УДК 347.463

М.В. Терещук

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРЕВОЗОК ГРУЗОВ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Кратко излагается история развития автотранспортного законодательства, определены основные проблемы правового регулирования перевозок автомобильным транспортом на основе практики Магаданской области. Предложена концепция двухуровневого регулирования автотранспортных отношений.

Потребность людей в ускоренном перемещении по земле привела человечество к созданию различных машин и механизмов, наиболее удобным и любимым из которых стал автомобиль. Слово «автомобиль» означает «самодвижущаяся повозка», хотя в современном понимании автомобилями принято называть только средства передвижения, оснащенные автономными двигателями (внутреннего сгорания, электрическими, паровыми). Российские автомобилисты в 1996 г. отмечали столь знаменательную дату, как 100-летие отечественного автотранспорта, отсчитывающего свое рождение с 11 сентября 1896 г. Как установили историки, именно эта дата была ознаменована выходом в свет Постановления Министра путей сообщения князя М.И. Хилкова «О порядке и условиях перевозки тяжестей и пассажиров по шоссе ведомства путей сообщения в самодвижущихся экипажах» [1]. В целом же начало современной автомобильной эпохи принято отсчитывать с 1895 г., когда независимо друг от друга Г. Даймлер и К. Бенц построили самодвижущиеся экипажи, имевшие двигатели внутреннего сгорания с большим числом оборотов и высокой степенью сжатия. Стало возможным широкое распространение автомобиля. В большинстве стран, в том числе и в России, в зависимости от региона, автомобильный транспорт занимает ведущее место по объемам перевозок грузов и пассажиров.

Действующая в России сложная система транспортного законодательства, ощутимо влияющая на работу автотранспорта, базируется на нормативно-правовых актах, принятых еще во времена СССР.

Формирование и развитие системы автомобильного транспорта общего пользования в стране логически привело к образованию в 1939 г. народных комиссариатов, в последующем Министерств автомобильного транспорта союзных республик, что позволило использовать централизованно сеть автохозяйств общего пользования и более рационально организовать авторемонтное производство. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 июня 1939 г. был принят Закон «Об образовании Народного комиссариата автомобильного транспорта РСФСР», преобразованного в 1946 г. в Министерство автомобильного транспорта РСФСР.

После окончания Великой Отечественной войны автомобильный транспорт играл важную роль сначала в восстановлении, а затем и в дальнейшем развитии народного хозяйства. Начиная с 1946 г. автомобильные перевозки грузов и пассажиров стали быстро расти. Этому способствовало развертывание производства автомобилей в стране.

В ноябре 1952 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было образовано союзно-республиканское Министерство автомобильного транспорта СССР, но в связи с Законом Верховного Совета СССР от 15 марта 1953 г. «О преобразовании министерств СССР» указанное министерство было упразднено и его функции переданы в МПС СССР, в котором было образовано Главное управление автомобильного транспорта.

26 августа 1953 г. Указом Президиума Верховного Совета Союза ССР было образовано союзно-республиканское Министерство автомобильного транспорта и шоссейных дорог СССР.

8 января 1969 г. Постановлением Совмина РСФСР был утвержден Устав автомобильного транспорта РСФСР [2].

30 июля 1971 г. были разработаны и утверждены Минавтотрансом РСФСР Общие правила перевозок грузов автомобильным транспортом [3].

24 декабря 1987 г. Приказом Минтранса РСФСР № 176 были утверждены Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в РСФСР.

Порядок перевозки грузов, пассажиров и багажа регламентируется главой 40 Гражданского Кодекса РФ (далее – ГК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 784 ГК РФ перевозка грузов, пассажиров и багажа осуществляется на основании договора перевозки. Пунктом 2 этой же статьи установлено, что общие условия перевозки определяются транспортными уставами и кодексами, иными законами и издаваемыми в соответствии с ними правилами. В настоящее время действует Устав автомобильного транспорта РСФСР, утвержденный Постановлением Совмина РСФСР от 8.01.69 г. № 12 (далее – Устав автомобильного транспорта). На основании данного Устава разработаны и утверждены Минавтотрансом РСФСР 30.07.1971 г. Общие правила перевозок грузов автомобильным транспортом (далее – Правила перевозки грузов). Поскольку Устав автомобильного транспорта и Правила перевозки грузов были утверждены до вступления в силу ГК РФ, то они действуют в части, не противоречащей ему.

