



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«17» января 2020 г.

№ 2

об оценке регулирующего воздействия проекта приказа министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области «Об установлении перечня мест на территориях муниципальных образований Новосибирской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается»

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее — Министерство) рассмотрело:

проект приказа министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области «Об установлении перечня мест на территориях муниципальных образований Новосибирской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается» (далее — проект акта);

сводный отчёт о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта, доработанный по результатам публичных консультаций (далее — сводный отчёт);

сводку замечаний и предложений, поступивших в ходе публичных консультаций по проекту акта и сводному отчёту.

Указанные документы подготовлены министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (далее — разработчик, Минтранс НСО) и рассмотрены Министерством в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Новосибирской области, утверждённым постановлением Губернатора Новосибирской области от 17.01.2017 № 2 (далее — Порядок проведения оценки).

1. Сведения о проведении публичных консультаций

1.1. Сведения о проведении публичных консультаций по уведомлению о необходимости разработки проекта акта

Уведомление о необходимости разработки проекта акта (далее — уведомление) было размещено в государственной информационной системе

Новосибирской области «Электронная демократия Новосибирской области» по адресу: <http://dem.nso.ru/lawandnpa/b8c8585f-15ec-4255-9f2a-98101d2d29a9>¹.

В соответствии с пунктом 12 Порядка проведения оценки, срок проведения публичных консультаций по уведомлению не может составлять менее 7 рабочих дней. Публичные консультации по уведомлению продолжались 8 рабочих дней: с 21.08.2019 по 30.08.2019. Таким образом, указанное требование соблюдено.

О размещении уведомления были извещены следующие лица и органы:

— администрации всех муниципальных районов и городских округов Новосибирской области;

— Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;

— Западно-Сибирское межрегиональное управление государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;

— Управление ГИБДД Главного управления МВД России по Новосибирской области;

— филиал ФБУ «Росавтотранс» в Сибирском федеральном округе;

— саморегулируемая организация «Транспортный союз Сибири»;

— общество с ограниченной ответственностью «Автосервис»;

— Министерство.

Согласно пункту 13 Порядка проведения ОРВ, о проведении публичных консультаций по уведомлению должны уведомляться:

1) уполномоченный орган;

2) Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;

3) исполнительные органы власти, сферу полномочий которых затрагивает хотя бы одна из проблем, указанных в уведомлении;

4) органы местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, сферу полномочий которых затрагивает хотя бы одна из проблем, указанных в уведомлении;

5) организации, хотя бы одной из целей деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности, сферу деятельности которых затрагивает хотя бы одна из проблем, указанных в уведомлении;

6) иные органы, лиц, которых целесообразно, по мнению разработчика, привлечь к обсуждению уведомления.

Таким образом, и в этой части разработчик не допустил нарушения.

От указанных лиц и органов замечаний и предложений в связи с размещением уведомления не поступило.

21.08.2019 О. В. Петрович оставил на странице портала «Электронная демократия» комментарий, сводимый к следующему: неясно, во-первых, в отношении каких транспортных средств (автобусов или такси) будет распространяться запрет, во-вторых, кто и каким образом будет осуществлять контроль за соблюдением положений предлагаемого документа; в-третьих, какая

¹ Далее — страница портала «Электронная демократия».

мера ответственности будет установлена за нарушение запрета; в-четвёртых, по каким критериям будут определяться места запрета на территориях муниципальных образований Новосибирской области.

1.2. Сведения о проведении публичных консультаций по проекту акта и сводному отчёту

Проект акта и сводный отчёт размещены на странице портала «Электронная демократия»: <http://dem.nso.ru/lawandnpa/b8c8585f-15ec-4255-9f2a-98101d2d29a9>

Публичные консультации проводились 15 рабочих дней: с 25.10.2019 по 15.11.2019. Таким образом, срок, установленный пунктом 26 Порядка проведения ОРВ, соблюден.

О проведении публичных консультаций были извещены следующие лица и органы:

— департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска;

— Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;

— Западно-Сибирское межрегиональное управление государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта;

— Управление ГИБДД Главного управления МВД России по Новосибирской области;

— филиал ФБУ «Росавтотранс» в Сибирском федеральном округе;

— саморегулируемая организация «Транспортный союз Сибири»;

— ООО «Автосервис»;

— ООО «Партнёр»;

— ООО «МК Транс Компани»;

— индивидуальный предприниматель А. Н. Лядусов;

— Министерство.

Согласно пункту 25 Порядка проведения ОРВ, о начале публичных консультаций по проекту акта, сводному отчёту разработчик извещает:

1) органы и лиц, которым должны направляться извещения о начале публичных консультаций по уведомлению, за исключением органов, которым проект акта ранее направлялся на согласование;

2) органы и лиц, которые направили свои замечания и предложения в ходе публичных консультаций по уведомлению.

Таким образом, разработчик должен был известить о начале публичных консультаций всех лиц, которых он уведомил, а также О. В. Петровича. Например, оставив ответ под его комментарием. Этого сделано не было. Следовательно, **разработчик допустил нарушение подпункта 2 пункта 25 Порядка проведения ОРВ.**

Согласно информации, представленной разработчиком, за время проведения публичных консультаций поступили замечания и предложения от ООО «Автосервис» и участника публичных консультаций К. В. Данна. Прокуратура Новосибирской области и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области сообщили об отсутствии замечаний и предложений по проекту акта.

В таблице 1 ниже изложены замечания и предложения по проекту акта и сведения об их учёте (неучёте) разработчиком. Позиция Министерства изложена в разделе 3 настоящего заключения.

Таблица 1. Сведения об учёте замечаний и предложений

№ п/п	Замечание (предложение)	Сведения об учёте или причины неучёта замечания (предложения)
ООО «АВТОСЕРВИС»		
1	<p>Проект акта не соответствует нормам действующего законодательства на основании следующего. В соответствии с частью 1 статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ от 13.07.2015 «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»² в целях создания условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок допускается установление мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца <i>запрещается или должно согласовываться</i> с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.</p> <p>При этом проектом акта предлагается установить лишь перечень мест на территориях муниципальных образований Новосибирской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца <i>запрещается</i>. Учитывая изложенное, предлагаем рассмотреть проект «Порядка согласования мест, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, осуществляется более трёх раз в течение одного месяца на территории Новосибирской области».</p>	<p>Не учтено. Поскольку частью 1 статьи 38 Федерального закона № 220-ФЗ определено, что нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации допускается установление мест на территории муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца <i>запрещается или должно согласовываться</i> с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. В силу положений указанного федерального закона уполномоченный орган вправе по своему выбору принять решение о выборе способа реализации статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ:</p> <ul style="list-style-type: none"> — установление мест, из которых отправление одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца <i>запрещается</i>; — установление мест, из которых отправление одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца <i>должно согласовываться</i> с уполномоченным органом исполнительной власти.

² Далее — Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ.

