

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫХ ПАССАЖИРСКИХ ПЕРЕВОЗОК

В.Е. Эсеналиева

Основой системы государственного регулирования являются нормативно-правовые методы. С их помощью реализуется основная функция государства - организация рынка. Под этим понимается определение прав и ответственности субъектов рынка (автотранспортных предприятий и их клиентов); формирование минимальных требований к квалификации автотранспортников, к качеству оказываемых услуг. Организация автотранспортного рынка требует обширной нормативно-правовой базы.

Нормативно-правовая система регулирования автомобильного транспорта должна охватывать все аспекты автотранспортной деятельности и взаимоотношения автотранспортных предприятий с потребителями их услуг, обеспечивать соблюдение интересов грузовладельцев и пассажиров, создавать равные условия и правовые гарантии для развития и функционирования в АТК предприятий всех форм собственности.

Важнейшим условием устойчивого, эффективного и безопасного функционирования автотранспортной отрасли в период становления рыночных отношений в стране является наличие соответствующей системы нормативных документов, которая в процессе коренного реформирования экономики адекватно должна развиваться и совершенствоваться.

Система нормативных документов автотранспортной отрасли - это совокупность нормативно-правовых, нормативно-технических и методических документов, относящихся к автотранспортной отрасли.

Нормативно-правовые документы определяют правовые отношения и устанавливают права, обязанности и нормы ответственности юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность на автомобильном транспорте.

Нормативно-технические и методические документы устанавливают правила, общие принципы или характеристики, касающиеся

отдельных видов деятельности или их результатов.

К нормативно-правовым документам относятся:

1. Законы Кыргызской Республики, принимаемые Жогорку Кенешем и регулирующие определенные сферы общественной жизни (например, Закон «О безопасности дорожного движения» регулирует деятельность по предупреждению причин возникновения ДТП, снижению тяжести их последствий.)

2. Указы Президента Кыргызской Республики и постановления Правительства Кыргызской Республики, имеющие нормативный характер и принимаемые в соответствии с компетенцией и во исполнение законов.

3. Ведомственные нормативные акты центральных органов исполнительной власти (Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики) и других министерств и ведомств, подлежащие регистрации в Министерстве юстиции Кыргызской Республики:

затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан Кыргызской Республики, имеющие межведомственный характер;

регулирующие в установленном порядке отношения центральных органов исполнительной власти с подведомственными предприятиями, организациями, учреждениями либо затрагивающие права или обязанности их работников.

Ведомственные нормативные акты, подлежащие регистрации в Минюсте, издаются во исполнение решений органов государственной власти и управления по их поручению, а также по инициативе центральных органов республиканской исполнительной власти в соответствии с их компетенцией.

Ведомственные нормативные акты, подлежащие регистрации в Минюсте, издаются в виде приказов, постановлений,

инструкций, положений, разъяснений, указаний.

4. Международные договоры Кыргызской Республики в области автомобильного транспорта.

5. Нормативно-правовые документы СССР и Кыргызской ССР, продолжающие действовать на территории Кыргызской Республики.

К нормативно-техническим и методическим документам относятся: стандарты - международные правила Европейской экономической комиссии при Организации Объединенных Наций (Правила ЕЭК ООН), межгосударственные, отраслевые, стандарты предприятий; правила; требования; нормы; технические условия; методики; рекомендации; руководящие технические материалы; методические указания; положение о техническом обслуживании и ремонте подвижного состава; технологии и руководства по ремонту; инструкции.

Нормативно-технические и методические документы, как правило, не содержат правовых норм и не подлежат регистрации в Минюсте. Они принимаются (утверждаются) Минтранскоммуникаций (отраслевые стандарты, правила, нормы и др.), Госстандартом Кыргызской Республики (государственные стандарты, правила по сертификации) и другими органами государственной власти и организациями (например, технические условия, стандарты предприятия принимаются самими предприятиями).

