

ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«01» августа 2016 г.

№ 4

**об оценке регулирующего воздействия проекта постановления
Правительства Новосибирской области «Об утверждении Порядка
установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных
перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на
территории Новосибирской области»**

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее — министерство), в соответствии с пунктами 24–27 Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утверждённого Постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее — Положение), рассмотрело проект постановления Правительства Новосибирской области «Об утверждении Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области» (далее также — проект акта) и сводный отчёт о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, подготовленный министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (далее — разработчик акта), и сообщает следующее.

1. Сведения о размещении извещения и проведении публичных консультаций

1.1. Сведения о размещении извещения и уведомлении об этом

Извещение было размещено 16 мая 2016 года и доступно в сети «Интернет» по следующему адресу: <http://dem.nso.ru/filestore/18d7142c-7674-4ba6-9fcf-c36ab9a9e0d1>. На момент дачи настоящего заключения извещение также доступно на официальном сайте разработчика акта в сети «Интернет» по следующей гиперссылке: <http://www.mintrans.nso.ru/page/1522>.

В соответствии с подпунктом 7 пункта 8 Положения, срок, в течение которого разработчиком акта принимаются предложения в связи с размещением извещения, не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения министерством ссылки на официальном сайте Правительства Новосибирской области. Данное требование соблюдено. Предложения в связи с размещением указанного извещения принимались в период с 16 мая по 2 июня 2016 года (17 календарных дней). Предложения в указанный период от участников публичных консультаций не поступили.

1.2. Сведения о проведении публичных консультаций

Согласно пункту 17 Положения, срок проведения публичных консультаций не может составлять менее 20 календарных дней с даты размещения ссылки на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Разработчиком данное требование соблюдено. Публичные консультации по проекту акта проводили в период с 6 июня по 27 июня 2016 года (20 календарных дней).

О проведении публичных консультаций были извещены главы муниципальных районов Новосибирской области, главы городских округов Новосибирской области, СРО НП «Транспортный союз Сибири», Уполномоченный по правам предпринимателей в Новосибирской области.

1.3. Сведения об учёте поступивших предложений

В ходе публичных консультаций в адрес разработчика акта, согласно пункту 3 части IV сводного отчёта, поступило 6 предложений: по 2 от МУП «Маслянинскавтотранс», Администрации города Искитима и Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области.

Первое предложение МУП «Маслянинскавтотранс» состояло в дополнении подпункта 2 пункта 5 Порядка положением о включении в состав комиссии по обследованию маршрута перевозчиков, обслуживающих данный маршрут. Разработчик акта указал: «Принято с поправкой — при изменении маршрута регулярных перевозок».

Действительно, в исходной редакции подпункт 2 пункта 5 Порядка был представлен в следующей редакции: «2) сведения о возможности обеспечения безопасных условий перевозки, подтвержденные актом комиссионного обследования на соответствие маршрута регулярных перевозок требованиям безопасности дорожного движения с участием представителей уполномоченных органов, органов местного самоуправления, по территории которых проходит маршрут, государственной инспекции по безопасности дорожного движения, владельцев автомобильных дорог (далее — акт обследования маршрута)». После доработки проекта акта по результатам публичных консультаций указанное положение сформулировано иначе: «2) сведения о возможности обеспечения безопасных условий перевозки, подтвержденные актом комиссионного обследования на соответствие маршрута регулярных перевозок

требованиям безопасности дорожного движения с участием представителей уполномоченных органов, органов местного самоуправления, по территории которых проходит маршрут, государственной инспекции по безопасности дорожного движения, перевозчиков, работающих на маршруте регулярных перевозок, владельцев автомобильных дорог (далее — акт обследования маршрута)».

Второе предложение указанного участника публичных консультаций (учитывать мнение населения в случае отмены маршрута регулярных перевозок при низком пассажиропотоке вследствие не востребоваемости маршрута у населения) было отклонено разработчиком акта со следующей мотивировкой: «Мнение населения должно учитываться органами местного самоуправления, которые дают заключение о необходимости установления, изменения или отмены маршрута». Министерство полагает, что указанный мотив отклонения предложения достаточно обоснован, однако обращает внимание разработчика акта на отсутствие в проекте акта положений, касающихся составления и дачи таких заключений. Возможно, данное обстоятельство необходимо будет учесть в случае доработки проекта акта.

Пункт 4 Порядка в исходной редакции был сформулирован следующим образом:

«4. Установление, изменение и отмена маршрутов регулярных перевозок, с учётом потребности населения в перевозках, возможности обеспечения безопасных условий перевозки, а также обоснованных предложений органов местного самоуправления, осуществляются на основании приказов уполномоченных органов.

Маршрут регулярных перевозок считается установленным или измененным со дня включения сведений о данном маршруте в реестр маршрутов регулярных перевозок с присвоением регистрационного номера, который является номерным обозначением данного маршрута, или изменения таких сведений в реестре муниципальных и межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, но не позднее двух рабочих дней со дня издания приказа уполномоченного органа.

Маршрут регулярных перевозок считается отмененным со дня исключения сведений о данном маршруте соответственно из реестра муниципальных или межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок».

Администрация город Искитима предложила слова «приказов» и «приказа» заменить соответственно словами «нормативных правовых актов» и «нормативного правового акта». Данное предложение было учтено разработчиком акта в полном объёме, поскольку в редакции Порядка, доработанного по результатам публичных консультаций, указанный пункт сформулирован следующим образом:

«4. Установление, изменение и отмена маршрутов регулярных перевозок, с учётом потребности населения в перевозках, возможности обеспечения безопасных условий перевозки, а также обоснованных предложений органов местного самоуправления, осуществляются на основании нормативных

правовых актов уполномоченного органа.

Маршрут регулярных перевозок считается установленным или измененным со дня включения сведений о данном маршруте в реестр маршрутов регулярных перевозок с присвоением регистрационного номера, который является номерным обозначением данного маршрута, или изменения таких сведений в реестре муниципальных и межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, но не позднее двух рабочих дней со дня издания нормативного правового акта уполномоченного органа.

Маршрут регулярных перевозок считается отмененным со дня исключения сведений о данном маршруте соответственно из реестра муниципальных или межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок».

Второе предложение Администрации города Искитима состояло в исключении листов 5, 7 и 8 паспорта маршрута применительно к муниципальным маршрутам регулярных перевозок. Разработчик акта согласился с предложением частично: в правом верхнем углу листа 5 паспорта маршрута, форма которого доработана по результатам публичных консультаций, указано: «(не применяется для муниципальных маршрутов в границах городских округов и поселений)». В отношении листов 7 (сведения о трассе маршрута) и 8 (оборудование остановочных пунктов на маршруте, характеристика автобусных станций, автопавильонов и диспетчерских пунктов на муниципальных и межмуниципальных междугородных маршрутах) разработчик отклонил предложение, пояснив: «Листы 7 и 8 содержат характеристику маршрута и остановочных пунктов, что необходимо уполномоченному органу как организатору перевозок». Министерство полагает, что такое обоснование отклонения предложения не является надлежащим, поскольку не даёт представления о том, для чего организатору маршрута необходимы указанные в листах 7 и 8 сведения. Кроме того, следует учитывать, что характеристика одних и тех же остановочных пунктов не меняется в зависимости от маршрута, в связи с чем целесообразность их указания в паспорте каждого из таких маршрутов неочевидна. Учитывая, что к листам 7 и 8, как показано далее, имеются замечания также в связи с возможными ограничениями осуществления предпринимательской деятельности, министерство рекомендует разработчику акта повторно рассмотреть данное предложение.

Предложения Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области касались проанализированных далее положений подпункта 3 пункта 7 и подпункта 2 пункта 10 Порядка, которые устанавливают такое основание соответственно для отказа в установлении, изменении маршрута регулярных перевозок и для отмены маршрута регулярных перевозок, как наличие сопряжённых (дублирующих) автобусных маршрутов или маршрутов пассажирского транспорта других видов, имеющих резерв провозных возможностей или запас уровня наполнения подвижного состава. По мнению данного участника публичных консультаций, указанные положения затрагивают интересы перевозчиков, работающих на дублирующих маршрутах.

