



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ
МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

05.07.2022 № 23

**об оценке регулирующего воздействия
проекта постановления Правительства Новосибирской области
«О Порядке установления, изменения, отмены межмуниципальных
маршрутов регулярных перевозок (в том числе порядка рассмотрения
заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей,
участников договора простого товарищества об установлении, изменении
либо отмене данных маршрутов, а также основания для отказа
в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для
отмены данных маршрутов) на территории Новосибирской области»**

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

проект постановления Правительства Новосибирской области «О Порядке установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе порядка рассмотрения заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества об установлении, изменении либо отмене данных маршрутов, а также основания для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для отмены данных маршрутов) на территории Новосибирской области» (далее соответственно — **проект постановления; Порядок, Порядок установления, изменения, отмены маршрутов**), включая проект Порядка (далее — **проект акта**);

уведомление о необходимости разработки проекта постановления¹ (далее — уведомление);

сводный отчёт о проведении оценки регулирующего воздействия проекта постановления (далее — сводный отчёт):

№ 1²: размещённый для проведения публичных консультаций по проекту постановления и сводному отчёту;

№ 2³: доработанный по результатам указанных публичных консультаций;

№ 3⁴: доработанный после возвращения Министерством документов, представленных на дачу заключения об оценке;

¹ Ссылка на документ: <https://dem.nso.ru/rest/file/download/ba8052d0-530d-44c5-a29d-1961f6ea21f7>

² Ссылка на документ: <https://dem.nso.ru/rest/file/download/f58f3808-2a85-47ae-b5bf-e3b6db88c35e>

³ Ссылка на документ: <https://dem.nso.ru/rest/file/download/9f3d4808-9087-401b-8c20-49fc50feee5f>

⁴ Ссылка на документ: <https://dem.nso.ru/rest/file/download/4a55844c-451b-4068-a649-8d8b2748fc63>

иные документы, относящиеся к проекту постановления и размещённые на соответствующей странице⁵ (далее — карточка проекта постановления) в государственной информационной системе Новосибирской области «Электронная демократия Новосибирской области» (далее — портал «Электронная демократия НСО»).

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

1. Сведения о проведении публичных консультаций

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

Уведомление размещено в карточке проекта постановления на портале «Электронная демократия НСО».

В соответствии с пунктом 12 Порядка проведения оценки, срок проведения публичных консультаций по уведомлению не может составлять менее 7 рабочих дней. Указанное положение соблюдено: публичные консультации проводились с 04.10.2021 по 12.10.2021, то есть 7 рабочих дней.

Как следует из пункта 13 Порядка проведения оценки, не позднее следующего рабочего дня после размещения уведомления об этом извещаются Министерство, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, исполнительные органы власти и органы местного самоуправления, сферу полномочий которых затрагивает хотя бы одна из заявленных проблем; организации, хотя бы одной из целей деятельности которых является защита и представление интересов субъектов предпринимательской или иной экономической деятельности, сферу деятельности которых затрагивает хотя бы одна из заявленных проблем; субъекты предпринимательской и (или) иной экономической деятельности, сферу деятельности которых затрагивает хотя бы одна из заявленных проблем; иные органы, лица, которых целесообразно, по мнению разработчика, привлечь к обсуждению уведомления.

Как следует из информации, представленной разработчиком, это требование было соблюдено — о размещении уведомления извещались следующие лица и органы:

Министерство;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;

администрации 30 муниципальных районов и 5 городских округов Новосибирской области;

⁵ Ссылка на вкладку «История и документы» на странице проекта постановления: <https://dem.nso.ru/#/npa/bills/b7eceeaf-4753-4ebd-b8ca-d41fdcba3e32/history>

Союз «Новосибирская торгово-промышленная палата»;