Устав автомобильного транспорта определяет обязанности, права и ответственность находящихся на территории России автотранспортных предприятий и организаций, других имеющих автомобили предприятий, организаций, учреждений, независимо от их ведомственной подчиненности, а также предприятий, организаций, учреждений и граждан, пользующихся автомобильным транспортом.

Невольно возникает вопрос: может ли советское транспортное законодательство в условиях рыночной экономики, где практически все перевозчики являются частными собственниками, эффективно регулировать отношения, возникающие из договора перевозки грузов автомобильным транспортом.

Происходящие и по сей день социально-экономические преобразования обусловили радикальные изменения и в этой жизненно важной отрасли, которую нередко называют и самой рыночной. Действительно, вслед за фактической ликвидацией монополии государства реальным фактором стала жесткая конкуренция как внутри самой отрасли, так и с предприятиями других видов транспорта. Главная беда – отрасль до сих пор функционирует в условиях почти полного правового вакуума. В результате «игры без правил» постоянно возникают конфликтные ситуации между отдельными операторами автотранспортного рынка, разрешить которые без необходимых правовых инструментов не могут порой ни местные власти, ни суды.

В сложившейся ситуации, так называемого нормативного умолчания, возможны два ответа: либо устаревшее законодательство всех устраивает и оно благополучно справляется с поставленными перед ним задачами, либо требует незамедлительных изменений.

Изучая данную проблему и пообщавшись с перевозчиками разных субъектов РФ (г. Магадана, Магаданской области, г. Томска, г. Омска), можно сделать вывод о том, что в транспортной сфере наступила критическая ситуация, и это касается не только автомобильных перевозок, хотя другие виды транспорта находятся в более выгодном законодательном положении. Действуют Воздушный кодекс РФ 1997 г., Кодекс торгового мореплавания РФ 1999 г., Кодекс внутреннего водного транспорта РФ 2001 г. и Устав железнодорожного транспорта от 2003 г. Почему же автомобильный транспорт остался без внимания законодателя?

На сегодняшний момент департаменты транспорта субъектов РФ не имеют права прямо вмешиваться в деятельность коммерческих перевозчиков. Одной из причин такой ситуации является опять же отсутствие элементарной законодательной базы в сфере транспортных перевозок как на уровне субъектов, так и на федеральном уровне. В целом ряде субъектов Российской Федерации и городов местные власти за неимением федеральных вынуждены принимать собственные нормативно-правовые акты, чтобы рынок автотранспортных перевозок окончательно не превратился в стихийное бедствие. Но эти местные акты в основном касаются только перевозок пассажиров, а о грузах вообще никто не вспоминает.

Когда же наконец ситуация изменится на федеральном уровне? Ведь, действительно, автотранспортники уже перестали верить обещаниям, что их работа будет регламентироваться не уставом автомобильного транспорта 1969 г. издания, не Правилами перевозок 1981 г., не инструкциями 60–80-х гг. минувшего столетия, а новыми правовыми механизмами, соответствующими сегодняшнему дню.

Нельзя сказать, что в федеральных органах исполнительной и законодательной власти не знают о существующих острых проблемах в данной области. Вопрос об острейшей необходимости принятия нового Устава автомобильного транспорта упомянут в Справке «О результатах работы Минтранса России и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по формированию единого правового пространства функционирования транспортного комплекса России» еще в 2000 г.