Разработчик акта отклонил оба замечания, мотивировав это тем, что «решение об отказе в установлении или изменении маршрута принимается коллегиально межведомственной комиссией, с учётом мнения работающих перевозчиков и населения», а «решение об отмене маршрута принимается коллегиально межведомственной комиссией, с учётом мнения органов местного самоуправления и населения».

Между тем решение об установлении, изменении и отмене маршрута регулярных перевозок, а равно отказ в установлении, изменении или отмене маршрута принимается уполномоченным органом. Это непосредственно вытекает из частей 1 и 4 статьи 11 Закона об организации перевозок. С учётом этого обстоятельства, а также выявленных министерством недостатков указанных положений министерство рекомендует разработчику повторно рассмотреть данные предложения и при необходимости внести соответствующие изменения в проект акта.

2. Анализ проблем и целей регулирования

2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов

2.1.1. Заявленные проблемы и их негативные эффекты

Разработчик акта формулирует заявленную проблему и её негативные эффекты следующим образом:

1) «отсутствует единый порядок установления, изменения и отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области — отсутствие единого порядка способствует расширению полномочий муниципальных уполномоченных органов» (пункт 1.1 части II сводного отчёта);

2) «отсутствие порядка установления, изменения и отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области», негативные эффекты не указаны (пункт 1 части III сводного отчёта).

Кроме того, в пункте 2.2 сводного отчёта разработчик акта ссылается на статью 12 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее также — Закон об организации регулярных перевозок) и пункт 5 статьи 2 Закона Новосибирской области от 5 мая 2016 года № 55-ОЗ «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области» (далее также — Закон о транспортном обслуживании НСО) как на предписывающие принять анализируемый Порядок.

2.1.2. Анализ правильности заполнения сводного отчёта

Исходя из вышеизложенного заявленная проблема по своему характеру

сводится к отсутствию нормативного правового акта, обязательного в силу действующего регулирования. В этом случае в графе третьей таблицы 1 части III сводного отчёта (характер проблемы) указывается «отсутствие нормативного правового акта, обязательного в силу действующего регулирования». Разработчик в указанной графе указал число 1, смысл которого не вполне ясен.

При наличии единственной проблемы, состоящей в отсутствии нормативного правового акта, обязательного в силу существующего регулирования, негативные эффекты такой проблемы в сводном отчёте указывать, как правило, не следует в силу их очевидности.

Министерство, кроме того, полагает возможным не согласиться с характеристикой «расширения правомочий муниципальных уполномоченных органов» как негативного эффекта заявленной проблемы, поскольку, согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации, население самостоятельно решает вопросы местного значения.

2.1.3. Анализ обоснованности заявленных проблем

Статья 12 Закона об организации регулярных перевозок предусматривает:

«1. Порядок установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе основания для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для отмены данных маршрутов) устанавливается законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами с учётом положений настоящего Федерального закона.

2. Муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считаются установленными или изменёнными со дня включения предусмотренных пунктами 1–10 части 1 статьи 26 настоящего Федерального закона сведений о данных маршрутах соответственно в реестр муниципальных маршрутов регулярных перевозок, реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок или изменения таких сведений в этих реестрах.

3. Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный орган местного самоуправления, принявшие решение об отмене муниципального маршрута регулярных перевозок, межмуниципального маршрута регулярных перевозок, обязаны уведомить об указанном решении юридическое лицо, индивидуального предпринимателя, уполномоченного участника договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по соответствующему маршруту, не позднее ста восьмидесяти дней до дня вступления указанного решения в силу.

4. Муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считаются отменёнными со дня исключения сведений о данных маршрутах соответственно из реестра муниципальных маршрутов регулярных перевозок, реестра межмуниципальных маршрутов

регулярных перевозок».

Поскольку слова *порядок установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок*, почти полностью повторяемые в наименовании проекта акта, встречаются только в части 1 приведённой статьи, следует полагать, что именно на неё ссылается разработчик акта.

Следует, однако, заметить, что толкование части 1 статьи 12 Закона об организации регулярных перевозок как однозначно обязывающей принять соответствующий региональный или муниципальный нормативный правовой акт, не вполне очевидно. Указанная норма содержит положение о том, что «порядок... устанавливается... [региональными и муниципальными] нормативными правовыми актами». Такой синтаксис может выражать одно из двух значений: «органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления обязаны принять порядок» или «полномочиями по принятию порядка являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления» (что автоматически означает отсутствие таких полномочий у федеральных органов государственной власти).

В пользу первого способа толкования говорит только наличие слова «устанавливается» при одновременном отсутствии слов, характерных для диспозитивных норм права: «могут», «вправе» и тому подобных. Однако против такого подхода свидетельствует множественность предположительно обязанных субъектов. Применительно ко второму способу толкования (в подтверждение и в опровержение его) могут быть высказаны аргументы, обратные приведённым.

Таким образом, синтаксический анализ нормы не позволяет сделать однозначного вывода о характере содержащихся в ней положений (в проверяемой части).

Вместе с тем изучение аналогичных по структуре норм, встречающихся в этом же федеральном законе, показывает, что анализируемое положение устанавливает полномочие, а не обязанность. В частности, невозможна иная трактовка части 1 статьи 11 Закона об организации регулярных перевозок, согласно которой муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного городского поселения *устанавливаются*, изменяются, отменяются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Очевидно, что отсутствие маршрута регулярных перевозок в силу отсутствия необходимости в нём не является нарушением Закона об организации перевозок. Следовательно, аналогичный вывод можно сделать и в отношении части 1 статьи 12 указанного федерального закона.

Аналогично, в соответствии с пунктом 5 статьи 2 Закона о транспортном обслуживании НСО, установление порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе основания для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для отмены данных маршрутов) относится к *полномочиям* Правительства Новосибирской

области. Наличие полномочий само по себе не означает необходимость их использования.

В этой связи министерство не может согласиться с заявленной разработчиком акта проблемой, на решение которой направлен проект акта. В данном случае, как представляет, это не исключает возможности разработки проекта акта и его принятия, но требует критического отношения к тем его положениям, которые устанавливают обязанности субъектов предпринимательской деятельности.

2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения

С учётом изложенного в пункте 2.1 настоящего заключения заявленная разработчиком акта цель регулирования и вытекающие из неё индикаторы достижения такой цели представляется некорректными.

В случае доработки проекта акта разработчику акта рекомендуется уделить особое внимание вопросу о проблемах существующего регулирования, вытекающих из них целях регулирования и индикаторах достижения этих целей.

3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования

Пункт 2 Порядка распределяет полномочия по установлению, изменению и отмене маршрутов регулярных перевозок между уполномоченным органом государственной власти Новосибирской области и уполномоченными органами местного самоуправления, а также определяет, чем следует руководствоваться при принятии решения об установлении, изменении или отмене таких маршрутов.

Так, муниципальный маршрут, согласно рассматриваемому пункту (**абзац 1**), устанавливается уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования Новосибирской области. Пунктом 7 статьи 3 Закона об организации регулярных перевозок термин «муниципальный маршрут регулярных перевозок» в применимой к Новосибирской области части определён следующим образом: «маршрут регулярных перевозок в границах поселения... либо двух и более поселений одного муниципального района». Учитывая положения абзацев 4 и 6 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», под поселением следует понимать городское поселение (в том числе городской округ) или сельское поселение. (соответственно: «поселение — городское или сельское поселение»; «городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного

самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»).