№ п/п	Замечание (предложение)	Сведения об учёте или причины неучёта замечания (предложения)
2	<p>В перечень мест, предлагаемый проектом акта, включены территории автовокзалов, автостанций, кассовых пунктов (авто-касс), остановочных пунктов, от которых осуществляется отправление автобусов регулярных маршрутов. При этом автовокзалы сами могут выступать в качестве заказчиков перевозки пассажиров и багажа со своей территории, учитывая при этом интересы регулярных перевозчиков, отправляющихся с территории автовокзала.</p>	<p>Учтено частично. Из перечня мест, предусмотренного проектом акта исключены территории автовокзалов, автостанций, кассовых пунктов (авто-касс).</p>
3	<p>В соответствии с пунктом 100 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом³ пункты посадки (высадки) пассажиров, используемые для перевозок по заказу неопределённого круга лиц, могут совмещаться с остановочными пунктами маршрутов регулярных перевозок.</p> <p>Следовательно, проект акта противоречит Правилам перевозок в части наличия в перечне мест остановочных пунктов, а также площадок для отстоя и разворота автобусов.</p>	<p>Не учтено. Обоснование отсутствует.</p>
4	<p>При осуществлении заказных перевозок пассажиры, как правило, заказывают автобусы к определённым, пользующимся спросом местам: театрам, магазинам, циркам, рынкам, вокзалам, спортивным сооружениям и т. д. При этом перечень мест, предусмотренный проектом акта, включает в себя:</p> <ul style="list-style-type: none"> — вокзальные площади; — предзаводские площади; — театральные и цирковые площади; — площади у торговых центров; — площади у рынков; — площади у спортивных сооружений; — площади у общественных зданий. <p>Наличие в рассматриваемом перечне вышеперечисленных площадей свидетельствует об ограничении прав неопределённого круга лиц на осуществление заказных перевозок.</p>	<p>Не учтено. Обоснование отсутствует.</p>
К. В. ДАНН		
1	<p>Из содержания проекта акта неясно будет ли возможно осуществлять посадку пассажиров в таких местах, например, как: площадь Калинина, площадь Маркса, остановка</p>	<p>Разработчик пояснил, что такая посадка будет возможна, если указанные остановочные пункты являются промежуточными.</p>

³ Утверждены постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 (далее — Правила перевозок).

№ п/п	Замечание (предложение)	Сведения об учёте или причины неучёта замечания (предложения)
	«Метро Речной вокзал», железнодорожный вокзал, рабочий посёлок Коченёво и т. п. при осуществлении ежедневной доставки сотрудников различных предприятий.	

Из таблицы видно, что на два замечания ООО «Автосервис» разработчик не отреагировал. Министерство обращает внимание Минтранса НСО на то, что **немотивированное отклонение замечания или предложения свидетельствует о составлении сводки замечаний и предложений с нарушением пункта 30 Порядка проведения ОРВ.**

2. Анализ проблем и целей регулирования

2.1. Заявленная проблема

В первоначальном сводном отчёте, опубликованном для проведения публичных консультаций, разработчик указал две проблемы: «осуществление регулярных перевозок под видом заказных от остановочных пунктов» других автобусов и «осуществление заказных перевозок из мест, не соответствующих безопасности пассажирских перевозок»⁴. Первая из них также содержалась в уведомлении. Министерство учитывало сказанное при оценке регулирующего воздействия проекта акта.

В итоговом сводном отчёте, доработанном по результатам публичных консультаций, указана иная проблема: «Невыполнение конкретной нормы, которая предписывает принять обязательный нормативно-правовой акт»⁵. Разработчик предложил решить её принятием нормативного акта, проект которого рассматривается в настоящем заключении. Поясняя эту проблему, разработчик сослался⁶ на следующие нормы права: часть 1 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ⁷, пункт 16.3 статьи 3 Закона Новосибирской области от 05.05.2016 № 55-ОЗ⁸ и «пункт 24 части 3 постановления Правительства Новосибирской области от 19.10.2015 № 382-п⁹».

Частью 1 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ установлено, что в целях создания условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок *допускается* установление нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более

⁴ Страницы 1–2.

⁵ Страницы 1–2.

⁶ Итоговый сводный отчёт, страница 4.

⁷ Федеральный закон «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».

⁸ Закон Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области».

⁹ Постановление Правительства Новосибирской области «Об утверждении Положения о министерстве транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области».

трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Пунктом 16.3 статьи 3 Закона Новосибирской области от 05.05.2016 № 55-ОЗ предусмотрено, что к *полномочиям* областного исполнительного органа государственной власти Новосибирской области, уполномоченного в сфере организации транспортного обслуживания населения, осуществления функций по организации регулярных перевозок относится установление мест на территориях муниципальных образований Новосибирской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом, установление порядка согласования отправления указанных транспортных средств (в том числе основания для отказа в таком согласовании).

Подпунктом 23.4 пункта 8 Положения о министерстве транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (далее — Положение о Минтрансе НСО) установлено:

«8. В установленных сферах деятельности министерство [транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области] осуществляет следующие *полномочия*:

...

23.4) устанавливает места на территориях муниципальных образований Новосибирской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом, устанавливает порядок согласования отправления указанных транспортных средств (в том числе основания для отказа в таком согласовании)».

Буквальное содержание приведённых положений нормативных правовых актов Новосибирской области свидетельствует о том, что принятие нормативного акта, проект которого анализируется в данном заключении, относится к полномочиям, а не обязанностям Минтранса НСО. Приведённое положение федерального закона устанавливает, что принятие такого нормативного акта лишь допускается, но не является обязательным.

2.2. Соотношение понятий «полномочие» и «обязанность»

Министерство изучило содержание словарей русского языка, проанализировало научные работы, посвящённые этому вопросу, и нормы Положения о Минтрансе НСО. Кроме того, в ходе оценки регулирующего воздействия в связи с возникшим вопросом был направлен соответствующий запрос в прокуратуру Новосибирской области и получен ответ на него.

Изучение словарей русского языка позволяет сделать вывод: в обычном для русского языка понимании полномочия — это *«права»*, предоставленные

кому-либо на совершение чего-либо»¹⁰; полномочие — «предоставленное кому-нибудь узаконенное *право* какой-нибудь деятельности, ведения дел»¹¹, «*право*, предоставленное кому-либо кем-либо»¹².

Поскольку полномочия характеризуют *правовой* статус соответствующего субъекта права, Министерство полагает, что прямое распространение сделанных выводов на нормативный правовой акт возможно лишь при отсутствии соответствующих правовых понятий.

Легальное определение полномочий органа государственной власти в настоящий момент отсутствует. Однако до июля 2003 года таковое имелось — под ними понимались *права и обязанности* органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий¹³.

Анализ научных источников показывает следующее.