субъекты предпринимательской деятельности: ООО «Обская Транспортная Компания», ООО «Транском Новосибирск 1», ООО «КомПасс», ООО «БП-Транзит», ООО «Урман», ООО «Академ Лайн», ООО «СВ — Автолайн», ООО «Маслянинское АТП», ООО «Усть-Таркское АТП», ООО «Север плюс», ООО «ДорАвтоТранс», ООО «СВ-Автолайн», ООО «ЛарКонст», ОАО «АТП Северноеагротранс», индивидуальные предприниматели Сандомирская Анна Юрьевна, Ковалев Николай Григорьевич, Бондаренко Игорь Александрович, Донской Максим Алексеевич, Остапенко Эдуард Александрович, Федорова Татьяна Алексеевна, Чакин Александр Иванович, Никаншин Геннадий Анатольевич, Лядусов Алексей Николаевич, Волобуев Андрей Владимирович, Карлисон Владимир Николаевич, Куликов Павел Федорович, Боровков Сергей Николаевич, Бухмиллер Борис Егорович, Поляков Виктор Алексеевич, МУП «Кыштовское АТП», МУП «Сузунское ПАТП», МУП «Баганское АТП», МУП «Ордынское АТП», МУП «Болотнинское АТП», МУП «Доволенское АТП», МУП Тогучинского района Тогучинское АТП, МУП «Убинскавтотранс», МУП «Мошковское АТП», муниципальное казенное предприятие Искитимского района ПАТП;

Общественный совет при Минтрансе НСО.

По информации, представленной разработчиком, замечаний и предложений в связи с размещением уведомления не поступило; Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области, администрация Баганского района совместно с МУП «АТП Баганская», администрация Барабинского района сообщили об отсутствии замечаний и предложений.

Сводка замечаний и предложений по уведомлению размещена в карточке проекта постановления на портале «Электронная демократия НСО».

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

Пункт 26 Порядка проведения оценки устанавливает минимальную продолжительность публичных консультаций по проекту нормативного правового акта Новосибирской области, сводного отчёта об оценке его регулирующего воздействия от 5 до 15 рабочих дней в зависимости от степени регулирующего воздействия. Публичные консультации по проекту постановления, сводному отчёту проводились в течение 15 рабочих дней: с 28.12.2021 по 25.01.2022. Таким образом, необходимая продолжительность публичных консультаций соблюдена.

В соответствии с пунктом 25 Порядка проведения оценки, о начале публичных консультаций по проекту постановлению, сводному отчёту подлежали уведомлению органы и лица, указанные в пункте 13 Порядка проведения оценки (за исключением органов, указанных в подпункте 3 указанного пункта, которым проект акта ранее направлялся на согласование).

При этом по информации, представленной разработчиком, о проведении публичных консультаций были извещены:

Министерство;

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;

администрации 30 муниципальных районов и 5 городских округов Новосибирской области;

Союз «Новосибирская торгово-промышленная палата»;

субъекты предпринимательской деятельности: ООО «Обская Транспортная Компания», ООО «Транском Новосибирск 1», ООО «КомПасс», ООО «БП-Транзит», ООО «Урман», ООО «Академ Лайн», ООО «СВ — Автолайн», ООО «Маслянинское АТП», ООО «Усть-Таркское АТП», ООО «Север плюс», ООО «ДорАвтоТранс», ООО «СВ-Автолайн», ООО «ЛарКонст», ООО «Лазурит-Н», ООО «Сибавтотранс», ОАО «АТП Северноеагротранс», индивидуальные предприниматели Сандомирская Анна Юрьевна, Ковалев Николай Григорьевич, Бондаренко Игорь Александрович, Донской Максим Алексеевич, Остапенко Эдуард Александрович, Федорова Татьяна Алексеевна, Чакин Александр Иванович, Никаншин Геннадий Анатольевич, Лядусов Алексей Николаевич, Волобуев Андрей Владимирович, Карлисон Владимир Николаевич, Куликов Павел Федорович, Боровков Сергей Николаевич, Бухмиллер Борис Егорович, Поляков Виктор Алексеевич, МУП «Кыштовское АТП», МУП «Сузунское ПАТП», МУП «Баганское АТП», МУП «Ордынское АТП», МУП «Болотнинское АТП», МУП «Доволенское АТП», МУП Тогучинского района Тогучинское АТП, МУП «Убинскавтотранс», МУП «Мошковское АТП», муниципальное казенное предприятие Искитимского района ПАТП;

Общественный совет при Минтрансе НСО.

При этом администрации Ордынского, Здвинского, Венгеровского, Баганского, Чулымского районов и города Бердска Новосибирской области сообщили об отсутствии замечаний и предложений.

