

Совет Министров  
Республики Беларусь

О проблемных вопросах в сфере  
автомобильных перевозок пассажиров

В целях дополнительного анализа ситуации, возникшей в сфере автомобильных перевозок пассажиров, под эгидой Совета по развитию предпринимательства, была создана специальная рабочая группа, по результатам работы которой сформулированы следующие выводы и предложения.

Проблемы в сфере автомобильных перевозок пассажиров возникли в связи со вступлением в силу с 23 января 2018 года Закона Республики Беларусь от 17 июля 2017 г. № 50-З, который внес изменения в Закон Республики Беларусь «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» (далее – Закон), существенно трансформировавшие подходы к определению и, соответственно, регулированию автомобильных перевозок пассажиров в регулярном и нерегулярном сообщении.

Прежде всего, это касается **рынка междугородних и межобластных перевозок пассажиров**. В связи с тем, что выполнение перевозок в регулярном сообщении сопровождалось сложным бюрократическим процессом, рынок автомобильных перевозок пассажиров постепенно разделился на два параллельных направления: регулярные перевозки и нерегулярные перевозки, под видом которых зачастую имела место регулярная деятельность.

Рынок регулярных перевозок и до настоящего времени жестко регламентирован. В числе требований к его участникам: прохождение конкурса на право выполнения автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении; формирование и утверждение маршрутов; согласование расписаний и интервалов движения транспортных средств по маршрутам; заключение договоров с Заказчиком или уполномоченным им операторами и т.п.

Такое регулирование влечет серьезные затраты на администрирование процедур и предусматривает высокий уровень ответственности за нарушение установленных норм и правил. Субъекты, отвечающие установленным требованиям, могут заключать договоры на пять лет и пролонгировать их без прохождения конкурса на такой же срок, что создает им определенные гарантии, но в то же время создает барьеры для входа на данный рынок новых субъектов.

Следует отметить, что организация так называемых социальных (нерентабельных) маршрутов обеспечивалась, как правило, регулярными перевозчиками.

В течение последних 10 – 15 лет субъекты хозяйствования, занятые в нерегулярных перевозках пассажиров, постепенно сформировали свои маршрутные сети, отработали технологию предоставления качественной и приемлемой по цене услуги. Таким образом, основная часть нерегулярных перевозок все в большей мере стала приобретать признаки регулярной деятельности. Работая в ином правовом поле, на свой страх и риск, без жесткого государственного администрирования и предоставления 5-летней и на более длительный срок гарантий в рамках организации конкурсов, данная категория субъектов хозяйствования, показала свою жизнеспособность и эффективность функционирования, ориентируясь, прежде всего, на потребности клиента. Постепенно на многих направлениях нерегулярные перевозчики заняли доминирующее место. Попытки обеспечить должный контроль, ввиду технически сложного процесса установления регулярности и привлечения к ответственности, не увенчались успехом.

В связи с принятием Закона возможности перевозок пассажиров в нерегулярном сообщении резко сократились, а приемлемых условий для перехода субъектов из нерегулярного в регулярное сообщение, как и применения положительного опыта обслуживания пассажиров через так называемые «диспетчерские службы» создано не было.

В результате основная часть участников рынка, работающих в нерегулярном сообщении, оказались вне правового поля, что привело к возникновению напряженности не только в среде автоперевозчиков, но и среди потребителей их услуг, поскольку часть маршрутов временно оказались закрытыми.

Рабочей группой были выявлены следующие факты, которые не только не стимулируют субъектов хозяйствования работать в регулярном сообщении, но даже толкают их на поиск иных, в том числе «серых» схем осуществления деятельности.

Примерами того могут быть:

неоднократный отказ Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь и находящихся в его подчинении

специализированных организаций по открытию новых маршрутов «по причине нецелесообразности»;

длительная процедура разработки, согласования и утверждения маршрутов, которая осуществляется, в основном, Заказчиком (местными исполнительными и распорядительными органами власти) и/или уполномоченными ими операторами автомобильных перевозок пассажиров;

частичный отказ (от 10 до 50%) со стороны Заказчика или уполномоченного оператора автомобильных перевозок пассажиров в согласовании времени и/или количества выполняемых рейсов по причине того, что они уже заняты перевозчиком в регулярном сообщении, с которым заключен договор на длительный период.

