



МЭРИЯ
города Новосибирска
ДЕПАРТАМЕНТ ПРАВОВОЙ И
КАДРОВОЙ РАБОТЫ

Красный проспект, 34
г. Новосибирск, 630099
тел./факс (383) 227-40-43

Начальнику департамента
транспорта и дорожно-
благоустроительного комплекса
мэрии города Новосибирска

Дронову Р. В.

от 18.03.2020 № 23/3.3/00256

На № _____ от _____

Заключение

**об оценке регулирующего воздействия проекта постановления мэрии города
Новосибирска «О Порядке установления, изменения, отмены
муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах города
Новосибирска, проведения обследования пассажиропотока на
муниципальных маршрутах регулярных перевозок в границах города
Новосибирска»**

Департаментом правовой и кадровой работы мэрии города Новосибирска в соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Новосибирска обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, установленным решением Совета депутатов города Новосибирска от 25.04.2017 № 395, пунктом 3.4 Положения о департаменте правовой и кадровой работы мэрии города Новосибирска, утвержденного постановлением мэрии города Новосибирска от 30.12.2015 № 7488, проведена оценка регулирующего воздействия проекта постановления мэрии города Новосибирска «О Порядке установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах города Новосибирска, проведения обследования пассажиропотока на муниципальных маршрутах регулярных перевозок в границах города Новосибирска» (далее – проект муниципального правового акта).

Разработчиком проекта муниципального правового акта является департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска (далее – разработчик, департамент).

Проектом муниципального правового акта предусмотрено утверждение Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах города Новосибирска (далее – проект Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов) и Порядка

проведения обследования пассажиропотока на муниципальных маршрутах регулярных перевозок в границах города Новосибирска (далее – проект Порядка проведения обследования).

Целью предлагаемого правового регулирования является упорядочение процедуры установления новых, изменения или отмены существующих муниципальных маршрутов регулярных перевозок в границах города Новосибирска, установление порядка проведения обследования пассажиропотока на территории города Новосибирска.

При подготовке проекта муниципального правового акта соблюден Порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Новосибирска обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, установленный решением Совета депутатов города Новосибирска от 25.04.2017 № 395.

Уведомление о подготовке проекта муниципального правового акта было размещено в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте города Новосибирска (<http://pravo.novo-sibirsk.ru/pravdocsinf.aspx>), а также в ГИС НСО «Электронная демократия Новосибирской области» (<http://dem.nso.ru/lawandnpa/7fd8d362-632f-4ad8-addb-a3017e80df72>). Предложения в связи с размещением уведомления принимались разработчиком в период с 26.09.2019 по 09.10.2019. По информации, предоставленной разработчиком, в указанный период предложения в связи с размещением уведомления не поступали.

Публичные консультации по проекту муниципального правового акта проводились в период с 18.10.2019 по 07.11.2019. Информационное сообщение о проведении публичных консультаций было размещено в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте города Новосибирска (<http://pravo.novo-sibirsk.ru/publexp.aspx>), а также в ГИС НСО «Электронная демократия Новосибирской области» (<http://dem.nso.ru/lawandnpa/7fd8d362-632f-4ad8-addb-a3017e80df72>). О проведении публичных консультаций были извещены Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, Союз «Новосибирская торгово-промышленная палата», Союз «Новосибирская городская торгово-промышленная палата», межрегиональная общественная организация «Межрегиональная Ассоциация руководителей предприятий», муниципальное автономное учреждение города Новосибирска «Городской центр развития предпринимательства», Новосибирское областное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Новосибирское областное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Саморегулируемая организация «Транспортный Союз Сибири», некоммерческое партнерство «Совет по защите прав и законных интересов субъектов малого и среднего бизнеса», местная общественная организация «Объединение предпринимателей Октябрьского района города Новосибирска», Новосибирское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», члены экспертного

совета по оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Новосибирска обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска.

По результатам публичных консультаций от Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Новосибирской области Мамулата Н. Е., члена экспертного совета по оценке регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, устанавливающих новые или изменяющих ранее предусмотренные муниципальными нормативными правовыми актами города Новосибирска обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, и экспертизе муниципальных нормативных правовых актов города Новосибирска, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, Дмитриева М. А. поступили предложения по проекту муниципального правового акта.