Если проанализировать работу Министерства транспорта Российской Федерации за 2000–2006 гг. относительно автомобильного законодательства, то становится очевидным, что из года в год повторяется одна и та же ситуация. В план работы на текущий год Министерство вносит вопрос о разработке Устава автомобильного транспорта, но по каким-то неизвестным причинам переносит его на следующий период работы. Так, например, План законопроектной работы Министерства транспорта Российской Федерации на 2004 г. состоит из 4 разделов и включает 23 законопроекта. Раздел II этого Плана называется «Законопроекты, внесенные Министерством транспорта в Правительство Российской Федерации» и включает 4 законопроекта, в том числе и Устав автомобильного транспорта Российской Федерации.

Планом законопроектной деятельности Министерства в 2005 г. были предусмотрены: подготовка и внесение в Государственную думу десяти законопроектов. Девятым по счету был Устав автомобильного транспорта Российской Федерации, который должен был составить основу правового регулирования деятельности автомобильного транспорта и регламентировать взаимоотношения автотранспортных организаций (перевозчиков) с грузоотправителями и грузополучателями, пользующимися этим видом транспорта. Каждый раз в отчетах Министерство транспорта заверяло, что тот же многострадальный устав проходит окончательные согласования в соответствующих инстанциях, и остался лишь один шаг до принятия Федеральным собранием этого основного закона автотранспортной деятельности в России [4].

Так почему же спустя 7 лет мы все еще продолжаем пользоваться устаревшим автомобильным законодательством?

На сегодняшний день некому заниматься даже реальными, практическими вопросами жизнедеятельности отрасли, т.к. после масштабной реорганизации в существующей структуре федеральной исполнительной власти появились агентства, представляющие все виды транспорта, кроме… автомобильного.

И с уверенностью можно сказать о том, что в ближайшее время ситуация не изменится. Потому что грядут выборы в Государственную думу РФ, а за ними и президентские выборы, а это поважнее Устава автомобильного транспорта.

Причин и обстоятельств для принятия нового автомобильного законодательства предостаточно, и на первом месте прежде всего то, что в структуре автотранспортников России за последние годы произошли значительные изменения. На рынке автотранспортных услуг все больше появляется частных перевозчиков, доля государственного участия в этой сфере ничтожно мала. Одно из ярко выраженных изменений – снижение количества машин в автопарках перевозчиков. На протяжении последних пяти лет динамика их сокращения по предприятиям составляет порядка 15–20% в год. В то время как доля «частников», работающих с одной-двумя машинами, среди всех перевозчиков в России за это же время, наоборот, возросла с 14 до 59%. Причи-

ной возникновения этих двух процессов послужило то, что мелкие предприятия имеют более упрощенные системы отчетности и налогообложения и труднодоступны для проверок правоохранительных и фискальных органов. Кроме этого, транспортный бизнес кажется привлекательным лицам, далеким от знания отрасли и рынка автогрузовых услуг, поэтому в него растут инвестиции со стороны грузовладельцев и частных лиц.

Еще одной острой проблемой является то, что средний возраст грузовых автомобилей в целом по стране составляет 8–10 лет, а в большинстве своем намного старше и амортизация транспортных средств достигает 99%. Обновить свой автопарк большинство перевозчиков не может из-за слишком высоких эксплуатационных расходов. Предлагаемые лизинговые схемы приобретения транспорта на практике оказываются убыточными или с крайне низкой рентабельностью.

Также ликвидация ремонтных баз, к которой привело сокращение автопарков и их разукрупнение, в свою очередь, отразилась на качестве ремонта – по сравнению с 2000 г. этот показатель снизился в 6,7 раза. Большинство предпринимателей предпочитают ремонтировать машины сами или привлекают для ремонта автотранспортных средств неквалифицированных специалистов. Это, несомненно, снижает техническую надежность грузового автотранспорта, его безопасность и качество услуг. И, как следствие, чаще нарушаются сроки и качество доставки, падает уровень сохранности груза.

Среди перевозчиков наблюдается резкое падение профессионализма, знания своих обязанностей, ответственности и законов. Меняется и психология перевозчиков. Рыночная система оплаты труда водителей зависит от километража или выполненных рейсов, что заставляет водителей работать на износ. Старые водительские кадры, воспитанные советской системой, уходят. А новые молодые водители нацелены исключительно на увеличение заработков и часто пренебрегают соблюдением правил безопасности, что неизбежно приводит к увеличению аварий и поломок.