Имеются нарекания и на действия владельцев пассажирских терминалов, со стороны которых идет навязывание комплекса услуг (например, бронирование и продажа билетов), тарифы на которые в рамках территории Республики Беларусь отличаются от 2-х до 6-ти раз. Например, стоимость заезда на терминал колеблется от 1 до 6 рублей; комиссионное вознаграждение за продажу билетов – от 5 до 25% от стоимости билета, тогда как расчеты за продажу билетов в отдельных случаях достигают от одного месяца до года.

Все это влечет за собой удорожание услуги для потребителя.

По итогам дискуссий в рамках функционирования рабочей группы, а также с участием лишь делегированных представителей регулярных и нерегулярных перевозчиков был сделан вывод о том, что для решения перечисленных проблем необходим ряд как оперативных, так и системных решений. При этом, несмотря на отдельные разногласия, практически все участники диалога сошлись во мнениях относительно того, что:

1) регулирование автомобильных перевозок в городе и пригороде целесообразно осуществлять в прежнем режиме, обеспечив при этом формирование правовых условий для деятельности коммерческих транспортных платформ, способствующих развитию конкуренции и повышению качества услуг по перевозке пассажиров. В перспективе требуется принятие комплексного решения с учетом европейских стандартов;

2) требуется существенная либерализация (дерегулирование) рынка междугородних внутриобластных и межобластных автомобильных перевозок пассажиров.

Для создания прозрачных и конкурентных условий деятельности на рынке пассажирских перевозок, учитывающих интересы различных категорий субъектов, предлагается:

1) Совету Министров Республики Беларусь подготовить и внести в установленном порядке проект Декрета Президента Республики

Беларусь, предусматривающего внедрение новых условий организации и выполнения **междугородных внутриобластных и междугородных межобластных автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении**, а именно:

отмену конкурса на право выполнения автомобильных перевозок в регулярном сообщении,

установление заявительного порядка получения права выполнения автомобильных перевозок в регулярном сообщении на основе заключения договора между Заказчиком (оператором) и автомобильным перевозчиком или иным уполномоченным им лицом по заявленному маршруту, расписанию, интервалам движения транспортных средств;

возможность функционирования так называемых «диспетчерских служб» с определением их правового статуса, прав, обязанностей и ответственности;

исчерпывающий перечень требований к автомобильным перевозчикам (относительно транспортного средства, водительского состава), при выполнении которых Заказчик (оператор) не может отказать в заключении договора на право выполнения автомобильных перевозок в регулярном сообщении. На начальном этапе действия Декрета (в течение, например, 2-х лет) следует предусмотреть более либеральные условия, которые позволят войти на рынок регулярных перевозок максимальному количеству субъектов хозяйствования, а через определенный промежуток времени – установить более жесткие требования относительно обновления автопарка, а также обеспечения постоянного контроля за скоростным режимом автомобиля, режимами труда и отдыха водителей и т.п.;

исчерпывающий перечень условий прекращения Заказчиком (оператором) договорных отношений с автомобильным перевозчиком;

ответственность автомобильного перевозчика и диспетчерской службы за организацию автомобильных перевозок в регулярном сообщении;

упрощение процедуры формирования маршрутов автомобильных перевозок пассажиров в регулярном сообщении на определенной территории, разработку и ведение паспортов маршрута;

порядок организации так называемых социальных (нерентабельных) маршрутов, включая аспекты дотирования и т.п.;

единообразные подходы по формированию цен (тарифов) на услуги пассажирских терминалов, запрет на навязывание дополнительных услуг для перевозчиков со стороны терминалов;

меры ответственности физических и юридических лиц, осуществляющих автомобильные перевозки пассажиров с нарушениями установленных требований.

2) Министерству транспорта и коммуникаций Республики Беларусь совместно с заинтересованными провести анализ ситуации по итогам первого года действия указанного Декрета и внести соответствующие предложения по изменению актов законодательства, а также рассмотреть возможность создания единого республиканского оператора автомобильных перевозок в виде бизнес-ассоциации на условиях саморегулирования (по аналогии функционирования БАМАП).

Председатель Совета

А.Г.Турчин