Ряд участников публичных консультаций направили замечания и (или) предложения, которые были рассмотрены Минтрансом НСО следующим образом:

Таблица 1. Результаты рассмотрения Минтрансом НСО замечаний и предложений, поступивших в ходе публичных консультаций по проекту постановления, сводному отчёту

Участник	Замечание (предложение)	Сведения об учёте / причинах отклонения
Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Новосибирской области	1, 2. Пунктами 23 и 39 проекта Порядка предусмотрена процедура согласования изменения или отмены маршрута с другими перевозчиками, осуществляющими перевозки по данному маршруту (в случае если маршрут обслуживается несколькими перевозчиками). При этом	1. Отклонено. Согласно пункту 3 статьи 5 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

	<p>указанная процедура не регламентирована, что свидетельствует о наличии в проекте Порядка коррупциогенного фактора – «отсутствие административных процедур»</p>	<p>законодательные акты Российской Федерации»⁶ в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 7 Федерального закона № 220-ФЗ, к заявлению об установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок прилагается согласование в письменной форме от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, уполномоченных участников договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по ранее установленным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок</p>
	<p>3. Подпунктом 2 пункта 30 проекта Порядка устанавливается одно из обстоятельств, при наличии которого, уполномоченным органом принимается решение об отказе в изменении межмуниципального маршрута: «наличие альтернативных маршрутов регулярных пассажирских перевозок, обеспечивающих транспортные связи в рамках предлагаемого к изменению межмуниципального маршрута». Указанное основание приведёт к ограничению конкуренции предпринимателей, а также к нарушению прав и законных интересов граждан, лишая их права выбора более удобного маршрута</p>	<p>2. Отклонено. Во избежание дублирования действующих маршрутов на участках маршрутной сети НСО с целью установления баланса между удовлетворением потребностей пассажиров в комфортном перемещении и экономической сбалансированностью хозяйственной деятельности перевозчиков</p>
Администрация города	Предлагаем в проекте	Учтено.

⁶ Далее в настоящем заключении — Федеральный закон № 220-ФЗ

Искитима Новосибирской области	Порядка вести исчисление сроков в календарных или рабочих днях	При исчислении сроков по тексту проекта Порядка использовано слово «календарных»
Прокуратура Новосибирской области	1–6. В проекте Порядка отсутствует регламентация оснований для подготовки и принятия Минтрансом НСО самостоятельных решений об установлении, изменении, отмене межмуниципальных маршрутов (не определены структурное подразделение Минтранса НСО, уполномоченное инициировать рассмотрение указанного вопроса, основания для такого инициирования). Это свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «ж» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, — неполнота административных процедур	Учтено. Внесены дополнения: - пункт 7 Порядка дополнен абзацем следующего содержания: «поручения Губернатора Новосибирской области, Правительства Новосибирской области, первого заместителя Губернатора Новосибирской области, первым заместителем Председателя Правительства Новосибирской области»; - пункт 18 Порядка дополнен после слов «маршрут устанавливается» словами «в соответствии с пунктом 12 Порядка и»

Таким образом, разработчик указал на то, что им были учтены поступившие от участников публичных консультаций:

1. Предложение конкретизировать, в каких именно днях, календарных или рабочих, исчисляются указанные в проекте Порядка сроки.

Разработчик отметил, что соответствующие положения конкретизированы.

Министерство сопоставило текст проекта Порядка до и после проведения публичных консультаций и подтверждает данное обстоятельство.

Так, ряд пунктов проекта акта до проведения публичных консультаций содержал указание на сроки: пункты 11 (семь дней), 12 (45 дней), 13 (пять дней), 16 (пять дней), 17 (пятнадцать дней), 19 (семь дней), 26 (семь дней), 27 (45 дней), 28 (пять дней), 31 (пять дней), 32 (пятнадцать дней), 35 (180 дней), 36 (семь дней), 42 (семь дней), 43 (45 дней), 44 (пять дней), 47 (пять дней), 48 (пятнадцать дней), 49 (180 дней), 51 (семь дней), 53 (десять дней).

В проекте акта, подготовленном по результатам публичных консультаций, указание на сроки содержится в следующих пунктах: 11 (семь календарных дней), 12 (45 календарных дней), 13 (пять календарных дней), 16 (пять календарных дней), 17 (пять календарных дней), 19 (семь календарных дней),

26 (семь календарных дней), 27 (45 календарных дней), 28 (пять календарных дней), 31 (пять календарных дней), 32 (пятнадцать календарных дней), 35 (180 календарных дней), 36 (семь календарных дней), 42 (семь календарных дней), 45 (45 календарных дней), 44 (пять календарных дней), 47 (пять календарных дней), 48 (пятнадцать календарных дней), 49 (180 календарных дней), 51 (семь календарных дней), 53 (десять календарных дней).