При этом часть 1 статьи 11 Закона об организации регулярных перевозок устанавливает, что муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного городского поселения устанавливаются, изменяются, отменяются уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. В этой части анализируемый пункт полностью повторяет положения федерального закона. Кроме того, Порядок распространяет аналогичные положения на поселения, не являющиеся городскими поселениями (то есть на сельские поселения), что законом не предусмотрено, но прямо ему и не противоречит: прямой запрет не установлен, а часть 2 статьи 2 Закона об организации регулярных перевозок предусматривает, что отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные нормативными правовыми актами Российской Федерации регулируются законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Согласно пункту 2 статьи 4 Европейской хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключён из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Пункт 3 той же статьи содержит следующее правило: осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Министерство полагает, что если в каком-либо сельском поселении Новосибирской области возникнет необходимость установить маршрут регулярных перевозок, то отнесение этого вопроса к компетенции уполномоченного органа такого сельского поселения не вызовет затруднений в осуществлении предпринимательской деятельности, поскольку из органов публичной власти именно он — в силу наибольшей приближенности к населению — будет обладать наиболее полным представлением о потребностях последнего, что даст ему возможность при прочих равных вынести наиболее приемлемое для населения решение. В остальном приведённая часть анализируемой нормы не нуждается в детальной оценке регулирующего воздействия, поскольку, как сообщалось выше, дублирует нормы федерального законодательства и, следовательно, вне зависимости от её результатов не может быть изменена или отменена.

Согласно **абзацу 2 пункта 2** Порядка, установление, изменение, отмена межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок осуществляется областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере организации транспортного обслуживания населения, осуществления функций по организации регулярных перевозок. При этом часть 4 статьи 11 Закона об организации регулярных перевозок содержит аналогичное правило: «Межмуниципальные маршруты регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации устанавливаются, изменяются,

отменяются уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации». В обоих случаях под межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок понимаются маршрут регулярных перевозок в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации, не менее двух городских округов одного субъекта Российской Федерации или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта Российской Федерации (пункт 6 статьи 3 Закона об организации регулярных перевозок). Таким образом, и в этой части положения Порядка в полной мере соответствуют положениям федерального законодательства, что исключает необходимость проведения оценки их регулирующего воздействия.

Абзац 5 пункта 2 Порядка определяет перечень органов и лиц, по инициативе которых может вводиться, изменяться или отменяться маршрут регулярных перевозок, а именно: уполномоченные органы; заинтересованные органы местного самоуправления, по территории которых проходит маршрут регулярных перевозок; перевозчики (юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники простого товарищества). Иные физические и юридические лица (в том числе субъекты предпринимательской деятельности), как следует из **абзаца 6 пункта 2** Порядка, могут обращаться в уполномоченные органы с предложениями об установлении, изменении, отмене маршрутов регулярных перевозок, которые рассматриваются в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Согласно **пункту 5** Порядка, инициатор установления или изменения маршрута регулярных перевозок должен направить соответствующим уполномоченным органам заявление с приложением технико-экономического обоснования целесообразности установления или изменения маршрута регулярных перевозок. Такое технико-экономическое обоснование, согласно анализируемому пункту, должно содержать в себе:

— данные проведенного инициатором установления или изменения маршрута регулярных перевозок обследования пассажиропотока по пути его следования, в порядке, определенном уполномоченным органом исполнительной власти Новосибирской области;

— сведения о возможности обеспечения безопасных условий перевозки, подтвержденные актом комиссионного обследования на соответствие маршрута регулярных перевозок требованиям безопасности дорожного движения с участием представителей уполномоченных органов, органов местного самоуправления, по территории которых проходит маршрут, государственной инспекции по безопасности дорожного движения, перевозчиков, работающих на маршруте регулярных перевозок, владельцев автомобильных дорог;

— обоснованные предложения инициатора о целесообразности установления или изменения маршрута регулярных перевозок в форме пояснительной записки.

Из приведенных положений следует, что инициатор установления или

изменения маршрута регулярных перевозок до направления соответствующего предложения должен:

1) в порядке, определённом уполномоченным органом исполнительной власти Новосибирской области, провести обследование пассажиропотока по пути следования маршрута;

2) инициировать и (или) организовать проведение комиссии по обследованию маршрута на соответствие требованиям безопасности дорожного движения в составе представителей:

а) уполномоченных органов;

б) органов местного самоуправления, по территории которых проходит маршрут;

в) перевозчиков, работающих на маршруте регулярных перевозок;

г) владельцев автомобильных дорог.

Как следует из абзаца 5 пункта 2 Порядка, инициаторами могут быть, в частности, перевозчики (юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники простого товарищества), то есть субъекты предпринимательской деятельности. Следовательно, перечисленные обязанности распространяются и на них. В пункте 3.2 сводного отчёта разработчик указывает на то же обстоятельство.

В этой связи эти две обязанности нуждаются в более детальном анализе.

Обязанность по обследованию пассажиропотока

Содержание обязанности по обследованию пассажиропотока в настоящий момент неизвестно, поскольку порядок её исполнения, согласно проекту акта, будет определяться нормативным правовым актом уполномоченного органа исполнительной власти Новосибирской области. При её оценке следует учитывать, что в большей степени в получении данных обследования пассажиропотока заинтересован уполномоченный орган, поскольку эти данные необходимы ему для принятия решения о целесообразности установления, изменения или отмены маршрута регулярных перевозок. (Косвенно такой вывод подтверждается решением Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-22600/2015, в котором суд счёл, что «обследование пассажиропотока относится к реализации функции по организации транспортного обслуживания населения в границах г. Новосибирска и созданию условий для предоставления транспортных услуг населению». В свою очередь, пунктом 7 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» этот вопрос отнесён к вопросам местного значения городского поселения.) Перевозчик же заинтересован в извлечении прибыли, то есть с большей степенью вероятности будет предлагать такие маршруты, которые гарантируют большой доход. Для получения информации о маршрутах, отвечающих указанным требованиям, могут применяться данные, полученные в результате обследования пассажиропотока, в том числе способами, отличающимися от тех, которые установит уполномоченный орган Новосибирской области, а также иным образом (например, в результате непосредственного выявления проблемы

связности нескольких точек).

Следует заметить, что абзацем 2 пункта 6 Порядка предписана необходимость при установлении нового маршрута устанавливать ожидаемый пассажиропоток путём анкетного обследования, опроса населения, прогнозирования и ориентировочного расчёта в порядке, определённом уполномоченным органом исполнительной власти Новосибирской области. Исходя из буквального толкования указанной нормы эта обязанность возлагается на уполномоченный орган, потому что установление маршрута относится к его исключительной компетенции. Однако из пункта 3.3 сводного отчёта следует, что, по мнению разработчика, новые функции, полномочия и обязанности областных исполнительных органов государственной власти Новосибирской области и органов местного самоуправления не вводятся, а существующие не меняются. Это даёт основание предположить, что в правоприменительной практике результаты обследования пассажиропотока именно этими методами перевозчики и другие инициаторы установления новых маршрутов должны будут отражать в технико-экономическом обосновании.

Стоимость каждого метода обследования пассажиропотока зависит не только от способов сбора информации (что и характеризует метод) и необходимых для этого материалов, но также и от продолжительности исследования, количества собираемой за один день информации и других. Поскольку в настоящий момент эти параметры не определены, точный расчёт расходов, необходимых для исполнения указанной обязанности, невозможен.

Однако известно, что постановлением мэра города Новосибирска от 8 июля 2015 года № 4568 были утверждены тарифы на оказание платных услуг муниципальным казённым предприятием города Новосибирска «Центр управления городским автоэлектротранспортом» (далее — Тарифы), в частности пунктом 7 Тарифов — за обследование пассажиропотоков стоимостью 278 рублей за 1 чел./час.

Если брать указанную сумму за базовую, то общая базовая стоимость услуг

(P) будет рассчитываться по формуле: $P = \sum_{a=1}^m R_a$, где:

$R_a = \sum_{k=1}^g F_k$ — сумма расходов на учётчиков за a -й день обследования,

$F_k = \sum_{m=1}^p (278 \times N_m)$ — сумма расходов, понесённых в связи с обследованием пассажиропотока k -м учётчиком в течение p часов.