Уход с рынка перевозок крупных автохозяйств, отмена лицензирования автотранспортной деятельности, отсутствие четкой нормативно-правовой базы превращают рынок перевозок в стихийный, никем и ничем не регулируемый процесс. Кроме того, индивидуальные перевозчики и малые предприятия не имеют достаточных средств для рационализации и обновления парка своей техники, стоимость которой из года в год возрастает. В связи с этим уже сегодня, по данным Минтранса России, транспортную работу выполняет почти на 17% больше автомобилей, чем в 1990 г., при вдвое меньших объемах перевозок.

В настоящее время восстановить былую систему грузовых автомобильных перевозок в прежнем формате невозможно, но этого и не нужно. Необходимо законодательно закрепить новую систему, которая отвечала бы требованиям современного рынка услуг.

Предлагается закрепить два уровня нормативного регулирования автотранспортных отношений. Первый закреплял бы основные понятия, принципы, гарантии, участников автотранспортных отношений и регулировал бы все перевозки, в том числе и перевозку грузов. А второй уровень, в рамках устава, а может быть и кодекса, регулировал бы более детально грузоперевозки автомобильным транспортом.

Такое деление, на наш взгляд, необходимо, т.к. анализируя сложившуюся ситуацию в данной сфере, мы можем утверждать то, что отношения по перевозке пассажиров находятся пока на первом плане, грузоперевозки – на втором. Поэтому пассажирские перевозки еще как-то (как реакция на акты протеста, забастовки, митинги, пикеты) стараются регулировать хотя бы на местном уровне, например принимают нормативные акты о тарифах, о правилах организации перевозок, о проведении конкурсов, утверждают образцы и схемы заключения договоров на перевозки пассажиров и другие. Напротив, грузоперевозки полностью отданы на откуп самим автотранспортным предприятиям, которые строят свои отношения на основе договора, а зачастую и без него, а это принципиально неверно.

Еще одним немаловажным аспектом является то, что отсутствие сейчас на рынке грузоперевозок государственных и муниципальных перевозчиков лишает защиты малообеспеченные слои населения, а невыгодность перевозок в отдаленные районы вообще приводит к разорению и опустошению этих территорий.

Федеральная трасса «Колыма» – настоящее Эльдорадо для искателей приключений. Это – одна из самых необычных дорог в мире. Ее точная длина никому не известна. По атласу – около 2 тыс. км. По знакам – гораздо больше. В районе Якутска и Хандыги дорога поддерживается только паромными или ледовыми переправами. Сегодня Колымский тракт используется мало. На середине пути машины не встречаются сутками. Малейшая поломка может стоить жизни. Вдоль дороги то и дело попадаются сгоревшие остатки автомобилей. Это водители в ожидании помощи были вынуждены сжечь свои машины, чтобы не замерзнуть. На Колыме даже летом температура воздуха ночью редко поднимается выше пяти градусов тепла. При этом днем здесь бывает до +40. Трасса проходит через полюс холода. Его центром считается поселок Томтор. Именно здесь в минувшем веке была зафиксирована самая низкая температура в Северном полушарии (–71,2°С).

Неасфальтированная Колымская трасса ведет из Магадана в сердце Гулага петлей, за что ее называют «золотым кольцом Колымы». Вдоль трассы до середины 90-х сияли огни 72 поселков. Сейчас их осталось девять. А через несколько лет будет только три. На протяжении всех 650 км пути в Сусуман можно только с сожалением говорить: вот здесь поселок Нексикан был, здесь Атка, там Стрелка. От них остались лишь развалины технических построек и беленые каменные дома без окон. В других регионах, например в Якутии и Приморье, положение поселков такое же незавидное.