2. Замечание: в проекте акта отсутствует регламентация оснований для подготовки и принятия Минтрансом НСО самостоятельных решений об установлении, изменении, отмене межмуниципальных маршрутов (не определены структурное подразделение Минтранса НСО, уполномоченное инициировать рассмотрение указанного вопроса, основания для такого инициирования).

Разработчик отметил, что в целях учёта данного замечания внёс изменения в пункты 7 и 18 проекта Порядка.

Министерство не может согласиться с тем, что рассматриваемое замечание было учтено:

изменения в пункт 7 проекта Порядка, хотя и направлены на установление оснований установления маршрутов по инициативе Минтранса НСО, не предусматривают их — ни сам внесённый абзац, ни иные положения проекта Порядка не содержат указаний на то, что Минтранс НСО может быть инициатором по данному основанию;

изменения в пункт 18 не соотносятся ни с одним из обстоятельств, на которые ссылается участник публичных консультаций, поясняя замечание;

изменения, предусматривающие установление оснований самостоятельного изменения и отмены маршрутов по инициативе Минтранса НСО, в проект акта не вносились;

проект акта не содержит указаний на то, какое структурное подразделение Минтранса НСО выступает с инициативой установления, изменения, отмены маршрутов.

Министерство обращает внимание разработчика на необходимость надлежащим образом учитывать замечания участников публичных консультаций, которые не были отклонены. При этом в данном случае Министерство, соглашаясь с наличием перечисленных недостатков проекта акта, не находит их свидетельствующими о наличии в проекте Порядка положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и бюджета Новосибирской области (далее — выявляемые положения).

Проверив доводы, по которым были отклонены замечания и предложения участников публичных консультаций, Министерство также сообщает следующее.

Статья 5 Федерального закона № 220-ФЗ не регулирует отношения, связанные с установлением, изменением и отменой межмуниципальных маршрутов. Так, в части 3 указанной статьи указано, что в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 7 Федерального закона № 220-ФЗ,

к заявлению об установлении или изменении *межрегионального* маршрута регулярных перевозок прилагается согласование в письменной форме от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, уполномоченных участников договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по ранее установленным *межрегиональным* маршрутам регулярных перевозок.

Согласно части 2 статьи 7 Федерального закона № 220-ФЗ, разница в расписаниях, меньшая, чем это указано в части 1 той же статьи, допускается при наличии соответствующего согласования в письменной форме от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, уполномоченных участников договора простого товарищества, осуществляющих регулярные перевозки по ранее установленным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок.

Часть 1 статьи 7 Федерального закона № 220-ФЗ содержит указание на то, что если устанавливаемый или изменяемый *межрегиональный* маршрут регулярных перевозок включает в себя несколько общих остановочных пунктов с ранее установленным межрегиональным маршрутом регулярных перевозок, то минимальная разница в расписаниях между временем отправления транспортных средств из данных остановочных пунктов должна соответствовать значениям, установленным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.

Изданный на основании этой нормы приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 24.01.2018 № 27 также устанавливает минимальную разницу во времени отправления при движении транспортных средств между общими остановочными пунктами в прямом и обратном направлениях для *межрегиональных* маршрутов регулярных перевозок.

При этом Федеральный закон № 220-ФЗ не содержит положений, обязывающих субъекты Российской Федерации предусматривать в принимаемых ими нормативных правовых актах положения, аналогичные статье 5 указанного закона.

Таким образом, норма Федерального закона № 220-ФЗ, на основании которой было отклонено замечание участника публичных консультаций:

1) не регулирует данные правоотношения и не может быть основанием для установления предусмотренных ей правил на территории Новосибирской области;

2) устанавливает обязательность получения согласования не во всех случаях, как в проекте акта, а лишь в тех, когда разница в расписаниях существующего и устанавливаемого либо изменяемого маршрутов оказывается меньше установленной Министерством транспорта Российской Федерации.

При этом считаем возможным также не согласиться с участником публичных консультаций. Включение в проект Порядка положений, определяющих порядок согласования не является необходимым, так как отсутствие жёсткой регламентации действий перевозчиков-инициаторов по согласованию изменений межмуниципального маршрута с другими перевозчиками не препятствует получению такого согласования и позволяет

инициаторам изменений получить его в приемлемой для всех участников этого процесса форме. Кроме того, жёсткое урегулирование процедуры согласования не позволит учесть особенности каждого конкретного случая согласования — количество перевозчиков, с которыми необходимо согласовать изменения межмуниципального маршрута, графики их работы, степень занятости и т. п.