С. В. Образцова, характеризуя иные научные источники, указала, что для обоих существующих основных подходов к дефиниции рассматриваемого понятия «обязательными элементами полномочий являются *права и обязанности* органов власти»¹⁴. Изученные Министерством работы подтверждают этот тезис. Так, по мнению Л. И. Гадельшиной, полномочие — это юридически закреплённая совокупность *прав и обязанностей* субъекта правоотношения, связанная с осуществлением им власти в сфере определённых общественных отношений¹⁵. Г. А. Ефимов, называя «полномочия» в ряду юридических категорий, утверждает: «Каждая из этих категорий... несёт смысловую нагрузку не столько „соединения“ прав и обязанностей (с логической точки зрения это невозможно), сколько предположения о возможности и того и другого без строгого разграничения»¹⁶. Р. В. Калашников полагает: «Полномочия в публично-правовой сфере характеризуются, прежде всего, *обязанностью* органа публичной власти принять решение по вопросам, определённым в нормах права как предметы ведения (компетенция) этого органа публичной власти. Кроме того, полномочия характеризуются также возможностью осуществления органом публичной власти отдельных *прав* по вопросам, в отношении которых для органа публичной власти не установлена

¹⁰ См. соответствующую словарную статью в Большом толковом словаре под ред. С. А. Кузнецова: <http://gramota.ru/slovari/dic/?bts=x&word=полномочия> (дата обращения: 13.01.2020).

¹¹ СЕМЗ <http://slovari.ru/search.aspx?s=0&p=3068&di=vsem3&wi=9315> (дата обращения: 13.01.2020).

¹² МАКС, <http://slovari.ru/search.aspx?s=0&p=3068&di=vmas&wi=51131> (дата обращения: 13.01.2020)

¹³ Пункт 5 статьи 2 Федерального закона от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Признан утратившим силу абзацем вторым статьи 4 федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“».

¹⁴ Понятие полномочий в теории и практике муниципального управления // Социально-экономические явления и процессы. 2017. Т. 12. № 1. С. 129.

¹⁵ К вопросу о понятии «государственное полномочие» // Вестник экономики права и социологии. 2012. № 2. С. 121.

¹⁶ Понятие и конституционно-правовая сущность института предметов ведения и полномочий // Вестник Международного юридического института. 2018. № 4. С. 89.

обязанность принятия по ним решений»¹⁷. Как именно должна быть установлена обязанность, он не уточняет.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что полномочия нельзя отождествлять с обязанностями. Конкретное же содержание этого понятия может зависеть от контекста.

Анализ Положения о Минтрансе НСО показывает следующее.

Указанный нормативный акт состоит из следующих разделов:

- «Общие положения» (пункты 1–7);
- «Полномочия» (пункты 8–25);
- «Права» (пункт 26);
- «Организация деятельности» (пункты 27–31).

Из приведённой структуры видно, что полномочия противопоставляются правам. При этом основания такого противопоставления следует искать в содержании норм права в этих разделах.

Пункт 8 Положения содержит подпункты, перечню которых предшествуют следующие слова: «В установленных сферах деятельности Минтранс НСО¹⁸ осуществляет следующие полномочия». Подпункты сформулированы по схеме <сказуемое — глагол настоящего времени в третьем лице> + <косвенные члены предложения, относящиеся к сказуемому>.

Пункт 9 Положения содержит подпункты, перечню которых предшествуют следующие слова: «В установленной сфере деятельности Минтранс НСО предоставляет следующие государственные услуги». Подпункты сформулированы по той же схеме, что и подпункты пункта 8.

Пункт 10 сформулирован следующим образом: «Минтранс НСО готовит проекты законов Новосибирской области, правовых актов Губернатора Новосибирской области, Правительства Новосибирской области в сферах организации пассажирского транспорта, дорожного хозяйства Новосибирской области».

Пункт 11 содержит три подпункта, каждый из которых делится на более мелкие структурные единицы одного или двух уровней вложенности:

- Подпункт 1: «В порядке, установленном Губернатором Новосибирской области, принимает нормативные правовые акты по вопросам, отнесённым к полномочиям Минтранса НСО, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами Новосибирской области, правовыми актами Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области, в том числе»
- Подпункт 2: «Утверждает»
- Подпункт 3: «Осуществляет»

¹⁷ Понятие полномочий субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления // Право и практика. 2015. № 4. С. 54–55.

¹⁸ В самом документе используется термин «министерство». В настоящем заключении при цитировании Положения о Минтрансе НСО этот термин во всех случаях заменяется термином «Минтранс НСО».

Перечню подпунктов указанного пункта предшествуют следующие слова: «На основании и во исполнение федерального законодательства, Устава Новосибирской области, законов Новосибирской области, нормативных правовых актов Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области Минтранс НСО:».

Пункты 12–25 нечленимы аналогично рассмотренным выше и содержат конкретные полномочия, сформулированные по той же схеме, что и подпункты пунктов 8, 9 и нечленимые структурные единицы пункта 11 Положения о Минтрансе НСО. Также отличительная особенность пунктов 12–25 состоит в том, что в их формулировках отсутствует непосредственное указание на установленную сферу деятельности.

Министерство не находит принципиальной содержательной разницы между одними пунктами и подпунктами (либо более мелкими структурными единицами при их наличии) других пунктов указанного раздела. Более того, в некоторых случаях элементы различных пунктов Положения посвящены сходным вопросам. Примером этого могут служить следующие его нормы:

1) подпункт 15 пункта 8: «[В установленных сферах деятельности Минтранс НСО осуществляет следующие полномочия:] заключает государственный контракт в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок»;

2) пункт 12: «Размещает заказы и заключает государственные контракты и другие гражданско-правовые договоры на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд Новосибирской области, Минтранса НСО, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленных сферах деятельности в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“».

С учётом изложенного Министерство полагает, что структура рассматриваемого раздела Положения о Минтрансе НСО обусловлена исключительно удобством расположения данных элементов для целей составления и восприятия норм Положения. Пункты 8–11 содержат полномочия, связанные со спецификой деятельности Минтранса НСО. Расположение их более чем в одном пункте, по всей видимости, обусловлено количеством уровней вложенности. Пункты 12–25 изложены таким образом, что их можно включать в положение о любом органе исполнительной власти, не меняя формулировок, и применять в случаях, когда в таких нормативных актах отсутствуют аналогичные полномочия, связанные со спецификой соответствующего органа государственной власти. Возможно, цель написания указанных пунктов состоит именно в этом.

В силу сказанного пункты 8–25 Положения о Минтрансе НСО содержательно равноправны и могут быть проанализированы с учётом этого.

Министерство обратило внимание на наличие в указанных пунктах полномочий, содержание которых явно невозможно считать обязанностью. В их числе подпункты 11 и 40 пункта 8, пункт 21.

Таблица 2. Полномочия Минтранса НСО, явно не являющиеся обязанностями

Норма Положения о Минтрансе НСО	Формулировка полномочия Минтранса НСО
пункт 8, подпункт 11	устанавливает, изменяет и отменяет межмуниципальные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым и нерегулируемым тарифам
пункт 8, подпункт 40	вводит временное ограничение или прекращение движения транспортных средств по автомобильным дорогам регионального или межмуниципального значения
пункт 21	в установленном законодательством Российской Федерации порядке выступает учредителем государственных учреждений Новосибирской области, иных организаций в установленных сферах деятельности

Пункт 26 Положения о Минтрансе НСО сформулирован в виде перечня подпунктов, которому предшествуют следующие слова: «Минтранс НСО для реализации полномочий имеет право».