Ценообразование и тарифы грузоперевозок на сегодняшний момент тоже находятся во власти стихийного рынка и включают в себя и цену за топливо, и ремонт автотранспортного средства, и заработную плату водителей, и прибыль предприятия. Но зачастую, если автотранспортное предприятие крупное, с большим собственным автопарком, оно вынуждено оказывать услуги грузоперевозки по сниженным тарифам, что совершенно очевидно ему невыгодно. А причины этого кроются

в том, что если такое автотранспортное предприятие не согласится на снижение тарифов, заказчик воспользуется услугами предпринимателя, у которого две-три машины и которому не надо платить налог на недвижимость, потому что у него нет собственного здания, не надо платить налог на землю и т.д., а поэтому у него и тариф грузоперевозки будет ниже. На первый взгляд, на это можно возразить – рынок, конкуренция. Мы не требуем отказаться от частной формы собственности, но мы призываем сочетать основательность крупных автотранспортных организаций, выполняющих перевозку массовых грузов, с инициативностью мелких предпринимателей. Необходимо создание равных экономических, налоговых и правовых условий деятельности автотранспортных предприятий всех форм собственности.

Для того чтобы система была эффективной, необходимо разрабатывать и внедрять не только лизинговые схемы, но и гибкие современные системы кредитования закупки новой техники, а может быть, и предложить государству и муниципальным органам самим приобретать новые автотранспортные средства и сдавать их в аренду автотранспортным предприятиям.

Еще хотелось бы упомянуть о том, что сегодня в отдаленных регионах страны совершенно отсутствует автотранспортная инфраструктура; водители, отправляясь в длительный рейс, не имеют реальной возможности отдохнуть в пути, что способствует высокой аварийности на автомобильном транспорте.

Подводя итог, еще раз хочется напомнить, что в настоящее время социально-экономическое развитие страны сопровождается увеличением спроса на транспортные услуги. При этом автомобильному транспорту принадлежит решающая роль. Автомобильный транспорт является наиболее рыночно ориентированным видом перевозок, т.к. обладает определенными преимуществами перед другими видами транспорта: доставка «от двери до двери», скорость перевозки, мобильность, надежность, возможность организации работы «с колес», обеспечение партионности. Ему нет адекватной замены при доставке дорогостоящих грузов на небольшие и средние расстояния и оперативном обслуживании практически всех отраслей экономики.

На долю автоперевозчиков в Магаданской области приходится более 70% общего объема грузов, перевезенных всеми видами транспорта страны. Ежегодный прирост объема грузовых перевозок составляет 2–2,5%. Однако прирост грузоперевозок был обеспечен за счет дальнейшего расширения участия в коммерческих перевозках собственного парка автомобилей нетранспортных предприятий и организаций других отраслей экономики. Это свидетельствует о том, что профессионализм большинства коммерческих перевозчиков, предлагающих свои услуги на рынке, качество их подвижного состава, готовность к предоставлению услуг не соответствует требованиям, предъявляемым потребителями. Этому способствует также дробление крупных автотранспортных предприятий на более мелкие компании с целью снижения налогового бремени, т.к. в структуре расходов автотранспортного предприятия доля налогов составляет 25–30%. Значительное количество крупных грузовладельцев, особенно тех, кто работает по современным передовым технологиям, не доверяет профессиональным перевозчикам и формирует собственный парк подвижного состава.

Следовательно, нам просто необходимо новое законодательное закрепление грузоперевозок автомобильным транспортом в свете развития рыночных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Куприн А. Рубец.* Российскому автомобильному транспорту – 100 лет // Автомобильный транспорт. 1996. № 9–10.
2. *Устав* автомобильного транспорта РСФСР (утв. Постановлением СМ РСФСР от 8 января 1969 г. № 12) // СП РСФСР. 1969. № 2–3. С. 8.
3. *Общие* правила перевозок грузов автомобильным транспортом // Транспорт. М., 1984.
4. *Официальный* сайт Министерства транспорта РФ. Режим доступа: www. mintrans.ru

Статья представлена научной редакцией «Право» 18 сентября 2007 г.