В такую стоимость услуг не попадают расходы на приобретение необходимых для обследования материалов, технических средств, подвоз учётчиков к месту начала движения по маршруту и обратно, а также стоимость обработки полученной информации.

Таким образом, если определить перечисленные параметры, можно сделать примерный (и заведомо неполный) расчёт стоимости услуг по обследованию пассажиропотока. При этом необходимо также заметить, что к городу

Новосибирску он будет неприменим, поскольку указанным выше решением арбитражного суда была подтверждена законность решения Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области, признавшего незаконным оказание муниципальным казённым учреждением услуг по обследованию пассажиропотоков на возмездной основе.

Так, для гипотетического маршрута со следующими параметрами расчёты будут следующими: продолжительность маршрута — 40 минут; постоянное фиксированное время между ближайшими автобусами составляет 10 минут езды; начало движения в 07:00, прекращение движения (прибытие последнего автобуса по обратному направлению) в 21:30. При таких исходных данных первое прибытие последнего автобуса на начальную точку пути произойдёт за 10 минут до прибытия туда первого автобуса, то есть в 08:10. Следовательно, на маршруте будет находиться 8 автобусов. Как видно из таблицы, время пребывания каждого из них на маршруте составит 13 часов 20 минут:

Пункт	Время прибытия (по рейсам)							
	№ 1	№ 2	№ 3	№ 4	№ 5	№ 6	№ 7	№ 8
Начало движения	07:00	07:10	07:20	07:30	07:40	07:50	08:00	08:10
Конец движения	20:20	20:30	20:40	20:50	21:00	21:10	21:20	21:30

Если округлить указанное значение до 13 часов, то получится, что на каждого учётчика за день его работы приходится по 3614 рублей. Таким образом, общие расходы за день на учётчиков составят 28912 рублей.

Умножив полученный результат, исходя из рекомендованного министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области¹ количества дней, в течение которых должно проводиться обследование пассажиропотоков (не менее 2 рабочих дней и 2 выходных дней в течение недели), на 4, получаем примерную стоимость оказания услуг по обследованию пассажиропотока, равную **115 648 рублям**.

Указанные расходы необходимо понести (с учётом изложенного выше) для того, чтобы внести в документ, представляемый инициатором, содержащиеся в результатах исследования данные вне зависимости от того, использовал ли сам перевозчик эти данные для принятия решения об обращении в уполномоченный орган.

Министерство полагает, что необходимые для факта рассмотрения по существу предложения об установлении или изменении маршрута регулярных перевозок расходы, составляющие 115 648 рублей, являются для перевозчика избыточными, равно как и сама обязанность по получению документа, который

¹ пункт 15 Порядка проведения регулярного сезонного обследования пассажиропотоков на маршрутах муниципального, пригородного и межмуниципального сообщения на территории Новосибирской области перевозчиками, заключившими договоры на перевозку пассажиров по специальному проездному билету, утвержденного приказом министерства транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области от 20 июня 2013 года № 95

может не представлять для инициатора, являющегося перевозчиком, самостоятельной ценности (для случаев, когда он принял решение не на основании обследования пассажиропотока, проведённого в порядке, установленном уполномоченным органом Новосибирской области).

Обязанность по подтверждению безопасности маршрута

Содержание обязанности, вытекающей из подпункта 2 пункта 5 Порядка, также представляется не вполне ясным. По существу речь идёт о том, что инициатор должен получить акт комиссионного обследования маршрута регулярных перевозок на соответствие требованиям безопасности дорожного движения и на его основании указать в технико-экономическом обосновании на то, отвечает ли маршрут требованиям безопасности.

Однако кем и каким образом созывается такая комиссия, является ли она постоянно действующим органом или создаётся по мере необходимости, принимает ли в ней участие сам инициатор, в какие сроки и в каком порядке она заседает и направляет указанный акт инициатору, из содержания проекта акта выяснить не представляется возможным.

Примерный перечень объектов исследования комиссии указан в нескольких положениях Порядка:

1) в абзаце 3 пункта 6 («Новые маршруты могут быть организованы при условии признания состояния дорог и их обустройства соответствующими требованиям безопасности движения»);

2) в подпункте 4 пункта 7 («[Решение об отказе в установлении или изменении действующего маршрута регулярных перевозок принимается уполномоченным органом при наличии] несоответствия технического состояния автомобильных дорог, мостов, железнодорожных переездов по маршруту регулярных перевозок требованиям безопасности дорожного движения и безопасности пассажирских перевозок, а также отсутствия обустроенных остановочных пунктов, разворотных площадок и площадок отстоя транспорта по пути следования маршрута»);

в пункте 12: абзаце первом («С целью оценки соответствия технического состояния и уровня содержания автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, их инженерного оборудования требованиям безопасности движения комиссией, утверждённой уполномоченными органами, производится обследование маршрутов регулярных перевозок перед их установлением и изменением в порядке, определяемом действующими законодательными и иными нормативными правовыми документами») и втором («Соответствие маршрутов требованиям безопасности движения, оформление результатов обследования производится в соответствии с Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ „О безопасности дорожного движения“ и приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 15.01.2014 № 7 „Об утверждении Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и Перечня мероприятий по подготовке работников юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

осуществляющих перевозки автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, к безопасной работе и транспортных средств к безопасной эксплуатации“»).

Правила обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утверждённые упомянутым приказом Министерства транспорта Российской Федерации, содержат следующие положения, которые могут относиться к содержанию анализируемой обязанности:

— пункт 61: «Маршруты регулярных перевозок пассажиров автобусами организуются на автомобильных дорогах I–IV категорий, а троллейбусами — на автомобильных дорогах I–III категорий.

Регулярное автобусное движение на участках дорог V категории может быть организовано в целях осуществления автобусных перевозок на подъездах к сельским населённым пунктам автобусами, относящимися к категории транспортных средств М2, при наличии на участках таких дорог твёрдого дорожного покрытия в соответствии с законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности, а также местных уширений проезжей части, достаточных для разезда транспортных средств в зоне видимости с транспортными средствами встречного направления движения с соблюдением Правил дорожного движения и требований безопасности, предъявляемых к транспортным средствам, обеспечивающим данные перевозки»;

— пункт 63: «Организация автобусного маршрута регулярных перевозок пассажиров, проходящего через нерегулируемый железнодорожный переезд, осуществляется по согласованию с владельцем данного переезда»;

— пункт 64: «Запрещается организация маршрута регулярных перевозок городского наземного электрического транспорта, проходящего через железнодорожные переезды основных магистралей общей сети, электрифицированные внешние и внутренние подъездные пути»;

— пункт 72: «К особым условиям перевозок пассажиров и грузов относятся:

1) перевозки по зимникам, в условиях бездорожья, переправам через водные преграды;

<...>

3) маршруты, проходящие по трудным участкам пересечённой местности;

4) движение трамваев на прямолинейных участках с уклонами:

более 70 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 200 метров;

более 60 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 250 метров;

более 50 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 350 метров;

более 40 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 500 метров;

более 30 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 700 метров;

или эквивалентных им уклоны на указанной протяжённости, определённые

по формуле:

$$i_y = \frac{\sum i_k \times L_k}{\sum L_k} (\text{‰}),$$

где i_k — величина уклона, ‰;

L_k — протяжённость уклона, м;

более 30 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 150 метров при наличии на спусках или непосредственно после них кривых (поворотов) радиусом менее 30 метров.