На основании изложенного Министерство делает следующий вывод: полномочия и права, перечисленные в Положении о Минтрансе НСО, различаются не своей деонтической модальностью, а количеством условий. Для реализации полномочий необходимо возникновение некоторого обстоятельства: например, рассмотрению обращения предшествует его подача; отмене маршрута межмуниципальных перевозок — возникновение юридических фактов, являющихся основаниями для отмены такого маршрута. Для реализации прав необходимо, возникновение, во-первых, обстоятельства, в силу которого Минтранс НСО реализует полномочие, а во-вторых, мнения должностного лица Минтранса НСО, реализующего это полномочие, о необходимости использования права для целей реализации полномочия.

Именно в силу этого принятие нормативного акта, проект которого анализируется в настоящем заключении, отнесено к полномочиям Минтранса НСО. С учётом контекста отнесение его к числу прав означало бы, что принятие такого нормативного акта направлено на реализацию каких-либо иных, «первичных» полномочий. Однако поскольку намерение законодателя состояло не в этом, речь идёт именно о полномочии, а не о праве или обязанности.

Ответ прокуратуры Новосибирской области на соответствующий запрос Министерства свидетельствует об этом же. В нём указано следующее: «В силу прямого указания федерального закона полномочие субъекта Российской Федерации состоит в возможности принятия указанных нормативных правовых актов („допускается“) при наличии такой необходимости („в целях создания условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок“»).

2.3. Вывод из анализа заявленной проблемы

С учётом изложенного Министерство приходит к следующему выводу: **разработчик не доказал существование проблемы, на решение которой**

направлен проект акта. Мнение разработчика о существовании проблемы вызвана необоснованным отождествлением понятий «полномочие» и «обязанность».

Негативные эффекты заявленной проблемы, цели регулирования и индикаторы их достижения непосредственно связаны с заявленной проблемой. В силу сказанного необходимость анализировать их отсутствует.

3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования

3.1. Общие критерии обоснованности предлагаемого регулирования

Министерство исходит из того, что какое-либо предлагаемое регулирование обоснованно в случае доказанности следующих утверждений:

- Заявленная в сводном отчёте проблема существует или с высокой степенью вероятности появится в будущем. Утверждение о возможности появления проблемы в будущем должно быть основано на конкретных фактах. (Наименование критерия: **доказанность проблемы.**)
- Предлагаемый способ правового регулирования воздействует на проблему, её причину и (или) последствия. Между применением этого способа и изменением показателей, характеризующих объект воздействия, должна быть причинно-следственная связь. (Наименование критерия: **возможность решить проблему данным способом.**)
- Вред, наносимый введением предлагаемого регулирования, должен быть минимальным необходимым для достижения заявленных целей регулирования и в любом случае должен быть меньше вреда от заявленной проблемы. Так, если одинаковые или сопоставимые последствия достигаются несколькими разными способами, должен быть выбран наиболее простой и дешёвый для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности. Допускается отступление от этого правила, если имеются конкретные эмпирические данные, свидетельствующие о неэффективности такого способа. Если цель достижима в рамках существующего регулирования, это с высокой степенью вероятности означает, что предлагаемый нормативный акт избыточен. (Наименование критерия: **обоснованность параметров регулирования.**)

3.2. Описание предлагаемого регулирования

Проектом акта предлагается установить перечень мест, откуда запрещено отправление одного и того же транспортного средства, используемого при осуществлении заказных перевозок.

При этом, согласно пункту 2 проекта акта, этот перечень не распространяется на два вида заказных перевозок: организованная перевозка групп детей и связанная с оказанием ритуальных услуг.

Сам перечень включает в себя следующие территории, площадки и объекты (далее в заключении их номера именуются пунктами проекта перечня):

1. Территории, прилегающие в радиусе 0,2 километра к автовокзалам, автостанциям, кассовым пунктам (авто-кассам);

2. Территории остановочных пунктов, от которых осуществляется отправление автобусов регулярных маршрутов муниципального, межмуниципального и межрегионального сообщений, и прилегающие к ним территории в радиусе до 0,2 километра;

3. Площадки для отстоя и разворота автобусов, расположенные на начальных и конечных остановочных пунктах маршрутов регулярных перевозок муниципального, межмуниципального и межрегионального сообщений;

4. Площади населённых пунктов (включая парковки), в том числе:

- вокзальные площади;
- предзаводские площади;
- театральные и цирковые площади;
- площади у торговых центров;
- площади у рынков;
- площади у спортивных сооружений;
- площади у общественных зданий.

Министерство обращает внимание на следующий недостаток проекта акта, допущенный при формулировании приведённых положений.

Пункт 1 проекта акта сформулирован следующим образом: «1. Установить прилагаемый перечень мест на территориях муниципальных образований Новосибирской области, *отправление из которых* одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается, согласно приложению к настоящему приказу». Установление такого перечня, как сообщалось выше, действительно входит в полномочия разработчика.

Однако в самом приложении установлен иной перечень мест. Соответствующий столбец таблицы, исчерпывающей содержание приложения, называется «Наименование территории (площадки, объекта), запрещённой для использования заказными автобусами *в качестве места посадки-высадки пассажиров*».

Поскольку место отправления при обратном рейсе является место прибытия, его можно рассматривать в качестве места посадки-высадки. Но также местом посадки-высадки является и любая промежуточная остановка. В силу этого между пунктом 1 проекта акта и наименованием четвёртого столбца в таблице, содержащейся в приложении к проекту акта, имеется противоречие. Оно устранимо, если иметь в виду содержание полномочий Минтранса НСО: он может утвердить перечень лишь тех мест, *отправление* из которых ограничено. Однако Министерство полагает, что правильность интерпретации нормативного текста адресатами регулирования не должна зависеть от таких знаний.

Слова «места посадки-высадки» вводят в заблуждение относительно содержания вводимого регулирования. Это подтверждается тем фактом, что участник публичных консультаций К. В. Данн задал вопрос именно об этом аспекте предлагаемого правового регулирования.

Министерство предлагает разработчику для устранения указанного недостатка **исключить из обозначенного фрагмента проекта акта слово «высадки».**

3.3. Применение критериев обоснованности к предлагаемому регулированию

3.3.1. Доказанность проблемы

Как сообщалось выше (страница 11 настоящего заключения), проблема, указанная разработчиком в итоговом сводном отчёте, отсутствует. Однако даже если бы она существовала, это не объясняло бы конкретные параметры предлагаемого регулирования: способ правового регулирования и конкретные места в перечне.

Способ правового регулирования, а именно запрет, предполагает невозможность осуществления заказных перевозок одного и того же транспортного средства из одного и того же места более трёх раз в месяц.

Буквальное содержание части 1 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ допускает как минимум два способа регулирования: (1) запрет, (2) обязанность согласовать осуществление заказных перевозок более трёх раз в течение месяца.

