№ 28809-СШ/Д26и от 05.10.2018

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| О проекте постановления Правительства Российской Федерации |
| На № ИА-22/13355 от 14 сентября 2018 г. |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «О категориях оснащаемых тахографами транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров, а также видах сообщения, в которых осуществляются такие перевозки транспортными средствами указанных категорий»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации  
от 17 декабря 2012 г. № 1318, рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации «О категориях оснащаемых тахографами транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров, а также видах сообщения, в которых осуществляются такие перевозки транспортными средствами указанных категорий»  
(далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru/projects#npa=82836.

Разработчиком проведены публичные обсуждения текста проекта акта и сводного отчета в срок с 6 августа по 31 августа 2018 года.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия провело дополнительные публичные консультации в срок   
с 20 сентября по 26 сентября 2018 года. В ходе публичных консультаций были получены отзывы от ООО «Джемини-Авто», НП «Калининградский региональный транспорт», Московского областного транспортного союза, ООО «Городской автопарк»,   
ООО «К.А.П.П.», ГУП «Мосгортранс», Российского автотранспортного союза,   
РУТ (МИИТ), ООО «Славянский Экспресс», Союза транспортников России, НП «Томский автотранспортный союз», СРО «Транспортный Союз Сибири», АО «Удмуртавтотранс», Ульяновского территориального отраслевого союза работодателей «Транспортный альянс», НП «Ассоциация перевозчиков пассажиров», ИП Гринчук И.В., ИП Кан А.С., учтенные в настоящем заключении.

Кроме того, Минэкономразвития России провело публичные консультации  
с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в ходе которых были получены отзывы от Министерства строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края, Министерства транспорта и строительства Амурской области, Министерства транспорта Архангельской области, Министерства  
по развитию транспорта, энергетики и дорожного хозяйства Республики Бурятия, Департамента дорожного хозяйства и транспорта Ивановской области, Министерства инвестиций, промышленности и транспорта Республики Коми, Департамента транспорта   
и дорожного хозяйства Костромской области, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Краснодарского края, Департамента промышленности, транспорта, связи   
и энергетики Курганской области, Комитета промышленности, транспорта и связи Курской области, Министерства дорожного хозяйства и транспорта Магаданской области, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Мурманской области, Департамента строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области, Министерства транспорта   
и автомобильных дорог Рязанской области, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Саратовской области, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Свердловской области, Министерства транспорта Тверской области, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Тульской области, Министерства промышленности   
и транспорта Хабаровского края, Министерства транспорта и дорожного хозяйства Республики Хакасия, Департамента дорожного хозяйства и транспорта Ханты-мансийского автономного округа – Югры.

По итогам рассмотрения к проекту акта могут быть представлены следующие замечания.

1. Проектом акта предлагается установить обязанность для владельцев транспортных средств категорий М2 и М3 (далее – автобусы), осуществляющих регулярные перевозки пассажиров в городском, пригородном и междугородном сообщении, по оснащению указанных транспортных средств тахографами. Срок установки тахографов на транспортные средства, осуществляющие регулярные перевозки пассажиров в пригородном и междугородном сообщениях, установлен на 21 декабря  
   2018 г., а для осуществляющих городские перевозки – на 1 января 2020 года.

В настоящее время вопросы оснащения транспортных средств тахографами регулируются приказом Минтранса России от 13 февраля 2013 г. № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания   
и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства» (далее – приказ № 36) и приказом Минтранса России от 21 августа 2013 г. № 273 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств тахографами» (далее – приказ № 273).

В соответствии с приказом № 273 автобусы, осуществляющие пригородные перевозки, должны быть оснащены тахографами до 1 июля 2018 г., городские перевозки – до 1 июля 2019 г., междугородние перевозки – до 1 июля 2014 года.

Обязанность по установке тахографов на автобусы, осуществляющие регулярные перевозки в городском и пригородном сообщении, была введена приказом Минтранса России от 26 июля 2017 г. № 277 «О внесении изменений в приказы Министерства транспорта Российской Федерации от 21 августа 2013 г. № 273 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств тахографами» и от 13 февраля 2013 г. № 36   
«Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных   
на транспортные средства» (далее – приказ № 277).

Минэкономразвития России было подготовлено заключение об оценке регулирующего воздействия на проект приказа № 277, содержащее вывод о наличии в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических   
и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской   
и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации (письмо от 15 февраля 2016 г. № 3670-ОФ/Д26и). Замечания, представленные в указанном заключении, разработчиком при регистрации приказа № 277 в Минюсте России, учтены не были.