Уполномоченным отмечено, что в городе Новосибирске отсутствует Документ планирования регулярных перевозок в городе Новосибирске (далее – Документ планирования), мероприятия которого в соответствии с пунктом 1.6 проекта Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов являются основаниями для установления, изменения или отмены маршрутов в городе Новосибирске, а также муниципальный нормативный правовой акт, устанавливающий порядок его подготовки. По его мнению, отраженная в пункте 2.6, подпункте 3.3.2 (нумерация Уполномоченным указана ошибочно) и пункте 4.2 обязанность заявителя представить подтверждение наличия потребности населения в регулярных перевозках, включающее в себя данные об ожидаемом пассажиропотоке, является избыточной и будет способствовать возникновению необоснованных расходов. Обследование в случае, предусмотренном пунктом 5.7, будет проводиться дважды. Помимо этого, проект Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов не содержит оснований определения, какой из дублирующих маршрутов будет отменен в соответствии с пунктом 4.1. Полагает, что нормы пункта 2.8 не относятся к предмету правового регулирования, предлагаемого Порядком установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов. Кроме того, отсутствует закрытый перечень оснований для отказа в установлении, изменении или отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Дмитриевым М. А. указано на введение проектом Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов избыточных обязанностей для субъектов предпринимательской деятельности, а именно для тех перевозчиков, которые претендуют на установление или изменение маршрутов, перевозка по которым осуществляется по нерегулируемым тарифам, в виде необходимости проводить обследование пассажиропотока способом, определенным Порядком проведения обследования пассажиропотока (абзац одиннадцатый пункта 2.6, подпункт 3.3.1). Считает необходимым исключить нормы, позволяющие департаменту произвольно изменять любые маршруты в любой момент, изменять

вид и класс транспортных средств, используемых для регулярных перевозок на маршруте, вид регулярных перевозок (абзац третий, пятый, шестой пункта 3.1) либо изложить их в редакции, включающей в себя перечень конкретных случаев, когда допускается принятие такого решения. Указывает на избыточность требования о предоставлении сведений о юридическом и фактическом адресах местонахождения юридического лица, его почтовом адресе, адресе электронной почты, контактных телефонах (абзац второй пункта 3.2, пункт 4.2), отсутствие возможности направления заявлений в электронном виде (пункт 5.1), а также установление более длительного срока рассмотрения заявления, чем предусмотренный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ).

По предложениям представлена позиция разработчика, согласно которой доводы по пунктам 2.6, 2.8, 3.1, подпунктам 3.3.1, 3.3.2, пункту 4.2 и о том, что Порядок установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов не содержит закрытого перечня оснований отказа в установлении, изменении или отмене муниципальных маршрутов регулярных перевозок, разработчик считает обоснованными, в проект будут внесены соответствующие изменения.

Вместе с тем разработчик считает необоснованными предложения, касающиеся отсутствия Документа планирования и муниципального нормативного правового акта, устанавливающего порядок его подготовки (пункт 1.6 проекта Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов), указывая на то, что отсутствие Документа планирования не влечет невозможности принятия Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов, а также решений об установлении, изменении или отмене конкретного маршрута регулярных перевозок, поскольку основаниями для принятия таких решений являются не только мероприятия, предусмотренные Документом планирования, но и другие обстоятельства. При этом Документ планирования будет утвержден после согласования комплексных схем организации транспортного обслуживания в органах и организациях, установленных пунктом 9 статьи 17 Федерального закона от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

По мнению разработчика, проект Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов не содержит оснований определения того, какой из дублирующих маршрутов будет отменен в соответствии с пунктом 4.1, поскольку в данном пункте определен критерий отмены маршрута и не идет речь об отмене каких-либо дублирующих маршрутов.