Требования нормативно-технических и методических документов могут быть обязательными (например, требования государственных стандартов, касающиеся безопасности и защиты окружающей среды) и рекомендательными. Обязательность выполнения требований этих документов может устанавливаться самими предприятиями, которые их применяют, а также условиями договоров между организациями.

Проведенный с участием наиболее квалифицированных специалистов НИИАТ Министерства транспорта России экспертный анализ нормативного обеспечения автотранспортной отрасли позволил сделать следующие выводы и предложения. Эти

выводы и предложения практически соответствуют положению дел и в нашей автотранспортной отрасли.

Для устойчивого, эффективного и безопасного функционирования автотранспортной отрасли система нормативных документов должна насчитывать около 750 наименований, из которых подлежат утверждению:

Госдумой, президентом и правительством Российской Федерации - 49 нормативно-правовых документов (законов, указов, постановлений, федеральных программ);

Минтранс России и другими центральными органами государственной исполнительной власти - 146 ведомственных нормативно-правовых документов, содержащих правовые нормы или носящих межведомственный характер и подлежащих регистрации в Минюсте России (приказов, постановлений, инструкций, указаний, положений и т.п.);

Минтранс России - 526 ведомственных нормативно-технических и методических документов, не содержащих правовых норм и не требующих регистрации в Минюсте России (методик, технических условий, руководящих документов, руководств, технологий, технических инструкций и т.п.);

прочими органами и организациями - 29 документов.

Анализ законодательства Кыргызской Республики применительно к области автотранспортной деятельности показывает, что в настоящее время практически отсутствуют законы, которые системно регулировали бы деятельность автомобильного транспорта по перевозке пассажиров.

Отношения, связанные с деятельностью транспорта Кыргызской Республики, регулируются Законами «О транспорте», «О лицензировании», «О сертификации продукции и услуг», «О защите прав потребителей», «О дорожном движении», международными договорами, ратифицированными Кыргызской Республикой, и другими нормативно-правовыми актами Кыргызской Республики.

Закон «О транспорте» определяет основы правовой, экономической и организационной деятельности транспорта Кыргызской Республики. В Законе определено, что

условия перевозок, порядок использования транспортных средств, обеспечения безопасности движения, соблюдения правил охраны труда, противопожарной безопасности и санитарных норм определяются нормативными актами, действующими на соответствующих видах транспорта, утверждаемыми в установленном порядке и являющимися обязательными для всех участников транспортных отношений.

Разработаны проекты Законов «О государственном контроле над осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения», «Об автомобильном транспорте».

В проекте Закона «Об автомобильном транспорте» определены правовые, экономические, организационные основы автотранспортной деятельности и регулирование правоотношений, возникающих в процессе предоставления и пользования услугами автомобильного транспорта. Отражены общие условия перевозки пассажиров и грузов автомобильным транспортом.

Существует и ряд законов, которые частично затрагивают сектор автотранспортной деятельности. Но они не носят системного характера, регулирующего процессы в целом. В ряде таких законов, как о ветеранах, инвалидах, участниках Великой Отечественной войны и т.п., вводятся льготы по оплате проезда для пассажиров. Но нет единого подхода к равноправию сторон, финансирующих, предоставляющих эти льготы. В результате автотранспортные организации, занимающиеся пассажирскими перевозками, несут большие убытки, так как предоставление этих льгот, продекларированное государством, ложится на плечи перевозчиков. Действующий устав автомобильного транспорта безнадежно устарел. Неоправданно затягивается разработка нового устава. Но, видимо, и проект нового устава (по определению - это статус отрасли) не может ликвидировать все проблемы законодательной базы в части, относящейся к автомобильной деятельности. Остро необходим закон, который ставил бы своей задачей упорядочение связей и отношений между субъектами гражданского

права всей автотранспортной деятельности в рамках единого правового поля в Кыргызской Республике, создание базы для принятия устава автомобильного транспорта.