Однако следует отметить, что в целом проектом акта предлагается продлить   
ранее установленные приказом № 273 сроки оснащения тахографами автобусов, осуществляющие пригородные перевозки с 1 июля 2018 г. до 21 декабря 2018 г., городские перевозки – с 1 июля 2019 г. до 1 января 2020 года.

1. Городские регулярные перевозки в настоящее время осуществляются   
   как частными, так и государственными и муниципальными предприятиями.
   1. В соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ   
      «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 220-ФЗ) регулярные перевозки могут осуществляться   
      как по регулируемым, так и по нерегулируемым тарифам.

В случае осуществления перевозок частными предприятиями по нерегулируемым тарифам существует риск увеличения тарифов для населения в связи с необходимостью компенсации расходов на установку тахографов.

При этом в случае осуществления перевозок по регулируемым тарифам   
в соответствии с частью 2 статьи 14 Федерального закона № 220-ФЗ осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации   
или уполномоченным органом местного самоуправления либо иным государственным   
или муниципальным заказчиком государственных или муниципальных контрактов   
в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных   
и муниципальных нужд, с учетом положений Федерального закона № 220-ФЗ.

Таким образом, согласно Порядку определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденному приказом Минтранса России от 8 декабря 2017 г. № 513 (далее – приказ № 513), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления будут включать расходы на установку тахографов   
на автобусы, осуществляющие перевозки в городском сообщении, в цену контракта. Таким образом, расходы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления будут включать в себя не только расходы на оснащение транспортных средств, находящихся в государственной или муниципальной собственности, но и на компенсацию соответствующих расходов перевозчикам при заключении контрактов на осуществление перевозок по регулируемым тарифам.

* 1. Принимая во внимание то, что, по экспертным оценкам бизнес-ассоциаций, количество автобусов, осуществляющих перевозки в городском сообщении, составляет около 250 тыс. транспортных средств, а стоимость тахографа составляет порядка 30 тыс. руб., сумма единовременных расходов на установку тахографов на городские автобусы   
     в целом может быть оценена в 7,5 млрд. рублей без учета затрат на приобретение карт водителя и предприятия. Необходимо отметить, что информации о количестве уже оборудованных в настоящее время автобусов, осуществляющих перевозки в городском сообщении, разработчиком не представлено.

Кроме того, в соответствии с требованиями приказа № 36 срок действия ключей квалифицированной электронной подписи и квалифицированных сертификатов программно-аппаратного шифровального (криптографического) средства (блока СКЗИ) тахографа не превышает трех лет. По данным организаций, занимающихся установкой тахографов, стоимость замены блока СКЗИ составляет от 20 тыс. до 25 тыс. руб. Таким образом, организации, осуществляющие перевозки автобусами в городском сообщении, будут вынуждены нести издержки в размере 5 млрд. руб. каждые 3 года.

При этом, по информации субъектов Российской Федерации, например,  
на территории Республики Бурятия на установку тахографов на автобусы, находящиеся  
в муниципальной собственности, необходимо выделить 2,2 млн. руб., Магаданской области – 1,08 млн. руб., Хабаровском крае – 14,5 млн. руб.

Вместе с тем необходимо отметить, что деятельность по перевозке пассажиров   
в регулярном сообщении в большинстве случаев является убыточной. Так, по итогам  
2016 года 63% крупных и средних организаций, предоставляющих услуги регулярных автобусных сообщений, являются убыточными, при этом убытки перевозчиков городского пассажирского транспорта составили почти 13,5 млрд. руб.[[1]](#footnote-1)

Как отмечается участниками публичных консультаций, финансовое обеспечение   
за счет сумм страховых взносов в размере до 20% общей сумм страховых взносов, начисленных страхователем за предшествующий календарный год, за вычетом расходов   
на выплату обеспечения по указанному виду страхования, произведенных страхователем   
в предшествующем календарном году, предусмотренное подпунктом «и» пункта 3   
и пунктом 2 Правил финансового обеспечения предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников   
и санаторно-курортного лечения работников, занятых на работах с вредными и (или) опасными производственными факторами, утвержденных приказом Министерства труда   
и социальной защиты Российской Федерации от 10 декабря 2012 г. № 580н, не является достаточным для компенсации затрат на установку тахографов.[[2]](#footnote-2)

1. Как отмечается субъектами предпринимательской деятельности и субъектами Российской Федерации, в настоящее время учет времени труда и отдыха водителей, транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа   
   по маршрутам регулярных перевозок, осуществляется с использованием путевой документации, журналов и табелей учета рабочего времени, а также путем составления   
   и расписания движения, соответствующего требованиям приказа Минтранса России   
   от 20 августа 2004 г. № 15 «Об утверждении положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей» и контроля за его соблюдением.