Что касается избыточности требования о предоставлении сведений о юридическом и фактическом адресах местонахождения юридического лица, его почтовом адресе, адресе электронной почты, контактных телефонах (абзац второй пункта 3.2, пункт 4.2 проекта Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов), разработчиком представлены пояснения о том, что в процессе осуществления деятельности юридический и (или) фактический адрес юридического лица может измениться, о чем своевременно департамент не будет извещен, при этом указанные реквизиты, как правило, содержатся в бланке письма

и их предоставление не является обременительным, не может расцениваться как избыточное требование.

В отношении отсутствия в пункте 5.1 проекта Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов возможности направления заявлений в электронном виде разработчиком указано на технические сложности получения заявления с приложенными документами указанным способом (превышение установленного лимита объема электронной почты, временного отсутствия доступа в интернет, невозможность прочтения документов, отправленных в определенном формате и т. п.), тогда как направление документов указанным в пункте 5.1 способом не требует значительных временных и денежных затрат.

Срок рассмотрения заявлений, предусмотренный проектом Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов, превышает срок, предусмотренный Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ, поскольку регулируемые правоотношения не подпадают под действие указанного Федерального закона.

При проведении оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта выявлялись достаточность оснований введения предлагаемого правового регулирования и наличие положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета города Новосибирска.

Необходимость разработки проекта муниципального правового акта обусловлена требованиями части 1 статьи 11 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ), согласно которому уполномоченный орган местного самоуправления соответствующего городского округа устанавливает, изменяет, отменяет муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного городского округа.

Проектом Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов определены общие положения (пункты 1.1 – 1.8), процедуры установления маршрута (пункты 2.1 – 2.8), изменения маршрута (пункты 3.1. – 3.7), отмены маршрута (пункты 4.1 – 4.4), порядок рассмотрения заявлений об установлении, изменении, отмене маршрутов (пункты 5.1 – 5.10), особенности оформления технологической документации маршрута (пункты 6.1 – 6.5).

Так, в пункте 1.1 предусмотрен перечень нормативных правовых актов, в соответствии с которыми разработан проект Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов, в пункте 1.2 изложена цель его разработки, в пункте 1.3 – вопросы, на которые действие порядка не распространяется, в пункте 1.4 указано структурное подразделение мэрии города Новосибирска, осуществляющее установление, изменение, отмену муниципальных маршрутов

(департамент), в пункте 1.5 – функции департамента, в пункте 1.6 – основания для установления, изменения или отмены маршрутов. В числе оснований указаны мероприятия, предусмотренные документом планирования, при этом указанный документ в настоящее время отсутствует. Ссылка на отсутствующий документ в проекте муниципального правового акта свидетельствует о неопределенности правового регулирования и может повлечь невозможность реализации заявителем своих прав.

Согласно пункту 1.7 маршруты устанавливаются, изменяются, отменяются на основании заявлений индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, уполномоченных участников договоров простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа по маршрутам. Пунктом 1.8 предусмотрена возможность лиц, не являющихся перевозчиками, обратиться с предложениями, которые будут рассмотрены в рамках Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ. Указанное регулирование не предполагает возможности обращения с заявлением юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или уполномоченных участников договоров простого товарищества, имеющих намерение осуществлять регулярные перевозки по соответствующим маршрутам, что может привести к ущемлению их интересов.

В пунктах 2.1, 2.2 указаны случаи и условия установления нового маршрута. Пунктом 2.6 установлены требования к заявлению, приложению к заявлению, при этом согласно абзацу 11 указанного пункта к заявлению об установлении маршрута прилагается обоснование целесообразности установления маршрута в виде пояснительной записки, включающей в себя данные об ожидаемом пассажиропотоке, который устанавливается способом, определенным Порядком проведения обследования пассажиропотока, однако пунктом 2.1 указанного Порядка предусмотрены методы обследования пассажиропотока, что является правовой неопределенностью и может повлечь неверное толкование заявителем норм, регулирующих соответствующие правоотношения.