Таковым должен стать Закон «Об основах автотранспортной деятельности». При отсутствии этого уровня законодательства невозможно системно разрабатывать единую структуру автотранспортного законодательства.

Закон об автотранспортной деятельности, по нашему мнению, должен решить четыре группы проблем.

1. Общая организация отрасли.

2. Как автотранспорт должен управляться, как должна осуществляться государственная поддержка, как должны поддерживаться социально-значимые перевозки.

3. Регулирование предпринимательской деятельности и конкуренции.

4. Взаимоотношения клиентуры, перевозчиков, экспедиторов между собой в процессе выполнения перевозок.

В автотранспортном законодательстве до сих пор нет закона, который регулировал бы отношения в области пассажирских автомобильных перевозок. Существующие правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом не отвечают современным условиям. При наличии разных видов собственности и различного уровня государственного управления действующие правила не решают появившихся в этих условиях задач. Большинство же нормативных актов, затрагивающих пассажирские перевозки, касается установления только льгот различным категориям граждан. Таким образом, разработка и принятие закона о пассажирском транспорте крайне необходимы. Учитывая вышеуказанное, нами разработан проект Закона Кыргызской Республики «Об автомобильном пассажирском транспорте».

Минтранскоммуникаций в соответствии с положением о нем осуществляет единую научно-техническую политику в транспортном комплексе, организует проведение научно-исследовательских, проектных и научно-технических работ по приоритетным направлениям его развития и функционирования, координирует деятельность научных организаций, организует разработку и реализацию

межотраслевых научно-технических программ и инновационных проектов. Для выполнения этих функций Минтранскоммуникаций имеет право осуществлять финансирование проектных, научно-технических и научно-исследовательских работ по важнейшим проблемам транспортного комплекса, привлекать на договорной основе научные организации, ученых, специалистов к решению проблем, относящихся к ведению министерства.

Для этих целей министерство может создавать централизованные внебюджетные фонды.

Однако финансовые средства, которые могут быть выделены министерством на разработку и переработку нормативных документов автотранспортной отрасли, крайне ограничены и могут покрыть лишь небольшую часть требуемых расходов.

Для выхода из ситуации можно использовать следующие пути.

1. Кыргызской транспортной инспекции, ассоциациям автомобильного транспорта, их членам (предприятиям и организациям) необходимо проанализировать номенклатуру нормативных документов, требующих переработки и разработки, с учетом их актуальности и обоснования размеров необходимых финансовых средств. В результате такого анализа нужно определить документы, которые должны быть разработаны в первую и последующие очереди, и уточнить требуемые финансовые средства для этих целей.

2. Минтранскоммуникаций совместно с ассоциациями автомобильного транспорта необходимо образовать в своем подчинении центральный фонд финансирования научно-исследовательских работ по созданию нормативной документации автотранспортной отрасли. Указанный фонд должен быть образован за счет бюджетных и внебюджетных средств Минтранскоммуникаций и ежегодных добровольных целевых взносов членов ассоциаций автомобильного транспорта. С помощью централизованного фонда финансирования научно-исследовательских работ снять остроту проблемы, разработав и приняв наиболее актуальные первоочередные нормативные документы.

3. Одновременно с принятием такой формы финансирования научно-исследовательских работ по созданию нормативной базы автотранспортной отрасли необходимо определить и порядок выполнения этих работ, а также привлечения к их выполнению научных организаций соответствующего уровня квалификации и профиля. На конкурсной основе должны разрабатываться только такие важнейшие нормативно-правовые документы, как государственные законы, постановления и научно-технические программы, принимаемые Правительством Кыргызской Республики. Иные нормативно-правовые и нормативно-технические документы должны разрабатываться в кратчайшие сроки на договорной основе.

Реализация предлагаемых мер позволит в ближайшие годы решить задачу обеспечения автотранспортной отрасли необходимой нормативной базой для ее устойчивого, безопасного и эффективного функционирования.

Октябрь 2010 г.