Изучение регионального опыта позволило обнаружить также третий способ, при котором устанавливается более одного перечня: из мест, включённых в один из них, отправление транспортного средства более трёх раз в месяц запрещается, а из мест, включённых в другой или другие, допускается по согласованию с уполномоченным органом государственной власти. Такое правовое регулирование применяется в Архангельской области¹⁹, Красноярском крае²⁰, Ленинградской области²¹, Саратовской области²², Тверской области²³. Аналогичный подход используется в Республике Крым²⁴. Таблица 3 содержит более подробную информацию.

Очевидно, что из всех трёх способов в наибольшей степени интересам добросовестных перевозчиков, осуществляющих заказные перевозки, отвечает второй: несмотря на порождаемые им ограничения, он не исключает возможность осуществления таких перевозок более трёх раз в месяц.

¹⁹ Постановление Правительства Архангельской области от 04.06.2019 № 292-пп «О введении ограничений при организации перевозок пассажиров и багажа по заказу на территории Архангельской области».

²⁰ Приказ министерства транспорта Красноярского края от 07.06.2019 № 6/38-Н «О создании условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок».

²¹ Приказ управления Ленинградской области по транспорту от 09.01.2019 № 5 «Об утверждении перечня мест на территориях муниципальных образований Ленинградской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу более трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с управлением Ленинградской области по транспорту, и порядка согласования мест на территориях муниципальных образований, Ленинградской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу осуществляется более трёх раз в течение одного месяца».

²² Постановление Правительства Саратовской области от 15.01.2019 № 15-П «Об утверждении Положения о порядке согласования отправления из мест на территориях муниципальных образований области одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца и установлении мест на территориях муниципальных образований области, отправление из которых указанных транспортных средств запрещается».

²³ Постановление Правительства Тверской области от 26.04.2019 № 134-пп «Об установлении мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав Тверской области, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом».

²⁴ Постановление Совета министров Республики Крым от 21.08.2019 № 458 «О создании условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок введения ограничений при организации перевозок пассажиров и багажа по заказу».

Предлагаемый же способ, наоборот, эту возможность исключает. Как следует из сводного отчёта, это делается для того, чтобы решить формальную проблему, состоящую в отсутствии нормативного акта.

От ООО «Автосервис» также поступило аналогичное замечание. Оно было отклонено разработчиком, поскольку в соответствии со статьёй 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ уполномоченный орган вправе по своему выбору принять решение о выборе способа реализации указанной нормы:

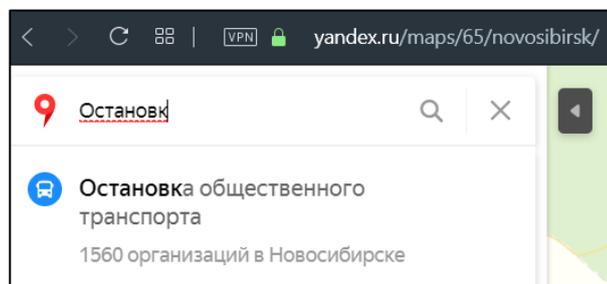
— установление мест, из которых отправление одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается;

— установление мест, из которых отправление одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти.

Действительно, часть 1 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ содержит такие положения. Однако они не наделяют соответствующий орган государственной власти полномочием по произвольному регулированию, оторванному от конкретных фактических обстоятельств. В данном случае они надлежащим образом учтены не были. Поэтому Министерство не может признать надлежащим ответ на замечание участника публичных консультаций.

Конкретные места в перечне установлены единым списком для всех муниципальных образований Новосибирской области. При этом в их числе оказываются все «площади населённых пунктов» и все автобусные остановки, а также территория в радиусе 200 метров от последних.

Министерство полагает, что для решения заявленной разработчиком проблемы возможно было бы установление перечня нулевого содержания, то есть такого, который не порождает запретов и ограничений для реальных участников регулируемых общественных отношений. Такая возможность у разработчика как у органа, определяющего содержание анализируемого документа, была, однако он ей не воспользовался. Наоборот, предлагаемый перечень очень широк: в одном только Новосибирске 1560 остановочных пунктов²⁵.



Всё сказанное позволяет высказать предположение, что принятием нормативного акта разработчик намерен решить проблемы, которые обозначалась в первоначальном сводном отчёте.

²⁵ По этому вопросу см. также исследование 2017 года, где называется число «более 1600»: https://yandex.ru/company/researches/2017/nsk/public_transport_stops (дата обращения: 17.01.2020).

Как сообщалось выше, часть 1 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ устанавливает цель, с которой может вводиться предлагаемое регулирование: *создание условий для беспрепятственного осуществления регулярных перевозок*.

Разработчик также ссылается на это обстоятельство. Так, в итоговом сводном отчёте указано: «Выбор норм запрещения, а не согласования, обусловлен желанием [Минтранса НСО] поддержать перевозчиков... маршрутов регулярных перевозок в получении прибыли от перевозочной деятельности, исключив отток пассажиров на заказные маршруты, которые бы подменили регулярные в периоды пикового спроса на пассажирские перевозки по определённым направлениям».

При подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проекта акта осуществлялось взаимодействие с сотрудниками Минтранса НСО, департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска, муниципального казённого учреждения города Новосибирска «Центр управления городским автоэлектротранспортом» и Западно-Сибирского межрегионального управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. В ходе этих консультаций также была озвучена другая проблема: заказные автобусы, стоя на остановках общественного транспорта, мешают такому транспорту производить безопасную посадку-высадку пассажиров.

Если намерением разработчика было бы устранить эти две проблемы, то необходимым этапом должен быть сбор первичных данных, характеризующих каждую из них хотя бы ориентировочно: в каких муниципальных образованиях проблема имеет место, насколько часто она возникает и в каких конкретных местах, каковы её фактические негативные последствия (процент оттока пассажиров, степень угрозы безопасности дорожного движения), действия какого количества субъектов предпринимательской деятельности влекут возникновение этой проблемы.

Таковыми данными Министерство не располагает. В ходе указанных выше устных консультаций Министерство также не получило сведений о степени выраженности данных проблем. Более того, некоторые из участников таких консультаций сообщили, что в настоящий момент проблема осуществления регулярных перевозок под видом заказных в Новосибирской области существует, но не является «острой». Последнее обстоятельство подтверждается тем, что разработчик изменил формулировку проблемы, на решение которой направлен проект акта.

Министерство направляло органам местного самоуправления всех городских округов и муниципальных районов Новосибирской области запросы о том, характерна ли для них проблема осуществления регулярных перевозок под видом заказных. О наличии такой проблемы сообщила только мэрия города Новосибирска и администрация Барабинского района.