В пункте 3.1 определены основания изменения маршрута, среди которых указаны изменение пути следования путем включения в него и (или) исключения из него улиц, автомобильных дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры; изменение вида и класса транспортных средств, используемых для регулярных перевозок на маршруте; изменение вида регулярных перевозок. При этом разработчик не конкретизировал, какие обстоятельства влекут указанные изменения, что может привести к произвольному изменению департаментом этих параметров и создать необоснованное преимущество определенным хозяйствующим субъектам. Кроме того, в силу статьи 18 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ изменение вида регулярных перевозок, осуществляемых по муниципальному маршруту регулярных перевозок, допускается при условии, если данное решение предусмотрено документом планирования регулярных перевозок. Изменение вида регулярных перевозок при отсутствии документа планирования не соответствует требованиям законодательства.

В пунктах 3.2, 3.3 установлены требования к заявлению, приложению к заявлению, в том числе о необходимости указания сведений о юридическом и фактическом адресах местонахождения юридического лица, фамилии, имени,

отчестве индивидуального предпринимателя, его почтовом адресе, адресе электронной почты, контактных телефонах, что не противоречит Федеральному закону от 13.07.2015 № 220-ФЗ и является целесообразным, поскольку в процессе осуществления деятельности указанные сведения могли измениться. В пункте 3.4 указан срок принятия решения департаментом об изменении соответствующего маршрута регулярных перевозок (не менее чем за 180 дней до дня окончания срока действия свидетельства об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, если меньшие сроки не согласованы с перевозчиком). Пункт 3.5 предусматривает сохранение права перевозчика, ранее осуществлявшего регулярные пассажирские перевозки, на осуществление регулярных пассажирских перевозок при принятии департаментом решения об изменении маршрута.

В пункте 4.1 определены основания для отмены маршрута, в том числе низкий пассажиропоток и наличие сопряженных (дублирующих более 50% пути следования отменяемого маршрута) маршрутов любых видов общественного пассажирского транспорта, имеющих резерв провозных возможностей или запас уровня наполнения транспортных средств. При этом критерии отбора и порядок определения, какой из дублирующих маршрутов будет отменен, разработчик не привел, что является правовой неопределенностью и может привести к нарушению прав и интересов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Порядок рассмотрения заявлений об установлении, изменении, отмене маршрутов предусмотрен разделом 5 проекта Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов. Срок, в течение которого департамент принимает решение об установлении, изменении, отмене маршрута либо об отказе в установлении, изменении, отмене маршрута, определен пунктом 5.2 и составляет два месяца со дня поступления заявления, что обусловлено необходимостью выполнения ряда процедур департаментом, а также маршрутной комиссией. Установление срока, превышающего срок, установленный для рассмотрения обращений граждан Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ, не является нарушением действующего законодательства, поскольку заявления, рассматриваемые в рамках полномочий, предоставленных органу местного самоуправления, не являются обращениями, порядок рассмотрения которых регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ.

Проектом Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов не предусмотрены нормы, регулирующие деятельность департамента в случаях, когда инициатором установления, изменения, отмены маршрутов является департамент; также не нашел своего отражения порядок выдачи заключения, указанного в пункте 5.2, маршрутной комиссией либо ссылка на нормативный акт, регулирующий деятельность указанной комиссии. Отсутствие такого регулирования может повлечь возможность произвольного толкования полномочий департамента.

Обращаем внимание, что различный подход к определению исчисления сроков в пунктах 5.2, 5.8 (в месяцах, рабочих днях и днях) может повлечь правовую неопределенность при реализации регулируемых отношений.

Проект Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов не содержит закрытого перечня оснований для отказа в установлении, изменении, отмене муниципальных маршрутов. При этом пунктом 5.7 предусмотрено право департамента принять решение об отказе в установлении, изменении, отмене маршрута в случае наличия технических ошибок, повлекших недостоверные результаты обследования, или предоставления недостоверных данных о пассажиропотоке, не соответствующих фактическому состоянию регулярных перевозок на маршруте, выявленных департаментом в результате проверки. Такое регулирование ставит заявителей в неравное положение и может привести к нарушению их прав, а также наделяет департамент дискреционными полномочиями.

Пунктом 5.10 проекта Порядка установлен срок направления ответа заявителю, при этом порядок исчисления срока в случае приостановления рассмотрения заявления в соответствии с пунктом 5.8 проекта Порядка не предусмотрен, что может привести к различному подходу при исчислении срока направления ответа и нарушению прав заинтересованных лиц.