2. Анализ проблем и целей регулирования

2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов

В сводном отчёте перечислено пять проблем.

Первые три проблемы разработчик формулирует следующим образом:

1) *наличие в Порядке установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области, утверждённом постановлением Правительства Новосибирской области от 14.12.2016 № 415-п⁷ избыточных или устаревших требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации;*

2) *отсутствии, неточности или избыточности полномочий лиц, наделённых правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур;*

3) *отсутствии необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности.*

Обосновывая наличие указанных проблем, разработчик ссылается на заключение Министерства от 28.02.2020 № 1-э⁸ об экспертизе Порядка № 415-п (далее — заключение об экспертизе)⁹.

В указанном заключении содержатся выводы о наличии в Порядке № 415-п положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности по следующим критериям (стр. 37–39):

№ п / п	Критерии	Обоснование необоснованного затруднения осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности по соответствующему критерию
1	Наличие в нормативном правовом акте избыточных требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации	1. Согласно абзацу шестому пункта 5 Порядка № 415-п, технико-экономическое обоснование целесообразности установления, изменения, отмены маршрута включает в себя обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области. Однако для главного распорядителя бюджетных

⁷ Далее в настоящем заключении — Порядок № 415-п.

⁸ Ссылка на документ: <https://dem.nso.ru/rest/file/download/b6239f3a-a832-4b51-a149-30795bd11ab3>

⁹ Карточка документа на портале «Электронная демократия НСО»: <https://dem.nso.ru/#/npa/bills/cada4f89-c0fc-4ffa-ba80-35cb03a591ae>.

		<p>средств не имеет значения, по какой именно причине перевозчик не нуждается в дополнительном финансировании, а время на такое обоснование ожидаемо больше, чем в случае отсутствия указанного требования. В связи с изложенным требование обосновать отсутствие необходимости в бюджетных ассигнованиях представляется избыточным.</p> <p>2. Абзац первый пункта 6 Порядка № 415-п устанавливает, что к технико-экономическому обоснованию целесообразности установления, изменения маршрута прилагается проект расписания. По своей природе это документ, содержащий <i>пожелания</i> инициатора (перевозчика или иного), не обязывающие Минтранс НСО к принятию какого-либо конкретного решения. Министерство не находит причин, по которым наличие такого документа должно быть обязательным.</p>
<...>		
3	<p>Отсутствие, неточность или избыточность полномочий лиц, наделённых правом проведения проверок, участия в комиссиях, выдачи или осуществления согласований, определения условий и выполнения иных установленных законодательством Новосибирской области обязательных процедур</p>	<p>Согласно подпункту 4 пункта 8 Порядка № 415-п, основанием для принятия решения об отказе в установлении, изменении межмуниципального маршрута является несоответствие характеристик транспортных средств, которые предлагается использовать для осуществления регулярных перевозок на межмуниципальном маршруте при изменении параметров обслуживания требованиям, установленным реестром маршрутов. Однако данный реестр содержит информацию о маршрутах, а не требования. Также неясно значение словосочетания «изменение параметров обслуживания».</p>
<...>		
5	<p>Отсутствие необходимых организационных или технических условий, приводящее к невозможности реализации исполнительными органами государственной власти Новосибирской области установленных функций в отношении субъектов предпринимательской или инвестиционной деятельности</p>	<p>Абзац пятый пункта 5 Порядка № 415-п устанавливает, что обследование пассажиропотока, необходимое для установления, изменения и отмены маршрута регулярных перевозок, проводит инициатор (перевозчик или иной). Между тем, во-первых, эта процедура является трудоёмкой, а во-вторых, в отдельных случаях её проведение перевозчиком ожидаемо отрицательно сказывается на достоверности получаемых результатов, на основании которых принимается решение об установлении, изменении, отмене маршрута или об отказе в этом.</p>

