

Приложение 1

к заключению об оценке регулирующего воздействия
по проекту технического регламента Таможенного союза
«О безопасности колесных транспортных средств»

Оценка возможных последствий установления требований по обязательному оборудованию транспортных средств категорий М2, М3, N2 и N3, осуществляющих коммерческие перевозки грузов и пассажиров по оснащению их техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха.

Проект регламента устанавливает требование об обязательном оборудовании транспортных средств категорий М2, М3, N2 и N3, осуществляющих коммерческие перевозки грузов и пассажиров, по оснащению их техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха. Таким образом, в сферу регулирования предлагаемой нормы попадают все транспортные средства, используемые для перевозки пассажиров, с количеством пассажирских мест более восьми и все транспортные средства, предназначенные для перевозки грузов, с допустимой максимальной массой более 3,5 тонн.

1. Предлагаемый проект регламента устанавливает требования, соответствие которым означает безопасность колесных транспортных средств, попадающих в сферу его регулирования. Таким образом, принятие проекта регламента направлено на повышение безопасности колесных транспортных средств, в том числе и через оснащение указанных транспортных средств тахографами, что свидетельствует о том, что принятие проекта регламента должно привести к снижению количества дорожно-транспортных происшествий.

Достижение данной цели соответствует целям принятия федеральной целевой программы "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах". Указанной программой мероприятия по внедрению тахографов отнесены к мероприятиям, направленным на повышение правового сознания и предупреждение

опасного поведения участников дорожного движения. Согласно приложению 12 к указанной федеральной целевой программе реализация данных мероприятий *приведет к сокращению лиц, погибших в ДТП, в 2010 – 2012 годах на величину от 3,17 тысяч человек до 5,38 человек ежегодно*, что оценивается в сокращение негативных последствий на величину *от 12,08 млрд. рублей до 20, 5 млрд. рублей ежегодно*.

Практика использования тахографов в целях контроля соблюдения водителем режима труда и отдыха получила свое распространение в Европе, начиная с Германии, с 60-х годов XX века. Применение тахографов зарекомендовало себя в качестве эффективной меры по снижению дорожно-транспортных происшествий. Влияние тахографов на безопасность дорожного движения осуществляется за счет фиксации параметров движения автомобиля для восстановления картины ДТП и повышения дисциплины и ответственности водителей транспортных средств. Согласно оценкам экспертов, применение тахографов приводит к снижению количества ДТП с участием транспортных средств, оснащенных тахографами, на 20 – 30 %. Кроме того, установка тахографов оказывает благоприятное влияние на экономическую составляющую деятельности перевозок. Так расходы на техническое обслуживание транспортных средств снижаются в среднем на 40% (по данным Объединенной группы исследований безопасности дорожного движения Фонда «Центр стратегических разработок – Регион»). В Таблице 1 приведены результаты некоторых Европейских исследований эффективности использования тахографов (бортовых регистраторов).

Таблица 1

Результаты некоторых Европейских исследований эффективности использования тахографов (бортовых регистраторов)*

Исследование	Уменьшение количества ДТП, %	Сокращение расходов на техническое обслуживание, %
--------------	---------------------------------	--

Проект Samovar (Великобритания, Нидерланды, Бельгия)	-28	-40
WKD Security GmbH (частная транспортная компания, Германия)	-30	-60
Полиция Вены (Австрия)	-18	-40
Suedbaden Bus Co. (частная автобусная компания, Германия)	-18	-59
Taxi Hartscher (частная компания, Германия)	-66	н. д.
Полиция Берлина (Германия)	-20	-25
Пограничная служба (Германия)	-9	-34
Полиция Лондона (Великобритания)	-25	н. д.

*По данным Объединенной группы исследований безопасности дорожного движения Фонда «Центр стратегических разработок – Регион»

Кроме указанной выше цели повышения безопасности транспортных средств, принятие настоящих норм проекта регламента, в части обязывающей оснащать определенные транспортные средства тахографами, приведет к ряду побочных положительных эффектов, а именно к снижению уровня профессиональных заболеваний водителей и повышению эффективности использования транспортных средств при перевозках грузов.

В российской практике автомобильных перевозок нередки ситуации, когда оплата труда водителей увязывается с количеством пройденного пути. Это побуждает водителей к нарушению режима труда и отдыха в угоду увеличения оплаты труда и, следовательно, увеличивает риски возникновения профессиональных заболеваний, что, в конечном итоге, является нарушением трудовых прав. Таким образом, дополнительная цель, достижению которой может способствовать законопроект, является *снижение уровня профессиональных заболеваний водителей*. Количественная оценка возможных положительных эффектов от достижения данной

цели в рамках настоящей оценки не проводилась, однако такие эффекты рассматриваются как существенные.