Кроме того, разработчиком не учтен альтернативный способ направления документов в электронном виде, предусмотренный частью 7 статьи 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ.

Раздел 6 определяет особенности оформления технологической документации маршрута, порядок и сроки внесения в нее изменений, форма паспорта муниципального маршрута регулярных перевозок приведена в приложении.

Проект Порядка проведения обследования устанавливает процедуру проведения обследования пассажиропотока в целях установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории города Новосибирска.

В проекте Порядка проведения обследования определены основные положения организации обследования пассажиропотока (пункты 1.1 – 1.5), методы и цели обследования пассажиропотока (пункты 2.1 – 2.5), последовательность проведения обследования пассажиропотока (пункты 3.1. – 3.6), методы расчета основных технико-эксплуатационных показателей обследования пассажиропотока для формирования акта обследования пассажиропотока на маршруте (подпункты 4.1.1 – 4.1.9). В приложениях приводятся формы таблицы порейсового обследования пассажиропотока на маршруте регулярных перевозок, итоговой таблицы суточного обследования пассажиропотока по выходу (расписанию) транспортного средства на маршруте регулярных перевозок, сводной таблицы суточного обследования пассажиропотока на маршруте регулярных перевозок (приложение 1); формы таблиц обследования пассажиропотока на маршруте регулярных перевозок и распределения пассажиропотоков на остановочном пункте (приложение 2); образец анкеты обследования поездов пассажиров на общественном пассажирском транспорте (приложение 3); форма акта обследования пассажиропотока на муниципальном (автобусном, трамвайном, троллейбусном) маршруте регулярных перевозок в границах города Новосибирска (приложение 4).

Регулирование, предусмотренное проектом Порядка проведения обследования, позволяет определить наличие потребности населения в регулярных перевозках, получить данные о пассажиропотоке по пути следования маршрута, информацию о количестве пассажиров, перевезенных перевозчиком, а также об ожидаемом пассажиропотоке, что соответствует цели принятия данного Порядка.

В подпункте 4.1.6 приведена формула исчисления коэффициента использования вместимости транспортных средств: $K_{\text{вм.}} = (P_{\text{факт.}}/P_{\text{возм.}})$ и расшифровка показателей, где: $K_{\text{вм.дин.}}$ – коэффициент использования вместимости (динамический); $P_{\text{факт.}}$ – фактический пассажирооборот, пасс.-км; $P_{\text{возм.}}$ – возможный пассажирооборот пасс.- км. Необходимо отметить, что наименование показателя $K_{\text{вм.}}$ в формуле не соответствует его расшифровке – $K_{\text{вм.дин.}}$ и показателю, указанному в строке 11 таблицы в акте обследования пассажиропотока на муниципальном (автобусном, трамвайном, троллейбусном) маршруте регулярных перевозок в границах города Новосибирска (приложение 4) – «Коэффициент использования вместимости (динамический)». В подпункте 4.1.8.4 приводится формула расчета оптимальной вместимости пассажирских транспортных средств, однако в строке 12 таблицы в акте обследования пассажиропотока на муниципальном (автобусном, трамвайном, троллейбусном) маршруте регулярных перевозок в границах города Новосибирска (приложение 4) указана рекомендуемая оптимальная вместимость пассажирских транспортных средств. Расхождения в наименовании указанных показателей в подпунктах 4.1.6, 4.1.8.4 и акте может повлечь правовую неопределенность при использовании формулы и заполнении данного акта.

По результатам проведенной оценки регулирующего воздействия проекта муниципального правового акта департаментом правовой и кадровой работы мэрии города Новосибирска сделан вывод о достаточности оснований введения предлагаемого правового регулирования. В проекте муниципального правового акта выявлены положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению, а также положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета города Новосибирска (пункты 1.6 – 1.8, 2.6, 3.1, 4.1, 5.2, 5.7, 5.8, 5.10 проекта Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов, подпункты 4.1.6, 4.1.8.4 проекта Порядка проведения обследования). Считаю необходимым доработать проект муниципального правового акта с учетом замечаний, изложенных в заключении.

И. о. начальника департамента



А. Н. Макарухина