6	Необоснованное затруднение осуществления предпринимательской деятельности иным образом	<p>Согласно абзацу пятому пункта 5 Порядка № 415-п, обследование пассажиропотока проводится «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках».</p> <p>Словосочетание «по пути следования» означает привязку точек обследования к точкам маршрута. Однако некоторые методы обследования пассажиропотока не имеют такой привязки, а именно: опросный метод в форме опроса общественного мнения, анкетный метод, за исключением проводимого в форме опроса и заполнения анкет во время поездки, в местах пересадки и на конечных остановочных пунктах пассажирского транспорта. При этом такие методы являются одними из самых эффективных.</p> <p>Таким образом, Порядок № 415-п или неверно отражает содержание методов обследования пассажиропотока, или вводит дополнительные ограничения их использования. В первом случае такая формулировка способна вводить перевозчиков в заблуждение относительно содержания используемых методов. Во втором случае Порядок № 415-п исключает возможность использования таких методов и не позволяет использовать наиболее эффективные способы обследования пассажиропотока.</p>
---	--	---

Сопоставление формулировок проблем, изложенных разработчиком в сводном отчёте, с критериями, по которым отдельные положения Порядка № 415-п были признаны необоснованно затрудняющими осуществление предпринимательской или инвестиционной деятельности, показывает их почти полную идентичность. Вместе с тем имеются также два различия. Во-первых, при формулировании первой из проблем разработчик, помимо *избыточных*, указал на наличие в Порядке № 415-п также *устаревших* требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации. При этом в основной части заключения об экспертизе подобные суждения не высказывались. Кроме того, при формулировании той же проблемы в таблице 3 (страница 5), в пункте 4.2 (страница 8) сводного отчёта разработчик не включает слова «или устаревших». Во-вторых, последний критерий, «необоснованное затруднение осуществления предпринимательской деятельности иным образом», отсутствует среди заявленных проблем.

Таким образом, первая из заявленных проблем в части наличия устаревших требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации не подтверждается обстоятельствами, на которые ссылается разработчик, поэтому является необоснованной. Для устранения этого недостатка необходимо либо **дополнить сводный отчёт обоснованием наличия в Порядке № 415-п таких устаревших требований и дополнить формулировку проблемы в таблице 3 и пункте 4.2 сводного отчёта словами «или устаревших» в соответствующей части, либо исключить слова «или**

устаревших» из формулировки заявленной проблемы № 1 в таблице 1 сводного отчёта.

Общая логика формулирования первых трёх заявленных проблем позволяет сделать предположение, что четвёртой проблемой будет «необоснованное затруднение осуществления предпринимательской деятельности иным образом». Однако в сводном отчёте такая проблема не указана. В этой связи Министерство замечает следующее. Формулирование проблем является прерогативой разработчика. Однако это не отменяет обязанности учёта выводов, изложенных в заключении об экспертизе. Такая обязательность вытекает из пункта 18.6 Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, в целях выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности, утверждённого постановлением Правительства Новосибирской области от 15.07.2014 № 275-п (далее — Порядок проведения экспертизы). Поэтому при анализе положений проекта акта Министерство будет обращать внимание в том числе на то, было ли при его разработке учтено соответствующее предложение в заключении об экспертизе (пункт 5.1.1 заключения¹⁰).

Общим негативным эффектом всех перечисленных проблем, заявленных разработчиком, названо «необоснованное затруднение осуществлению предпринимательской и инвестиционной деятельности в сфере установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области».

Негативные эффекты заявленных проблем должны находиться в причинно-следственной связи с самими проблемами и содержать в себе негативные характеристики (особенно для тех случаев, когда формулировка проблемы не позволяет в полной мере понять её содержание). Необоснованное затруднение осуществления какой-либо деятельности очевидно отвечает второму признаку. В той части, в которой заявленные проблемы подтверждаются заключением об экспертизе, можно говорить также об их соответствии первому признаку.

¹⁰ Исключить из абзаца пятого пункта 5 (см. курсивный текст ниже) Порядка № 415-п слова «проведённого инициатором» и «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках»:

5. Для рассмотрения вопроса об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута заинтересованные органы местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, по территории которых проходит межмуниципальный маршрут, а также перевозчики (юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества), являющиеся инициаторами, направляют в уполномоченный орган заявление с приложением технико-экономического обоснования целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута.

<...>

Технико-экономическое обоснование должно подтверждать наличие потребности населения в перевозках по новому или изменённому межмуниципальному маршруту или отсутствие потребности населения в перевозках для отмены межмуниципального маршрута и включать в себя:

<...>

данные проведённого инициатором обследования пассажиропотока по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках в порядке, определенном уполномоченным органом.