5) движение троллейбусов на прямолинейных участках с уклонами:

более 60 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 100 метров;

более 50 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 150 метров;

более 40 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 200 метров;

или эквивалентные им уклоны на указанной протяжённости, определённые по формуле, приведённой в подпункте 4 настоящего пункта;

более 30 ‰ при непрерывной протяжённости свыше 150 метров при наличии на спусках или непосредственно после них кривых (поворотов) радиусом менее 30 метров»;

— пункт 85: «Перевозка пассажиров и грузов на участках маршрута с особыми условиями движения допускается при условии соответствия параметров геометрических элементов и транспортно-эксплуатационных показателей участков автомобильных дорог, их конструктивных элементов, защитных дорожных сооружений, искусственных дорожных сооружений и элементов обустройства, параметров их ремонта требованиям законодательства Российской Федерации о техническом регулировании и законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения»;

— пункт 88: «Регулярная перевозка пассажиров по маршрутам с особыми условиями движения осуществляется при следующих условиях:

1) ширина проезжей части участков автомобильных дорог достаточна для безопасного разъезда транспортных средств встречного направления;

2) участки автомобильных дорог, имеющие радиусы в плане менее 2000 метров, обустроены виражами и переходными кривыми;

3) горизонтальная и вертикальная дорожная разметка на проезжей части и элементах обустройства автомобильных дорог хорошо различима в любое время суток;

4) участки автомобильных дорог обозначены сигнальными столбиками и световозвращателями. Световозвращатели, используемые для оптической ориентации водителей, установлены на кривых радиусом менее 60 метров в сочетании с линиями горизонтальной разметки;

5) на серпантинах, участках автомобильных дорог в плане малого радиуса, участках, пересечениях и примыканиях с необеспеченной видимостью установлены сферические зеркала увеличенного размера (диаметром 1000 мм и выше);

6) ограничение скоростных режимов осуществлено посредством установки соответствующих дорожных знаков на участках автомобильных дорог в соответствии с проектом организации дорожного движения, утверждённым в установленном порядке;

7) имеется дополнительное информационное обеспечение водителей

посредством использования дорожных знаков и указателей о величине уклона, протяжённости спусков и подъемов, профиле автомобильной дороги, рекомендуемой минимальной дистанции транспортных средств, наличии опасных участков на маршруте».

Иными словами, если комиссия проводится в соответствии с приведёнными положениями, то преимущественно её работа должна сводиться к определению категории (категорий) дорог, по которым проложен или предлагается проложить маршрут, при наличии железнодорожных переездов — проверке указанных пунктов 62 и 63, а также к констатации отсутствия особых условий, перечисленных в пункте 72 Правил обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

Следует заметить, что многие нормы указанного акта заимствованы из Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утверждённого приказом Министра транспорта Российской Федерации от 8 января 1997 года № 2. Названное Положение, утратившее силу в связи с изданием приказа Минтранса РФ от 10 апреля 2013 года № 120, содержало также пункты 4.15–4.20 под общим заголовком «Обследование автобусных маршрутов». Однако в Правилах обеспечения безопасности перевозок пассажиров и грузов автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом эти положения не перешли.

В федеральном законе, ссылка на который содержится в абзаце 2 пункта 12 Порядка, также нет положений о порядке обследования маршрутов и оформления результатов такого обследования.

Таким образом, обе ссылки, содержащиеся в абзаце 2 пункта 12 Порядка, являются некорректными.

Кроме того, следует учитывать также, что в компетенцию перевозчика не входит и — с учётом необходимости обеспечения баланса интересов — не должна входить проверка маршрута на соответствие требованиям безопасности дорожного движения. Представляется, что такое исследование должно проводиться в отношении предложенного маршрута (то есть после подачи соответствующего предложения) органами публичной власти с участием представителя перевозчика.

Учитывая изложенное, установление какой-либо обязанности для субъектов предпринимательской деятельности по взаимодействию с комиссией по обследованию маршрутов до подачи предложения об установлении или изменении маршрута регулярных перевозок представляется существенно и необоснованно затрудняющим подачу такого предложения. Министерство предлагает разработчику акта не возлагать названную обязанность на перевозчиков.

Таким образом, обе перечисленные обязанности (вытекающих из подпунктов 1 и 2 пункта 5 Порядка), несмотря на то, что они направлены на получение уполномоченным органом информации, которая объективно нужна для решения вопроса о необходимости установления или изменения маршрута

регулярных перевозок, при существующем регулировании не могут возлагаться на перевозчиков.

Создание препятствий для подачи предложений, заведомо направленных на исключительное или преимущественное дублирование существующих маршрутов регулярных перевозок, было бы оправданным для случаев, когда принятие таких предложений затрудняло бы деятельность перевозчиков, работающих на таких существующих маршрутах. Однако проект акта в рассматриваемой части, как представляется, создаёт такие препятствия для подачи любых предложений, в том числе касающихся объективно необходимых маршрутов.

Необходимо также учитывать, что обращение с предложением гарантирует не его удовлетворение, а лишь рассмотрение по существу. При наличии оснований для отказа в удовлетворении предложения перевозчика уполномоченный орган не устанавливает, не изменяет маршрут регулярных перевозок предложенным способом. Министерство полагает, что такой баланс прав и обязанностей участников регулируемых правоотношений является более оптимальным.

Согласно **абзацу 1 пункта 6** Порядка, к технико-экономическому обоснованию инициатором прилагаются проекты расписания и схемы движения нового или изменённого маршрута регулярных перевозок, а также один экземпляр акта обследования маршрута.

С учётом изложенного выше, министерство полагает возможным исключить обязательность предоставления акта обследования маршрута по меньшей мере перевозчиком, предлагающим установить или изменить маршрут регулярных перевозок.

Проект схемы и расписания движения — в той мере, в которой их получение направлено на выяснение пути и частоты следования транспортных средств по маршруту, — необходимы для рассмотрения предложения по существу, поэтому требование по их предоставлению обоснованно.

Применительно к **абзацам 2 и 3 пункта 6** Порядка следует заметить, что перечисленные в ней обязанности, исходя из буквального толкования данных норм, не возлагают каких-либо обременений на инициаторов и в этой части не ухудшают положение субъектов предпринимательской деятельности. В случае если разработчиком акта подразумевалось обратное, министерство полагает возможным предложить устранить данное необоснованное затруднение обращения субъектов предпринимательской деятельности к уполномоченным органам.

Абзацем 4 пункта 6 Порядка устанавливается срок рассмотрения предложения, составляющий 45 дней, и предусматривается обязанность по письменному уведомлению инициатора о результатах рассмотрения его предложения. Представляется, что данный пункт не содержит положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности.

Пункт 7 Порядка содержит закрытый перечень оснований, по которым

уполномоченный орган может отказать в установлении или изменении маршрута регулярных перевозок:

1) отсутствие подтверждённого материалами обследования пассажиропотоков зон устойчивого (регулярного) транспортного тяготения пассажиров в данном направлении (участке) маршрутной сети;

2) наличие низкого пассажиропотока вследствие не востребоваемости данного автобусного маршрута у населения;

3) наличие сопряжённых (дублирующих) автобусных маршрутов или маршрутов пассажирского транспорта других видов, имеющих резерв провозных возможностей или запас уровня наполнения подвижного состава;

4) несоответствие технического состояния автомобильных дорог, мостов, железнодорожных переездов по маршруту регулярных перевозок требованиям безопасности дорожного движения и безопасности пассажирских перевозок, а также отсутствие обустроенных остановочных пунктов, разворотных площадок и площадок отстоя транспорта по пути следования маршрута;

5) непредоставление документов, определённых пунктом 5 Порядка, либо наличие в таких документах недостоверных сведений.