Таблица 3. Региональный опыт правового регулирования,
касающийся ограничения заказных перевозок
Субъекты Российской Федерации

№	Элементы правового регулирования				
	Запрет	Согласование	Порядок согласования		
			отправления	мест	
1	+				Владимирская область, Воронежская область, Забайкальский край, Калужская область, Кировская область, Оренбургская область, Орловская область, Ростовская область, Рязанская область, Республика Северная Осетия-Алания, Пермский край, Тамбовская область
2		+	+		Приморский край
3		+		+	Мурманская область
4	+	+			Тверская область
5	+	+	+		Красноярский край, Саратовская область
6	+	+		+	Архангельская область, Ленинградская область
7			+		Республика Коми
8				+	Республика Адыгея, Амурская область, Белгородская область, Республика Дагестан, Псковская область, Ульяновская область, Ярославская область
9			+	+	Республика Башкортостан

Субъекты Российской Федерации

№	Элементы правового регулирования				Субъекты Российской Федерации
	Запрет	Согласование	Порядок согласования		
			отправления	мест	
10		+			Нижегородская область, Томская область
11		+	+		Калининградская область, Курганская область, Омская область
12		+		+	Республика Мордовия, Удмуртская Республика
13	+		+		Чувашская Республика
14	+			+	Хабаровский край
15	+			+	Республика Крым

Примечание. Знак + в столбце означает, что в соответствующих субъектах Российской Федерации установлен данный элемент правового регулирования:

- «Запрет» — то есть перечень мест, откуда запрещено отправление;
- «Согласование» — то есть перечень мест, отправление откуда допускается только по согласованию;
- «Порядок согласования отправления» — то есть порядок согласования отправления из соответствующих мест;
- «Порядок согласования мест» — то есть порядок согласования мест, откуда разрешено отправление.

В необходимых случаях в скобках даны пояснения.

Из сказанного можно предположить, что проблема, для решения которой мог бы быть принят нормативный акт, проект которого анализируется в настоящем заключении, вероятно, существует. При этом данные о степени её выраженности у Министерства отсутствуют.

3.3.2. Возможность решить проблему данным способом

Возможность решить проблему предлагаемым способом правового регулирования определяется тем, каким именно образом оно будет воздействовать на проблему, её причину и (или) негативные эффекты.

Введение предлагаемого регулирования само по себе не создаст физических препятствий для осуществления заказных перевозок.

Согласно части 4 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ, посадка пассажиров в транспортное средство, которое используется для перевозок пассажиров и багажа по заказу с нарушением требований, предусмотренных нормативным правовым актом, принятым в соответствии с частью 1 этой статьи²⁶, признаётся посадкой пассажиров в транспортное средство в неустановленном месте. Ответственность за посадку пассажиров в транспортное средство в неустановленном месте предусмотрено частью 1, а за повторную — частью 2 статьи 11.33 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

Таким образом, решение проблем, указанных в пункте 3.3.1 настоящего заключения, предлагаемым способом включает в себя следующие действия:

- Создание базы данных отправления заказных автобусов;
- Дежурство во всех местах из предлагаемого перечня на протяжении рабочего дня;
- Фиксация отправления заказных автобусов (государственный регистрационный номер, для снижения вероятности ошибок также марка транспортного средства и цвет, при необходимости другие идентификационные данные; дата фиксации; место фиксации);
- Внесение информации о каждом отправлении в базу данных отправления заказных автобусов;
- При обнаружении четвёртого в течение месяца отправления одного и того же транспортного средства — сообщение об этом в Западно-Сибирское межрегиональное управление государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта (кроме случаев, когда перечисленные выше действия совершают должностные лица указанного Управления);
- Составление протокола об административном правонарушении (кроме случаев, предусмотренных частью 1 статьи 28.6 КоАП РФ);

²⁶ Согласно части 1 указанной статьи, допускается установление нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации мест на территориях муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

- Рассмотрение дела об административном правонарушении (кроме случаев, предусмотренных частью 1 статьи 28.6 КоАП РФ);
- Составление постановления о назначении административного наказания по части 1 статьи 11.33 КоАП РФ.

Постановления о назначении административных наказаний по статье 11.33 КоАП РФ, за деяния, совершённые на территории Новосибирской области, выносят должностные лица Западно-Сибирского межрегионального управления государственного автодорожного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта. Министерство направило запрос в Управление. Согласно полученному ответу, контроль за пассажирскими перевозками в Новосибирской области осуществляет 15 человек.

Следовательно, если такой контроль будет сведён к перечню указанных действий, то возможно одно из двух: либо фиксация административных правонарушений будет происходить не более чем в пятнадцати местах, либо фиксация административного правонарушения должна будет производиться другими лицами способом, исключающим ошибку или заведомо ложное сообщение об административном правонарушении, например с применением фото- и (или) видеосъёмки, с последующим направлением материалов в Управление. Предлагаемое регулирование исключает первый вариант, так как на территории Новосибирской области явно больше пятнадцати мест, указанных в предлагаемом перечне.

При условии, что соответствующее количество людей сможет быть привлечено к участию, воздействие на проблему предлагаемым способом возможно. Однако степень его влияния будет прогнозируемо низкой, поскольку привлекать к ответственности можно будет только водителей.

3.3.3. Обоснованность параметров регулирования

Основных параметра два: это способ регулирования и сами места.

О способе регулирования Министерство полагает возможным сообщить следующее.

Как указано в пункте 3.3.2 настоящего заключения, воздействие на заказные перевозки в случае принятия предлагаемого нормативного акта не является непосредственным. Для оказания такого воздействия необходима фиксация не менее четырёх отправок одного и того же заказного транспортного средства из одного и того же места в предлагаемом перечне. Согласно части 1 статьи 11.33 КоАП РФ, совершение этого деяния влечёт наложение административного штрафа на водителя в размере трёх тысяч рублей. Согласно части 2 той же статьи, повторное совершение этого деяния влечёт наложение административного штрафа на водителя в размере пяти тысяч рублей. Никаких иных наказаний данная норма не предусматривает.

При этом частью 4 статьи 11.33 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за использование для осуществления регулярных перевозок пассажиров автобуса, трамвая или троллейбуса при отсутствии карты маршрута регулярных перевозок в случае, если наличие такой карты является обязательным. Совершение такого административного правонарушения влечёт наложение административного штрафа на водителя в размере пяти тысяч рублей;

на должностных лиц — тридцати тысяч рублей; на юридических лиц — трёхсот тысяч рублей.

Из части 8 статьи 14 и части 3 статьи 17 следует, что карты маршрутов выдаются в случае заключения государственного или муниципального контракта (для перевозки по регулируемым тарифам), а также в случае осуществления перевозок по нерегулируемым тарифам. Если осуществляется один из указанных видов регулярных перевозок, то возможное наказание за осуществление фактических регулярных перевозок под видом заказных по этому же маршруту:

оказывается более «целевым», поскольку под него не могут случайно, исключительно по формальным признакам, подпасть перевозчики, осуществляющие заказные перевозки не под видом регулярных, но из мест в перечне (например, в экскурсионных целях);

более вероятно, так как объективная сторона административного правонарушения не предполагает как минимум четырёх перевозок в течение месяца на одном и том же транспортном средстве из одного и того же места;

распространяется не только на водителя, что будет возможно после введения предлагаемого регулирования, но и на перевозчика.