При этом необходимо отметить, что в соответствии со статьей 329 Трудового кодекса Российской Федерации работникам, труд которых непосредственно связан   
с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств, не разрешается работа по совместительству, непосредственно связанная   
с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств.

Таким образом, действующая система учета времени труда и отдыха водителей позволяет контролировать соблюдение режима рабочего времени и времени отдыха водителей, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа.

Вместе с тем стоит отметить, что Трудовым кодексом Российской Федерации работникам, труд которых непосредственно связан с управлением транспортными средствами или управлением движением транспортных средств, не запрещается работа   
по совместительству, не связанная с управлением транспортными средствами. Иными словами, водитель транспортного средства, оснащенного тахографом, может осуществлять иную оплачиваемую деятельность в организациях, не осуществляющих перевозки.

В этой связи установка тахографов на транспортные средства, осуществляющие перевозки в городском сообщении, может оказаться недостаточной для решения проблемы нарушения режимов труда и отдыха водителями.

Также считаем необходимым отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 20 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – Федеральный закон № 196-ФЗ) юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны организовывать в соответствии с требованиями Федерального закона № 196-ФЗ, Федерального закона от 21 ноября   
2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ) проведение обязательных медицинских осмотров и мероприятий по совершенствованию водителями транспортных средств навыков оказания первой помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях.

В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 46 Федерального закона № 323-ФЗ предсменные, предрейсовые медицинские осмотры проводятся перед началом рабочего дня (смены, рейса) в целях выявления признаков воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов, состояний и заболеваний, препятствующих выполнению трудовых обязанностей, в том числе алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и остаточных явлений такого опьянения.

Таким образом, при проведении предрейсовых медицинских осмотров работодателем может быть выявлено состояние усталости и утомленности водителя, препятствующее выполнению трудовых обязанностей, в случае если водитель был занят   
на других работах в свободное от основной деятельности время. В соответствии   
с результатами предрейсового медицинского осмотра, в случае выявления признаков состояния здоровья, препятствующих водителю в соблюдении требований безопасности управления транспортным средством, такой сотрудник не должен быть допущен  
к управлению транспортным средством.

Кроме того, как уже отмечалось выше, деятельность по перевозке пассажиров   
в регулярном сообщении является убыточной. В связи с этим, как отмечается участниками публичных консультаций, проблема нарушения водителями автобусов режима труда   
и отдыха, заключающаяся в возможности управления после окончания смены   
на предприятии, осуществляющем регулярные перевозки, водителем транспортного средства на другом предприятии обусловлена неудовлетворительными условиями труда водителей, в первую очередь низкими заработными платами.

Одним из условий существования указанной проблемы является занижение субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями цены контракта  
на перевозку пассажиров по регулируемым тарифам. Однако в настоящее время после вступления в силу приказа № 513 расчет цены контракта должен будет учитывать реальные расходы перевозчика, в том числе на оплату труда водителей. В этой связи возможна стабилизация ситуации с работой водителей в сверхурочное время.

1. В соответствии с пунктом 2.2 Приложения № 1 к техническому регламенту Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» ТР ТС 018/2011   
   к транспортным средствам категории М2, М3 относятся: автобусы, троллейбусы, специализированные пассажирские транспортные средства и их шасси.

В соответствии с приложением № 2 к приказу № 36 грузовые и пассажирские троллейбусы в настоящее время не подлежат оснащению тахографами.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным обеспечить преемственность действующих требований и исключить троллейбусы из сферы действия проекта постановления.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России не может быть сделан вывод о наличии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования. По итогам оценки регулирующего воздействия может быть сделан вывод, что в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующие их введению, а также положения, приводящие   
к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

1. Заседание президиума Государственного совета Российской Федерации по вопросам комплексного развития пассажирских перевозок 22 сентября 2017 года (<http://kremlin.ru/events/state-council/55679>). [↑](#footnote-ref-1)
2. Например, на предприятии, выполняющем пассажирские перевозки, численностью порядка 300 человек фонд оплаты труда за 2017 год составил около 44 млн. рублей. Перечисления страховых взносов составили 401 тыс. рублей, после всех выплат на приобретение тахографов остается сумма порядка 67 тыс. рублей, что позволяет приобрести   
   и установить 2 тахографа, при количестве автобусов более 80 единиц. [↑](#footnote-ref-2)