Первые два основания для отказа касаются случаев, когда на маршруте имеет место низкая наполняемость или прогнозируемо низкая наполняемость. Следовательно, отказ в установлении или изменении маршрута в соответствии с **подпунктами 1 и 2 пункта 7** Порядка не нарушает интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Запрет на установление или изменение маршрута при наличии сопряжённых или дублирующих² маршрутов пассажирского транспорта, имеющих резерв провозных возможностей или запас уровня наполнения подвижного состава (**подпункт 3 пункта 7** Порядка), как представляется, направлен на защиту конкуренции, поскольку наличие указанных условий при установлении или изменении маршрута предлагаемым образом влечёт снижение спроса на услуги другого перевозчика и, как следствие, снижение его расходов. Вместе с тем данное положение не должно толковаться как допустимое основание для отказа в установлении нового маршрута, на отдельных участках сопряжённого с другими маршрутами, если он создаётся в целях удовлетворения спроса населения в транспортных услугах, существенно выросшего после возникновения одной или нескольких зон устойчивого транспортного тяготения, при условии что зоны сопряжения с другими маршрутами не повторяют совокупность узловых точек таких маршрутов или соединяют их по пути, окрестное население которого испытывает недостаток в оказании транспортных услуг. В противном случае это создаёт необоснованные препятствия осуществлению конкуренции.

Рассмотрим следующую ситуацию. Маршрут № 1 соединяет зоны А (жилая) и Б (рабочая), между которыми имеется устойчивое транспортное тяготение. При этом маршрут проходит через точку x , ограничивающий отрезок Ax ,

² Следует полагать, что данные понятия являются синонимами и означают маршруты, которые совпадают полностью или частично.

представляющий собой единственную дорогу, по которой из зоны А можно попасть в любую другую точку города. Если в данном населённом пункте появится новый торговый центр, что приведёт к возникновению зоны В, то, очевидно, возникнет необходимость установления маршрута № 2, соединяющего зоны А и В. При этом до точки x маршруты № 1 и № 2 в прямом направлении будут совпадать. Однако если на этом участке пути у перевозчика, осуществляющего перевозку по маршруту № 1, будет иметься резерв провозных возможностей или запас уровня наполнения подвижного состава, то исходя из подпункта 3 пункта 7 уполномоченный орган вынужден будет отказать в установлении маршрута № 2.

Для подобного толкования имеются формальные основания, поскольку размер допустимого сопряжения маршрутов, который может быть обусловлен конфигурацией дорожной сети, не обозначен. В этой связи министерство полагает возможным предложить разработчику акта определить дополнительные условия, при которых участки маршрутов могут дублироваться.

Подпункт 4 пункта 7 Порядка по существу запрещает установление небезопасного маршрута или изменение существующего на небезопасный маршрут регулярных перевозок. Министерство полагает, что данное положение не затрудняет необоснованно осуществление предпринимательской деятельности.

Подпунктом 5 пункта 7 Порядка установлено формальное основание для отказа в установлении или изменении маршрута: отсутствие заявления или технико-экономического обоснования или указание в них недостоверных сведений. Представляется, что в случае выполнения предложений министерства, касающихся пункта 5 Порядка, данное основание не будет вызывать необоснованного затруднения осуществлению предпринимательской деятельности.

Согласно **абзацу 1 пункта 8** Порядка, после включения сведений об установлении маршрута регулярных перевозок в реестр муниципальных или межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок перевозчик в течение 5 рабочих дней формирует и представляет уполномоченному органу на утверждение 2 экземпляра паспорта маршрута регулярных перевозок по форме согласно приложению и расписания движения маршрута регулярных перевозок.

В соответствии с приложением к проекту акта, паспорт маршрута представляет собой набор из девяти листов:

1) титульный, где указывается номер и наименование маршрута, вид регулярных перевозок, полное наименование перевозчика, а также дата установления маршрута и дата утверждения паспорта маршрута с указанием утвердившего должностного лица;

2) основные характеристики маршрута: его протяжённость в прямом и обратном направлении, средняя протяжённость, вид сообщения и вид маршрута; муниципальные образования, по территории которых проходит маршрут; ограничения, предъявляемые к транспортным средствам,

допускаемым к работе на нём; дата и основание установления, отмены;

3) схема маршрута регулярных перевозок с указанием опасных участков;

4) акт замера протяжённости маршрута и определения технической возможности движения, в котором указывается состав комиссии, дата её проведения, номер и наименование маршрута; транспортное средство, на котором проводился контрольный замер, включая его марку, государственный (бортовой) номер, а также водитель и номер путевого листа; протяжённость маршрута в прямом и обратном направлении согласно показанию одометра; наименования остановочных пунктов, расстояния между ними и от начального пункта; расстояние между границами населенных пунктов, на территории которых расположены начальный и конечный пункты маршрута; величина поправочного коэффициента к показаниям одометра. Кроме того, форма листа предполагает необходимость отдельного от паспорта маршрута в целом утверждение данного акта;

5) не применяемая для муниципальных маршрутов в границах городских округов и поселений таблица расстояний между остановочными пунктами маршрута, определяющих стоимость проезда и провоза багажа между остановочными пунктами;

б) характеристика проезжей части на маршруте, включающая в себя таблицу с графами «Наименование автомобильной дороги», «Начальный — конечный пункт», «Протяжённость участка, км», «Ширина, м», «Тип покрытия», объединёнными в граф «Участок улично-дорожной сети», а также графы «Наименование организации» и «Адрес, телефон», объединённые в граф «На чьём балансе находится. Кем эксплуатируется, обслуживается»;

7) сведения о трассе маршрута: уровень обслуживания автомобильной дороги; сведения о наличии мостов, путепроводов (с указанием километра их нахождения и грузоподъёмности), железнодорожных переездов (с указанием километра их нахождения и вида переезда), тоннелей (с указанием километра их нахождения), пересечений с трамвайными путями (с указанием километра их нахождения), паромных, ледовых переправ (с указанием километра их нахождения и грузоподъёмности), участков с крутым подъёмом, спуском (с указанием километра их нахождения и значения уклонов), разворотных площадок на конечных пунктах или станциях (с указанием километра их нахождения), наземных пешеходных переходов (с указанием километра их нахождения и типа перехода), искусственных сооружений, предназначенных для снижения скорости движения транспорта (с указанием километра их нахождения), участков приоритетного движения маршрутного пассажирского транспорта (с указанием километра их нахождения и протяжённости);

8) перечень оборудования остановочных пунктов на маршруте, куда для каждой остановки вносятся сведения о наличии заездного кармана, посадочной площадки, о наличии и типе павильона для пассажиров; а также характеристика автобусных станций, автопавильонов и диспетчерских пунктов на муниципальных и межмуниципальных междугородных маршрутах, представляющая собой таблицу со следующими графами: «Наименование

сооружения», «Остановочные пункты, где имеются линейные сооружения», «Тип сооружения», «Построено по типовому, индивидуальному проекту или помещение приспособленное», «Общая полезная площадь, кв. м», «Наличие помещений для пассажиров, кв. м», «Количество касс по продаже билетов», «Кем производится регистрация рейсов и диспетчерское руководство», «Наличие средств связи (телефон, интернет, радио)», «На балансе чьей организации находится линейное сооружение»;

9) временные изменения на маршруте, а именно: путь следования, дата введения и окончания изменения, причина изменения.

В акте замера протяжённости маршрута и определения технической возможности движения указывается номер маршрута, следовательно он составляется после внесения сведений о маршруте в реестр маршрутов регулярных перевозок, но в пределах общего срока составления паспорта маршрута, равного 5 рабочим дням с момента установления такого маршрута.

Кроме того, министерство полагает, что ряд сведений, содержащихся в паспорте маршрута, не могут быть получены перевозчиком из открытых источников, а возложение на него обязанности по их сбору является необоснованным, поскольку для перевозчика они не представляют самостоятельной ценности. В частности, это касается сведений на листах 6–8 паспорта маршрута. Из проекта акта в представленном виде не вполне понятно, каким образом и откуда перевозчик должен получать эти сведения.

Министерство полагает, что указанный недостаток может быть решён несколькими способами: путём возложения обязанности по заполнению указанных листов уполномоченным органом или иными органами государственной власти, органами местного самоуправления; путём установления обязанности уполномоченного органа либо иных органов государственной власти, органов местного самоуправления представлять сведения, необходимые для заполнения перечисленных листов перевозчиками, а также порядок и сроки их представления.