Соблюдение водителями установленного времени труда и отдыха и скоростного режима повлечет за собой увеличение себестоимости перевозок. На конкурентном рынке это приведет к повышению эффективности использования транспортных средств при перевозках грузов (увеличению загрузки транспортных средств) за счет улучшения логистики перевозок. К примеру, в Великобритании грузооборот автомобильного транспорта составляет порядка 170 миллиардов тонно-километров против около 220 в Российской Федерации. При этом количество зарегистрированных грузовых автомобилей в 2 раза ниже. Такой результат, в свою очередь, может привести к снижению негативного воздействия на окружающую среду от перевозок грузов в расчете на тонно-километр. Количественная оценка возможных положительных эффектов от достижения данной цели в рамках настоящей оценки не проводилась, однако такие эффекты рассматриваются как значимые.

2. Вместе с тем, внедрение тахографов в Европе осуществлялось постепенно. Постановлением Совета (ЕЭС) № 3821/85 от 20 декабря 1985 года обязательность использования регистрирующего оборудования на автодорожном транспорте закреплена на уровне ЕС. 15 марта 2006 года взамен указанного акта принято Постановление № 561/2006, которое детально регулирует вопросы оборудования транспортных средств цифровыми тахографами. Европейское соглашение, касающееся работы экипажей транспортных средств, производящих международные автомобильные перевозки (ЕСТР), участницей которого является и Российская Федерация, предписывает с 28 февраля 1994 года оснащать транспортные средства, участвующие в международных автомобильных перевозках, контрольными устройствами. С 16 июня 2010 года все указанные транспортные средства, попадающие в сферу регулирования ЕСТР подлежат оснащению цифровыми тахографами. Таким образом, с 16 июня 2010 года Российская Федерация обязана обеспечить возможность контроля режимов труда и отдыха водителей на своей территории с использованием цифровых тахографов, что приводит к необходимости

провести специальную подготовку надзорных служб и создание системы технической эксплуатации цифровых тахографов на своей территории. В настоящее время на территории Российской Федерации насчитывается до 30 тысяч транспортных средств, оборудованных цифровыми тахографами.

К особенностям эксплуатации цифровых тахографов относится применение специальных цифровых карт. Предусматривается использование четырех типов карт: карты водителя, карты предприятия, карты мастерской, осуществляющей деятельность по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту цифровых контрольных устройств, карты контролера, осуществляющего надзор за режимом труда и отдыха водителей на соответствие требованиям ЕСТР. Карты водителя и контролера именные, поэтому на них должны быть изображены фотографии их владельцев. У российских производителей, предприятий и механиков, а также сотрудников надзорных органов должны быть такие карты. Условием их получения является специальная подготовка персонала, в том числе сотрудников надзорных органов, которые должны быть знакомы с устройством тахографов и правилами их применения, а также владеть вопросами выявления различных манипуляций контрольными устройствами. Так, согласно федеральной целевой программе "Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах" (пункт 68 Приложения 3), подготовка работников подразделений Ространснадзора к осуществлению контроля и надзора за соблюдением владельцами транспортных средств (должностными лицами) установленных требований по параметрам перевозок (режим труда и отдыха водителей, скоростной режим движения и т.п.) с применением тахографов потребует затрат федерального бюджета в размере 7,5 миллионов рублей ежегодно в течение четырех лет, то есть 30 миллионов рублей всего, 15 миллионов рублей в 2011 – 2012 годы. Учитывая, что рассмотрение дел об административных правонарушениях и составление протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.23 КоАП РФ, помимо должностных лиц Ространснадзора возлагается также на должностных лиц органов внутренних дел, реализация норм проекта регламента потребует дополнительные расходы на подготовку работников подразделений ГИБДД.

Представляется очевидным, что такие расходы составят не менее расходов, необходимых для подготовки сотрудников Ространснадзора.

Программой (пункт 49 раздела «Капитальные вложения» Приложения 3) также предусмотрено направить в 2009 – 2012 годы 30 миллионов рублей на оснащение 105 подразделений Ространснадзора техническими устройствами для контроля показаний тахографов. Очевидно, расходы, не ниже указанных, потребуются для оснащения подобными устройствами подразделения ГИБДД.