Минтранс НСО как минимум до июня 2019 года заключал с перевозчиками по маршрутам с регулируемыми тарифами договоры об организации пассажирских перевозок²⁷, не являющиеся муниципальными контрактами. Такой договор предполагает использование не карт маршрута, а маршрутных карт. При буквальном толковании это означает, что в случае осуществления регулярных перевозок по такому маршруту под видом заказных невозможно привлечение к ответственности по части 4 статьи 11.33 КоАП РФ.

Вместо предлагаемого регулирования можно интенсифицировать проведение мероприятий, направленных на привлечение к ответственности перевозчиков, осуществляющих регулярные перевозки под видом заказных (а для межмуниципальных маршрутов с регулируемыми тарифами также перейти на контрактную систему). Однако указанный альтернативный способ разработчиком не рассматривался.

Помехи дорожному движению также устранимы без введения предлагаемого регулирования. Абзац восьмой пункта 12.4 Правил дорожного движения запрещает остановку ближе 15 метров от мест остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси, обозначенных разметкой 1.17, а при её отсутствии — от указателя места остановки маршрутных транспортных средств или стоянки легковых такси (кроме остановки для посадки и высадки пассажиров, если это не создаст помех движению маршрутных транспортных средств или транспортных средств, используемых в качестве легкового такси). Частью 3.1 статьи 12.19 КоАП РФ за совершение этого деяния предусмотрена ответственность — административный штраф в размере 1000 рублей. Его наложение возможно и при отсутствии предыдущих аналогичных совершённых деяний. При этом назначение наказания не

²⁷ См. [конкурсную документацию](#) на проведение конкурса № 4-УОПП/2019 (дата обращения: 17.01.2020).

освобождает водителя от обязанности устранить нарушение Правил дорожного движения под угрозой задержания транспортного средства в соответствии с частью 1 статьи 27.13 КоАП РФ.

Препятствием для осуществления регулярных перевозок может быть осуществление фактических регулярных перевозок под видом заказных, то есть перевозок, которые воспринимаются потребителями в качестве регулярных, но документально являются заказными. Разработчик в сводном отчёте сообщает как раз о необходимости «поддержать перевозчиков... маршрутов регулярных перевозок в получении прибыли от перевозочной деятельности, исключив отток пассажиров на заказные маршруты, которые бы подменили регулярные в периоды пикового спроса на пассажирские перевозки»²⁸.

Указанная деятельность является незаконной и без установления предлагаемого перечня. Она образует состав административного правонарушения, предусмотренного частью 4 статьи 11.33 КоАП РФ. Административный штраф водителя равен пяти тысячам рублей, индивидуального предпринимателя — тридцати тысячам рублей, юридического лица — трёмстам тысячам рублей.

В случае же установления предлагаемого перечня отправление транспортного средства, используемого для заказных перевозок, четвёртый и каждый последующий раз в течение месяца будет образовывать состав административного правонарушения, предусмотренного частью 1 или 2 статьи 11.33 КоАП РФ. В этом случае можно привлечь к административной ответственности только водителя транспортного средства: штраф в размере трёх тысяч рублей, а при повторном совершении — пяти тысяч рублей. При этом под регулирование подпадают и добросовестные перевозчики.

С учётом изложенного обоснованно включение в предлагаемый перечень тех мест, откуда осуществляются фактические регулярные перевозки под видом заказных, но последующее привлечение перевозчиков и (или) водителей к административной ответственности оказывается невозможным.

Разработчик не привёл данных, свидетельствующих о том, что хотя бы одно из предложенных им мест соответствует перечисленным требованиям. В связи с этим Министерство рассматривает все места, указанные в проекте акта, как содержащие необоснованный запрет осуществления предпринимательской деятельности. **В случае доработки проекта акта следует привести обоснование необходимости включения в перечень каждого конкретного места.**

В рассматриваемой части от ООО «Автосервис» поступило альтернативное предложение: принять (1) предложенный им порядок согласования мест, откуда отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, осуществляется более трёх раз в течение одного месяца и (2) перечень мест посадки / высадки пассажиров на территории города Новосибирска, согласование которых при осуществлении перевозки пассажиров и багажа не требуется, а также (3) форма

²⁸ Сводный отчёт, с. 4.

заявления о согласовании мест посадки и высадки пассажиров на территории Новосибирской области при перевозке пассажиров и багажа по заказу.

Министерство в целом не поддерживает предложение.

Как сообщалось ранее, в соответствии с частью 1 статьи 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ, допускается установление нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации мест, отправление²⁹ из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается или должно согласовываться с уполномоченным органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Согласно части 3 указанной статьи, согласование отправления транспортного средства, предусмотренное её частью 1 (в том числе основания для отказа в таком согласовании), осуществляется в порядке, установленном нормативным правовым актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, прослеживается чёткая взаимосвязь между установлением мест, отправление из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца должно согласовываться и утверждением порядка такого согласования. Причём, по смыслу рассматриваемых положений федерального закона, в первую очередь устанавливаются места, и только во вторую — сам порядок согласования отправок из них. Также необходимо отметить, что статьёй 38 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ предусмотрено установление порядка согласования отправления одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца. Однако ООО «Автосервис» предложило разработчику рассмотреть альтернативный Порядок согласования мест.

Кроме того, Министерство не может поддержать подход участника публичных консультаций к формированию самого перечня мест: он носит исключительный характер, то есть устанавливает случаи, когда согласование места не требуется — исключения из общего правила. Значит, само общее правило состоит в том, что без согласования любое место на территории Новосибирской области нельзя использовать в качестве места отправления. Министерство полагает, что, наоборот, исключением из общего правила может быть перечень мест, отправление из которых каким-либо образом ограничено (если фактические обстоятельства свидетельствуют о необходимости введения такого регулирования).

О местах, откуда запрещено отправление, Министерство полагает возможным сообщить следующее.

1. Пунктом 2 перечня предлагается ввести запрет отправления от автобусных остановок и прилегающих к ним территорий в радиусе 0,2 километра.

²⁹ Положение о «согласовании мест» было предусмотрено в предыдущей редакции указанной статьи.

Участник публичных консультаций ООО «Автосервис» сообщил, что имеется противоречие между указанным положением и пунктом 100 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Разработчик немотивированно не учёл данное замечание. Считаем возможным поддержать участника публичных консультаций.

В соответствии с пунктом 100 Правил, пункты посадки (высадки) пассажиров, используемые для перевозок по заказу неопределённого круга лиц, могут совмещаться с остановочными пунктами маршрутов регулярных перевозок. При этом в проекте акта отсутствует положение о том, что действие акта не распространяется на случаи осуществления перевозок по заказу неопределённого круга лиц. Таким образом, проект акта не соответствует пункту 100 Правил перевозок в части наличия в перечне, предусмотренном проектом акта, остановочных пунктов, от которых осуществляется отправление автобусов регулярных маршрутов.

Для устранения этого недостатка необходимо **из пункта 2 проекта перечня исключить слова «территории остановочных пунктов, от которых осуществляется отправление автобусов регулярных маршрутов муниципального, межмуниципального и межрегионального сообщений» с соответствующим изменением или исключением остальной части пункта.**

2. Пунктом 4 перечня предлагается ввести запрет отправления от «площадей населённых пунктов (включая парковки)», которые «в том числе» включают в себя «вокзальные площади», «предзаводские площади», «театральные и цирковые площади», «площади у торговых центров», «площади у рынков», «площади у спортивных сооружений», «площади у общественных зданий».