Следует заметить также, что при оценке сроков, установленных абзацем первым (*составление* паспорта маршрута и расписания осуществляется *в течение 5 рабочих дней*) и четвёртым пункта 8 Порядка (*утверждение* представленных документов осуществляется *в течение 10 календарных дней*) имеется существенная диспропорция. Действительно, составление документа, как правило, требует большего количества времени, чем его изучение. В связи с вышеизложенным министерство также полагает возможным предложить разработчику акта увеличить срок составления паспорта маршрута и расписания движения.

В абзаце 3 пункта 8 Порядка перечислены обязательные параметры маршрута регулярных перевозок, включающие в себя вид сообщения маршрута, путь его следования между начальным и конечным остановочными пунктами через промежуточные остановочные пункты маршрута, протяжённость, в том числе участков между остановочными пунктами маршрута, количественный показатель рейсовых графиков (расписаний), выполняемых по маршруту одним

транспортным средством, время прибытия и отправления транспортных средств из остановочных пунктов маршрута.

Вместе с тем пунктами 5 и 6 Правил перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 года № 112, временной график прибытия транспортных средств в остановочный пункт содержится только в расписании, касающемся перевозок в междугородном сообщении, а в остальных случаях расписание содержит интервалы отправления транспортных средств, в том числе по периодам времени суток, или временной график отправления транспортных средств от остановочного пункта.

Таким образом, Порядок предусматривает обязанность перевозчика обеспечивать точность не только отправления транспортных средств, но и их прибытия, что противоречит приведённой норме постановления Правительства Российской Федерации. В этой связи данное положение, по мнению министерства, нуждается в корректировке.

Положение **абзаца 5 пункта 9** Порядка, согласно которому изменение маршрута регулярных перевозок влечёт за собой изготовление и утверждение новой технологической документации, если изменения касаются отражённых в них параметров маршрута, представляется оправданным и не затрудняющим осуществление предпринимательской деятельности, поскольку наличие технологической документации (включающей в себя паспорт маршрута, в том числе схему движения по нему, а также расписание движения) предполагает актуальность содержащихся в ней сведений. Следовательно, в случае, когда такие сведения перестают отражать в полной мере действительную характеристику маршрута, они нуждаются в актуализации.

Вместе с тем срок, в течение которого составляется технологическая документация в соответствии с **абзацем 6 пункта 9** Порядка, не должен быть меньше срока, указанного в абзаце 1 пункта 8 Порядка (с учётом замечаний министерства). Установление сокращённых сроков допустимо при условии, что перевозчик составляет не всю технологическую документацию, а только в изменяемой части.

Пункт 10 Порядка предусматривает закрытый перечень оснований, по которым маршрут регулярных перевозок может быть отменён:

1) наличие низкого пассажиропотока вследствие не востребоваемости данного автобусного сообщения у населения;

2) наличие сопряжённых (дублирующих) автобусных маршрутов или маршрутов пассажирского транспорта других видов, имеющих резерв провозных возможностей или запас уровня наполнения подвижного состава;

3) отсутствие возможности обеспечения на маршруте безопасных условий перевозки, установленной на основании акта обследования маршрута, если состояние дорог и их обустройство не соответствуют требованиям безопасности движения;

4) получение судебного решения об отмене маршрута регулярных перевозок;

5) изменение вида сообщения маршрута регулярных перевозок;

6) признание проведённого повторно конкурса на право осуществления перевозок по маршруту несостоявшимся по причине отсутствия заявок на участие в конкурсе.

Следует заметить, что первые три основания (**подпункты 1–3 пункта 10 Порядка**) идентичны соответственно второму, третьему и четвёртому основаниям для отказа в установлении или изменении маршрута (подпункты 2–4 пункта 7 Порядка), в связи с чем не нуждаются в повторном анализе. При этом предусмотренное подпунктом 2 пункта 10 Порядка положение нуждается в корректировке, аналогичной корректировке подпункта 3 пункта 7 Порядка. По указанным ранее основаниям анализируемое положение может быть использовано для необоснованного закрытия существующих маршрутов по формальным основаниям, что приведёт к ограничению конкуренции и созданию существенных препятствий в осуществлении предпринимательской деятельности перевозчиков.

Подпункты 4 и 6 пункта 10 Порядка представляются министерству обоснованными, поскольку выполнения решения суда является обязательным, а проведение повторного конкурса, признанного несостоявшимся в связи с отсутствием поступивших заявок, свидетельствует о не востребованности данного маршрута среди перевозчиков или об отсутствии технической возможности осуществлять такие перевозки. В обоих указанных случаях сохранение маршрута нецелесообразно.

В отношении **подпункта 5 пункта 10 Порядка**, устанавливающего такое основание для отмены маршрута, как изменение вида сообщения, необходимо заметить следующее.

Статья 4 Устава автомобильного транспорта предусматривает следующие виды сообщения: городское (в границах населённых пунктов), пригородное (между населёнными пунктами на расстоянии до пятидесяти километров включительно между границами этих населённых пунктов), междугородное (между населёнными пунктами на расстоянии более пятидесяти километров между границами этих населённых пунктов). При этом в паспорте маршрута, согласно приложению к Порядку, термин «вид сообщения» используется также для одновременного обозначения собственно вида сообщения и вида маршрута (межмуниципальный, муниципальный), принимая значения «муниципальный городской», «муниципальный пригородный», «муниципальный междугородный», «межмуниципальный пригородный», «межмуниципальный междугородный».

Абзацем 1 пункта 9 Порядка изменение вида сообщения отнесено к разновидности изменения маршрута. Изменение маршрута же, как было показано выше, влечёт необходимость составления новой технологической документации.

Таким образом, изменение вида сообщения одновременно влечёт необходимость разработки новой технологической документации (поскольку в паспорте маршрута, входящем в состав технологической документации,

указывается вид сообщения) и является основанием для отмены маршрута регулярных перевозок. Данные два последствия являются в представленном контексте являющимися несовместимыми, поскольку изменение маршрута влечёт лишь изменение его параметров, а отмена — прекращение перевозчиком осуществления перевозок и, как следствие, невозможность извлечения прибыли из указанной деятельности.

В этой связи указанное противоречие нуждается в устранении.

Пункт 11 Порядка устанавливает, что маршруты регулярных перевозок организуются и функционируют на автомобильных дорогах, пропускная способность которых обеспечивает регулярное движение автобусов, а состояние и обустройство соответствует требованиям безопасности дорожного движения. Министерство полагает, что два указанных требования являются обоснованными, поскольку при несоблюдении хотя бы одного из них безопасное движение по маршруту регулярных перевозок невозможно.

Абзац 2 пункта 12 Порядка, как сообщалось выше, содержит некорректные ссылки на федеральные нормативные правовые акты. В этой связи министерство предлагает исключить указанный абзац или уточнить приведённые ссылки.