Таким образом, расходы на подготовку работников органов государственного контроля в связи с принятием законопроекта, составят не менее *90 миллионов рублей*.

Кроме того, оборудование транспортных средств тахографами потребует создания сети сервисных центров, аккредитованных на оказание услуг по установке и поверке тахографов, а также проведение проверок деятельности указанных центров. Определить количественные данные таких расходов не представляется возможным, однако такие расходы рассматриваются как существенные, исходя из следующего.

В настоящее время количество зарегистрированных в Российской Федерации транспортных средств, оборудованных тахографами, оценивается диапазоном от 20 до 40 тысяч автомобилей. Количество сервисных центров, уполномоченных на обслуживание цифровых контрольных устройств, составляет 117 (по данным сайта www.mintrans.ru) на середину 2010 года. То есть на один сервисный центр приходится от 170 до 340 обслуживаемых автомобилей. В Великобритании, к примеру, в настоящее время функционирует 536 центров при общем количестве обслуживаемых транспортных средств порядка 500000 (в Российской Федерации зарегистрировано до 6 миллионов автобусов и грузовых автомобилей, количество обслуживаемых при предлагаемом варианте – не менее 80%). Таким образом, потенциальная потребность российского рынка данных услуг, по грубым оценкам, может составить не менее 2 тысяч сервисных центров.

Следует также учитывать, что согласно статьям 14, 15, 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного

обслуживания населения в границах поселения. Решение данного вопроса во многих муниципальных образованиях, особенно мелких, где привлекательность транспортных услуг для бизнеса невелика, осуществляется посредством создания муниципальных унитарных предприятий. Введение новых требований к оснащению транспортных средств, в первую очередь, автобусов, потребует соответствующих затрат из местных бюджетов. В отсутствие статистических сведений о количестве таких муниципальных образований, количественно оценить такие расходы не представляется возможным, однако такие расходы оцениваются как существенные.

Аналогичные существенные затраты возникнут у федеральных организаций, использующих транспортные средства (в частности, транспорт вооруженных сил, внутренних войск и т.п.), а также специализированных федеральных учреждений, в частности ФГУП «Почта России» (около 17000 транспортных средств).

3. В целях оценки расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, предположим, что в сферу регулирования нормы, устанавливающей обязанность по оборудованию транспортных средств категорий М2, М3, N2 и N3, осуществляющих коммерческие перевозки грузов и пассажиров, по оснащению их техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха, попадают все автобусы и грузовые автомобили (всего 894000 автобусов и 5349000 грузовых автомобилей в 2008 году).

Единовременные расходы субъектов предпринимательской и иной деятельности состоят из средств, потраченных на приобретение средств контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха. Кроме того, при оценке таковых расходов, оценивалась стоимость оборудования с установкой, исходя из предположения, что для установки будет выбран цифровой тахограф. Расходы оценены в диапазоне 30-55 тысяч рублей. Такие тахографы также требуют выпуска карты водителя (исходя из двух водителей на одно транспортное средство), а также карты предприятия (два транспортных средства на одно предприятие). Стоимость выдачи карты оценена в диапазоне 500 рублей – 4 тысячи рублей (к примеру, в странах ЕС такая стоимость колеблется от менее 25 евро за карту (Испания) до более 100 евро за карту (Финляндия), средний ценовой диапазон 51 – 75 евро).

Периодические расходы - сервисное обслуживание тахографов один раз в два года. Стоимость оценена диапазоном от 2,5 до 5 тысяч рублей. К примеру, в Германии цена услуги - порядка 250 евро, во Франции – 150 евро, в Венгрии – около 80 евро.

Предполагается, что совокупные расходы на услуги по сервисному обслуживанию тахографов включают в себя расходы на открытие сервисных центров. В связи с этим издержки на открытие сервисных центров не рассчитывались. В Таблице 2 приведена оценка соответствующих расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности.

Таблица 2

Наименование расходов	Оценка стоимости тысяч рублей		Кол-во субъектов	Общие расходы, млрд. рублей.	
	от	до		от	до
Единовременные					
Оборудование транспортного средства цифровым тахографом	20	55	6 243 000	124,86	343,37
Приобретение карты предприятия	0,5	4	3 121 500	1,56	12,49
Приобретение карты водителя	0,5	4	9 364 500	4,68	37,46
Итого единовременные расходы				131,1	393,32
Периодические расходы					
Проверка тахографа (в расчете на год)	1,25	2,5	6 243 000	7,80	15,61

Таким образом, оборудование колесных транспортных средств тахографами, в целях выполнения норм проекта регламента, требует существенных единовременных затрат от субъектов предпринимательской деятельности, что приводит к выводу о целесообразности установления переходного периода в отношении настоящих требований.

