разработать и установить на федеральном уровне административную ответственность за нарушение установленных требований;
- 3) определить по каждой группе требований государственный орган, уполномоченный на осуществление надзора за их соблюдением.

На уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не определен круг полномочий государственных органов и органов местного самоуправления по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий.

В ходе заседания президиума Государственного совета Российской Федерации «О состоянии безопасности дорожного движения и мерах по совершенствованию государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения», состоявшегося 15 ноября 2005 г., было указано на существенные недостатки законодательного регулирования в части отсутствия четкого и всестороннего разграничения предметов ведения между федеральным, региональным и местным уровнями управления деятельностью в области обеспечения безопасности дорожного движения. Но до сих пор ситуация не изменилась.

Исправить данный пробел возможно лишь при внесении соответствующих изменений и дополнений в нормативные, правовые и нормативно-технические акты в области безопасности дорожного движения. Данная деятельность по внесению изменений ведется и в перспективе будет, надеемся, осуществлена, но проблема аварийности и низкой эффективности транспортного процесса остро стоит сегодня.

Целесообразно при реализации положений Федерального закона «О безопасности дорожного движения» предусмотреть наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочиями по направлениям деятельности в области обеспечения безопасности дорожного движения. И в первую очередь координировать деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий, создание в этих целях специальных органов в структуре органов исполнительной власти.



Определив основные направления по обеспечению безопасности движения в Федеральном законе «О безопасности дорожного движения», законодатель не наделил определенными полномочиями соответствующие структуры, которые должны обеспечивать их реализацию. Здесь речь идет в первую очередь о федеральных законах от 22 сентября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Отсутствие полномочий у соответствующих структур государственной власти по проведению работ по организации и безопасности движения вполне очевидно не могло не сказаться на положении аварийности.

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» носит рамочный характер и в силу этого не в полной мере регулирует вопросы распределения компетенции между центром, субъектами Федерации и органами местного самоуправления при осуществлении деятельности по организации дорожного движения. Так, в настоящее время в стране фактически отсутствует нормативно установленная единая система и структура управления организацией дорожного движения.

Федеральный закон «О безопасности дорожного движения», служащий базой для рассматриваемой сферы общественных отношений при определении полномочий различных органов власти, вменяет органам местного самоуправления самостоятельно решать вопросы обеспечения безопасности дорожного движения (ст. 6, п. 4). Однако, для того чтобы реализовать эти полномочия, необходимо не только вменить местным органам власти осуществлять деятельность по организации и безопасности дорожного движения, но и при необходимости потребовать от них обеспечения безопасности дорожного движения на территориях, находящихся в их ведении.

Законодательство Российской Федерации о градостроительстве, состоящее из Градостроительного кодекса Российской Федерации, иных федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, также имеет существенные недостатки [3].

Вопросы организации и обеспечения безопасности дорожного движения не представлены в системе градостроительной документации в виде акцентированных предметов проектирования, а потому эта система не содержит ни самостоятельных стадий проектирования, ни руководящих материалов по этим вопросам, ни соответствующих раз-

делов в существующих руководящих материалах. Уменьшение значимости проблем обеспечения безопасности дорожного движения в проектной практике противоречит декларированному Федеральным законом «О безопасности дорожного движения» (ст. 3) принципу приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности.

Проведенный анализ содержательности Федеральных законов, регламентирующих деятельность в сферах перевозок на автомобильном и городском наземном электрическом транспорте и безопасности дорожного движения, показал, что была проигнорирована масса предложений и замечаний, высказанных в ходе обсуждений проектов законов. Принятые законы не решают в полной мере накопившиеся проблемы рыночных отношений перевозчиков и безопасности дорожного движения, оставляют правовой вакуум в системном регулировании транспортной деятельности в РФ и требуют дальнейших поправок.

Библиографические ссылки

1. *Куликов Ю. И.* Автомобильный транспорт в транспортной системе России. Хабаровск, 2007.
2. *Пугачёв И. Н., Шпаков В. Н.* Проблемы развития автомобильного транспорта и дорожной составляющей транспортной системы России – проблемы безопасности дорожного движения // Перспективы и направления развития транспортной системы. Самара, 2007. (Изв. Самар. науч. центра РАН).
3. *Пугачёв И. Н., Лопашук В. В.* О проблемах развития и функционирования улично-дорожных сетей городов Дальнего Востока // Социально-экономические проблемы развития транспортных систем городов и зон их влияния. Екатеринбург, 2007.