Перечисленные объекты, вероятно, не являются площадями в строгом смысле этого слова, то есть элементами улично-дорожной сети. Речь идёт о площадях в каком-то другом смысле, и этот смысл не всегда понятен. Например, непонятно, что именно является цирковой площадью применительно к Новосибирскому государственному цирку: площадь Лунинцев, или пространство между зданием учреждения и улицей Челюскинцев, или она вовсе отсутствует. Во втором случае неясны также конкретные границы этой площади. Аналогичные сложности возникают и при определении иных перечисленных площадей.

Слова «в том числе» указывают на открытость этого перечня. Однако его родовое понятие «площадь» не вполне позволяет определить существенные признаки понятия. В бытовом значении площадь в населённом пункте — некоторое пространство, имеющее собственное наименование. В этом смысле указание в перечне на такие разновидности площадей, как предзаводские площади, площади у торговых центров и парковки, свидетельствует о том, что данный термин использован в каком-то другом значении. Но в каком именно, из контекста непонятно.

Участник публичных консультаций ООО «Автосервис», кроме того, обратил внимание разработчика на то, что при осуществлении заказных перевозок пассажиры, как правило, заказывают автобусы к определённым, пользующимся

спросом местам: театрам, магазинам, циркам, рынкам, вокзалам, спортивным сооружениям и т. д.

Наличие в проекте акта перечисленных площадей, по мнению ООО «Автосервис», свидетельствует об ограничении прав неопределённого круга лиц на осуществление заказных перевозок. На это замечание разработчик не ответил. Министерство находит убедительным довод участника публичных консультаций. Для устранения этого недостатка следует **исключить, конкретизировать или изменить наименование места в пункте 4 проекта перечня.**

4. Сведения о выявленных положениях проекта акта, затрудняющих предпринимательскую и инвестиционную деятельность, либо способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

В результате проведённого анализа в проекте акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

№ п / п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
I	КРИТЕРИИ (ПРИЗНАКИ) ПРОЕКТА АКТА	
1	Нормативный акт не сможет решить заявленные разработчиком проблемы или разработчик не доказал, что они будут решены предлагаемым способом	Проектом акта предлагается запретить отправление одного и того же транспортного средства из одних и тех же мест, предусмотренных проектом акта, более 3 раз в месяц. При этом разработчик не доказал существование проблемы, на решение которой направлен проект акта. Поэтому такой запрет является избыточным.
II	КРИТЕРИИ (ПРИЗНАКИ) ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА АКТА, НЕ СВЯЗАННЫЕ С КРИТЕРИЯМИ (ПРИЗНАКАМИ) ПРОЕКТА АКТА	
1	Избыточные документарные обязанности, требования (касающиеся состава, формы и (или) срока предоставления документов, сведений)	—
2	Избыточные недокументарные обязанности, запреты или требования (в том числе к имуществу, персоналу и др.)	1. Пункт 1 проекта акта и наименованием четвертого столбца в таблице, содержащейся в приложении к проекту акта, противоречат друг другу. Пункт 1

№ п / п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
		<p>устанавливает перечень мест, <i>отправление</i> из которых одного и того же транспортного средства, используемого для перевозок пассажиров и багажа по заказу, более трёх раз в течение одного месяца запрещается. Столбец указывает на то, что в таблице перечисляются места <i>посадки-высадки</i>. Это вводит в заблуждение адресатов регулирования о содержании регулирования.</p> <p>2–8. Проектом акта предлагается запретить отправление одного и того же транспортного средства, используемого для заказных перевозок, чаще трёх раз в месяц из следующих мест во всех муниципальных образованиях Новосибирской области:</p> <p>1–3) территории, прилегающие в радиусе 0,2 километра к автовокзалам, автостанциям, кассовым пунктам (автокассам);</p> <p>4–5) территории остановочных пунктов, от которых осуществляется отправление автобусов регулярных маршрутов муниципального, межмуниципального и межрегионального сообщений, и прилегающие к ним территории в радиусе до 0,2 километра;</p> <p>б) площадки для отстоя и разворота автобусов, расположенные на начальных и конечных остановочных пунктах маршрутов регулярных перевозок муниципального, межмуниципального и межрегионального сообщений;</p> <p>7) площади населённых пунктов (включая парковки).</p> <p>Разработчик не привёл никаких данных о целесообразности включения в перечень именно этих мест. В силу этого Министерство рассматривает каждое из них как устанавливающее избыточный запрет.</p>

№ п / п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
		<p>Кроме того, содержащийся в пункте 2 перечня запрет на отправление от остановок противоречит пункту 100 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Указанный пункт Правил устанавливает, что пункты посадки (высадки) пассажиров, используемые для перевозок по заказу неопределённого круга лиц, <i>могут совмещаться с остановочными пунктами маршрутов регулярных перевозок.</i></p> <p>Выбранная разработчиком формулировка пункта 4 перечня затрудняет его однозначное понимание. Это связано с тем, что в состав площадей включены парковки и <i>открытый</i> перечень других объектов. Кроме того, запрет может коснуться заказных перевозок зрителей театров, посетителей иных общественных зданий, несмотря на то что такие заказные перевозки не создают препятствий осуществлению регулярных перевозок.</p>
3	Необоснованно широкие и (или) избыточные полномочия органов власти, их должностных лиц	—
4	Иные избыточные ограничения для бизнеса	—
5	Способствование иным, не указанным выше, образом возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	—

5. Выводы

По итогам проведения оценки регулирующего воздействия Министерство пришло к следующим выводам:

5.1. Доказанность решения проблемы предложенным способом

Разработчик не доказал существование проблемы, на решение которой направлен проект акта. При этом проект акта предусматривает установление

запретов. Такие запреты в силу сказанного являются избыточными. Внесение изменений в проект акта не может устранить данный недостаток.

С учётом изложенного Министерство предлагает разработчику не принимать нормативный акт, проект которого рассмотрен в настоящем заключении.

5.2. Наличие в проекте акта положений, на выявление которых направлена оценка регулирующего воздействия

В проекте акта выявлены положения, содержащие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности. В случае принятия проекта акта для их устранения необходимо:

5.2.1. Исключить из наименования столбца четвёртого таблицы в приложении к проекту акта слово «высадки».

5.2.2. Привести в сводном отчёте обоснование необходимости включения в перечень каждого конкретного места.

5.2.3. Из пункта 2 проекта перечня исключить слова «территории остановочных пунктов, от которых осуществляется отправление автобусов регулярных маршрутов муниципального, межмуниципального и межрегионального сообщений» с соответствующей переработкой или исключением остальной части пункта.

5.2.4. Исключить, конкретизировать или изменить наименование места в пункте 4 проекта перечня (площади населённых пунктов).

Заместитель министра экономического развития
Новосибирской области



В.Б. Шовтак