4. В связи с устанавливаемыми проектом регламента требованиями по обязательному оборудованию транспортных средств категорий М2, М3, N2 и N3, осуществляющих коммерческие перевозки грузов и пассажиров, по оснащению их техническими средствами контроля за соблюдением водителями режимов движения, труда и отдыха, и действующими нормативными правовыми актами возникает ряд рисков.

4.1 Сохранение в законопроекте упоминания об аналоговых тахографах может привести к тому, что правительство Российской Федерации при установлении обязательных требований будет вынуждено допустить использование на транспортных средствах аналоговых тахографов. В то же время сохранение использования аналоговых тахографов целесообразно только для транспортных средств, на которых они уже установлены. Учитывая мировую тенденцию отказа от таких устройств в будущем можно предположить и отказ от них в Российской Федерации. Это означает, что существует риск возникновения двойных расходов у субъектов предпринимательской деятельности, которые в момент введения регулирования выбрали аналоговые тахографы (они дешевле и в их показания проще внести несанкционированные изменения), а в дальнейшем будут вынуждены переоборудовать транспортные средства под цифровые устройства.

4.2 Кроме того, усматриваются различные требования к режиму труда и отдыха водителей, установленные для международных перевозок, и для внутренних перевозок (Приказ Минтранса РФ от 20.08.2004 N 15 "Об утверждении Положения об особенностях режима рабочего времени и времени отдыха водителей автомобилей"). Такое различие на практике вызовет споры при установлении факта соблюдения водителями транспортных средств, предназначенных для международных перевозок и используемых во внутрироссийских перевозках.

4.3 Соблюдение режима труда и отдыха требует наличия необходимых площадок отдыха. Утвержденные Постановлением Правительства РФ от 29.10.2009 N 860 "О требованиях к обеспеченности автомобильных дорог общего пользования объектами дорожного сервиса, размещаемыми в границах полос отвода" соответствующие нормативы требуют наличие такой площадки каждые 50-75 км.

автодороги. Уровень оснащения отечественных дорог данными площадками крайне низок. В таких условиях водители, выбирая между сравнительно высокими штрафами за нарушение режима труда и отдыха, и штрафами за остановку транспортного средства на автомагистрали вне специальных площадок для стоянки (до тысячи рублей согласно статье 11.23 КоАП РФ и 100 рублей согласно части 1 статьи 12.11 КоАП РФ соответственно), скорее всего предпочтут второй вариант. Следовательно, действующее нормативное правовое регулирование в этой части в условиях отсутствия необходимой инфраструктуры может привести не к увеличению безопасности на дорогах, но к поведению водителей, способствующему увеличению ДТП. Отсутствие на территории Российской Федерации инфраструктуры дорожного сервиса не позволит водителям соблюдать режимы вождения и отдыха, что, в свою очередь, будет провоцировать их на совершение правонарушения.

4.4 Отсутствие точных сроков ввода в Российской Федерации повсеместного контроля за соблюдением режимов труда и отдыха на внутренних перевозках не позволяет в настоящее время российским производителям тахографов сертифицировать отечественные разработки по международным стандартам, так как данная процедура требует значительных финансовых затрат и может занять не менее полугода.

4.5 В действующих нормативных правовых актах не определена процедура (порядок) доступа должностных лиц контролирующих органов к информации, фиксируемой контрольными устройствами, в том числе правила считывания и фиксации такой информации для целей привлечения к административной ответственности. Такое регулирование создает риск злоупотреблений со стороны указанных должностных лиц при осуществлении контроля.

Таким образом, представляется целесообразным установить в нормативных правовых актах такой порядок. При этом необходимо определить, что порядок контроля за режимами труда и отдыха водителей, скоростными режимами движения автотранспортных средств должен быть единым для надзорных органов, осуществляющих контроль с использованием технических средств контроля, и устанавливать:

- виды и состав проверок, осуществляемых при контроле;
- правила проведения работ по контролю;
- распределение полномочий и порядок взаимодействия контрольных (надзорных) органов при осуществлении контроля;
- методы контроля;
- требования к техническому и информационному оснащению процедур контроля;
- требования к персоналу, имеющему право использования контрольных устройств.