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

В результате проведенного анализа были выявлены следующие 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, Новосибирской области; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области:

№ 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
1	Наличие в проекте акта избыточных требований к составу, форме или срокам предоставления документов, сведений	1. В соответствии с подпунктом 1 пункта 5 Порядка, перевозчик до подачи предложения об установлении или изменении маршрута регулярных перевозок должен провести обследование пассажиропотоков в порядке, установленном

		<p>уполномоченным органом исполнительной власти Новосибирской области. Между тем данные, необходимые перевозчику для внесения предложения об установлении или изменении маршрута, могут быть получены иным способом.</p> <p>2. В соответствии с подпунктом 2 пункта 5 и абзацем 1 пункта 6 Порядка, перевозчик до подачи предложения об установлении или изменении маршрута регулярных перевозок должен получить акт, подтверждающий безопасность маршрута. Однако такое требование нарушает баланс частных и публичных интересов, в том числе существенно затрудняя (в силу неурегулированности значимых процедурных вопросов) возможность перевозчику обратиться с указанным предложением.</p> <p>3. Абзац 1 пункта 8 Порядка обязывают перевозчика составить паспорт маршрута и расписание движения по нему в течение 5 рабочих дней с момента установления маршрута. Вместе с тем его утверждение производится в течение 10 календарных дней. С учётом этого обстоятельства, а также возможной необходимости для перевозчика получения дополнительных сведений в целях их включения в паспорт маршрута указанный срок (5 рабочих дней) представляется чрезмерно коротким.</p> <p>4. Абзац 6 пункта 9 Порядка обязывают перевозчика в случае изменения маршрута составить новую технологическую документацию (паспорт маршрута, включая схему движения, а также расписание движения) в чрезмерно короткий срок, составляющий 3 рабочих дня с момента внесения изменения в реестр маршрутов регулярных перевозок.</p>
2	Наличие в проекте акта избыточных требований к имуществу, персоналу, заключенным договорам	Отсутствуют
3	Наличие в проекте акта иных требований к субъекту предпринимательской,	Абзац 3 пункта 8 Порядка устанавливает обязательность включения в расписание

	инвестиционной деятельности, не обусловленных необходимостью решения проблем регулирования	времени прибытия транспортного средства, то есть содержит условия для установления обязанности, не предусмотренной федеральным регулированием (за исключением случаев междугородных перевозок).
4	Наличие в проекте акта избыточных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, недостаточность или отсутствие таких полномочий	Абзац 1 пункта 8 Порядка обязывает перевозчика в течение 5 рабочих дней с момента установления маршрута регулярных перевозок составить паспорт маршрута. Однако для этого он должен обладать рядом сведений, которые не могут быть получены из открытых источников. Такими сведениями могут (и должны) обладать уполномоченные органы или иные органы государственной власти, органы местного самоуправления. Вместе с тем Порядок не предусматривает ни их обязанности самостоятельно заполнять соответствующие листы паспорта маршрута, ни предоставлять такие сведения перевозчику.
5	Наличие в проекте акта иных положений, вводящих иные избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности или способствующих их введению; положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	Отсутствуют
6	Наличие в проекте акта положений, которые могут быть неоднозначно истолкованы и привести в этом случае к ущемлению интересов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	1. Абзац 1 пункта 9 и подпункт 5 пункта 10 Порядка взаимно исключают друг друга, поскольку первый (с учётом положений абзаца 5 пункта 9 Порядка) обязывает перевозчика разработать новую технологическую документацию, а второй — обязывает уполномоченный орган отменить маршрут регулярных перевозок. 2. Абзац 2 пункта 12 Порядка устанавливает, что «соответствие маршрутов требованиям безопасности движения, оформление результатов обследования» производится в соответствии с нормативными правовыми актами, которые не содержат

		таких положений.
7	Наличие в проекте акта положений, ограничивающих конкуренцию или создающих условия к этому	<p>1. Подпункт 3 пункта 7 Порядка не допускает наличия сопряжённых участков двух маршрутов, соединяющих различные зоны транспортного тяготения, с одной и той же зоной, если наличие таких участков обусловлено исключительно конфигурацией дорожной сети и не создаёт существенных препятствий в свободном осуществлении конкурентной предпринимательской деятельности перевозчиков. В случае введения такого правила возможность появления новых маршрутов регулярных перевозок будет необоснованно ограничена.</p> <p>2. Подпункт 2 пункта 10 Порядка не допускает наличия сопряжённых участков двух маршрутов, соединяющих различные зоны транспортного тяготения, с одной и той же зоной, если наличие таких участков обусловлено исключительно конфигурацией дорожной сети и не создаёт существенных препятствий в свободном осуществлении конкурентной предпринимательской деятельности. В случае введения такого правила существующие маршруты могут быть отменены по формальным основаниям, что приведёт к необоснованному ограничению осуществления предпринимательской деятельности.</p>
8	Наличие в проекте акта иных положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
9	Наличие в проекте акта положений, необоснованно запрещающих осуществление предпринимательской, инвестиционной деятельности (в том числе определенных видов такой деятельности) в Новосибирской области	Отсутствуют

5. Выводы

С учётом изложенного министерство пришло к следующим выводам:

1. При подготовке проекта акта разработчиком акта был соблюден порядок

подготовки и размещения извещения, составления сводного отчёта, проведения публичных консультаций, определённый в Положении. Заявленная проблема не имеет нормативного основания, что не исключает возможности разработки проекта акта.

2. В проекте акта имеются положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской деятельности. В целях их устранения министерство полагает возможным рекомендовать разработчику акта:

2.1. Исключить вытекающую из подпункта 1 пункта 5 Порядка обязанность перевозчика, являющегося инициатором установления или изменения маршрута регулярных перевозок, проводить обследование пассажиропотоков перед внесением соответствующего предложения.

2.2. Исключить вытекающую из подпункта 2 пункта 5 и абзаца 1 пункта 6 Порядка обязанность перевозчика, являющегося инициатором установления или изменения маршрута регулярных перевозок, по получению акта, подтверждающего безопасность соответствующего маршрута.

2.3. Внести в подпункт 3 пункта 7, а также подпункт 2 пункта 10 Порядка изменения, которые допускали бы частичное дублирование маршрутов регулярных перевозок (в том числе при наличии имеющихся резервов провозных возможностей или запаса уровня наполнения подвижного состава), например, если такое дублирование обусловлено исключительно конфигурацией дорожной сети, в частности на начальных или конечных участках таких маршрутов.

2.4. Увеличить срок составления паспорта маршрута регулярных перевозок и расписания движения, предусмотренный абзацем 1 пункта 8 Порядка.

2.5. В абзаце 3 пункта 8 Порядка слова слова «время прибытия и отправления транспортных средств» заменить словами «время отправления транспортных средств» или «время прибытия (для междугородных маршрутов) и отправления транспортных средств».

2.6. Увеличить срок составления паспорта маршрута регулярных перевозок и расписания движения, предусмотренный абзацем 6 пункта 9 Порядка, до установленного абзацем 1 пункта 8 Порядка (с учётом устранимых замечаний, выявленных министерством) и (или) изменить обязанность перевозчика на составление исключительно тех листов паспорта маршрута, в которых в результате изменения маршрута регулярных перевозок содержатся не соответствующие действительности сведения.

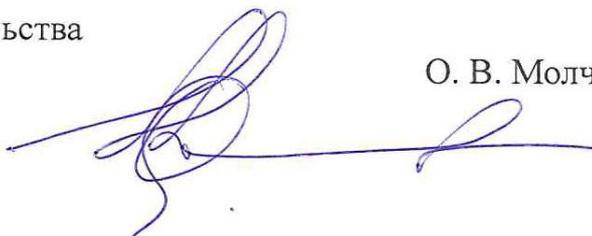
2.7. Устранить противоречие между абзацем 1 пункта 9 и подпунктом 5 пункта 10 Порядка.

2.8. Исключить абзац 2 пункта 12 Порядка или уточнить его таким образом, чтобы приводимые ссылки на нормативные правовые акты содержали положения, устанавливающие порядок определения соответствия маршрутов требованиям безопасности движения, оформления результатов соответствующего обследования маршрутов.

2.9. Дополнить Порядок обязанностью уполномоченных органов или иных органов государственной власти, органов местного самоуправления

представлять перевозчикам сведения, необходимые для составления листов 6, 7, 8 паспорта маршрута и отсутствующие у перевозчика, либо самостоятельно заполнять указанные листы. Порядок и срок исполнения такой обязанности уполномоченным органом либо иными органами государственной власти, органами местного самоуправления не должны приводить к вынужденному нарушению срока составления паспорта маршрута перевозчиком (в случае сохранения за перевозчиком такой обязанности).

Заместитель Председателя Правительства
Новосибирской области — министр

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

О. В. Молчанова