Четвёртая заявленная проблема — «отсутствие алгоритма совершения исполнительными органами государственной власти Новосибирской области определённых действий, условий или оснований принятия решения об установлении, изменении или отмене межмуниципальных маршрутов». Её негативный эффект — «возможное наличие коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом „а“ пункта 3 (широта дискреционных полномочий) Методики, утверждённой постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96». В обоснование изложенного разработчик ссылается на письмо прокуратуры Новосибирской области от 13.08.2021 № 7-1219-2020.

Письмо, как следует из его содержания, было направлено разработчику в соответствии со статьёй 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации») и содержало в том числе следующий фрагмент:

Порядком [№ 415-п] установлен 45-дневный срок для рассмотрения заявления и принятия [Минтрансом НСО] решений по вопросам установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов (пункт 6).

При этом срок проведения наиболее значимых действий, необходимых для принятия решения об установлении, изменении, отмены межмуниципальных маршрутов... (обследование межмуниципального маршрута... и обследование пассажиропотока), в совокупности составляет не более 30 дней. Последовательность проведения данных мероприятий законодательно не установлена, что не исключает возможности проводить их одновременно.

Кроме того, Порядком [№ 415-п] установлен 15-дневный срок для внесения информации о принятом [Минтрансом НСО] решении в реестр межмуниципальных маршрутов, а также для утверждения уполномоченным органом паспорта межмуниципального маршрута регулярных перевозок и расписания движения транспортных средств (пункты 6, 12).

Таким образом, общий срок для выполнения предусмотренных Порядком [№ 415-п] процедур составляет 60 календарных дней.

Установление Порядком [№ 415-п] такого длительного срока рассмотрения заявлений по вопросам установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов не в полной мере позволяет своевременно удовлетворить возникающие у населения потребности в пассажирских перевозках, а также не отвечает интересам перевозчиков, для которых возможность оперативного открытия либо изменения маршрутов является единственной возможностью оптимизировать свой бизнес и надлежащим образом выполнять взятые на себя социальные обязательства, в том числе своевременно выплачивать заработную плату персоналу и вносить обязательные платежи в бюджетную систему Российской Федерации.

Указанное свидетельствует о возможном наличии в нормативном правовом акте коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «а» пункта 3 (широта дискреционных полномочий) Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96¹¹...

В Порядке [№ 415-п] отсутствует регламентация оснований для подготовки и принятия Минтрансом Новосибирской области самостоятельных решений об установлении, изменении, отмене межмуниципальных маршрутов (не определены структурное подразделение [Минтранса НСО], уполномоченное инициировать рассмотрение указанного вопроса, основания для инициирования им установления, изменения, отмены межмуниципального маршрута, не установлена административная процедура, сроки и последовательность действий [Минтранса НСО], предшествующие формированию технико-экономического обоснования.

Отсутствие алгоритма совершения государственными органами определённых действий, условия или оснований принятия решения свидетельствует о наличии в Порядке коррупционного фактора, предусмотренного п. «ж» п. 3 Методики.

С учётом изложенного, предлагаю инициировать внесение соответствующих изменений в постановление Правительства Новосибирской области от 14.12.2016 № 415-п.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее — Федеральный закон об антикоррупционной экспертизе), антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится прокуратурой Российской Федерацией в соответствии с указанным Федеральным законом и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определённой Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» содержит соответствующую статью 9.1 «Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов». Абзац первый пункта 2 указанной статьи предусматривает, что при выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» предписывает (пункт 2) при проведении экспертизы руководствоваться методикой, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, а также регламентирует порядок реализации полномочий по предъявлению требований

¹¹ Далее в настоящем заключении — Методика.

об изменении нормативного акта, содержащего коррупциогенные факторы, и обращению в суд.

При этом названное выше письмо, как сообщалось ранее, направлено в соответствии с иной статьёй Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьёй 9. Как следует из её содержания, прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, само по себе направление такого письма не порождает обязанности вносить предложенные в нём изменения и не предполагает автоматического и обязательного их внесения. В частности, из двух указанных в письме прокуратуры Новосибирской области коррупциогенных факторов разработчик в качестве проблемы заявляет лишь один из них.

В этой связи необходимо заметить, что перечни коррупциогенных факторов установлены пунктами 3 и 4 Методики. Пункт 3 перечисляет коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил. Пункт 4 перечисляет коррупциогенные факторы, «содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям».

Указанные формулировки подлежат толкованию с учётом легальной дефиниции коррупциогенных факторов. Она содержится в части 2 статьи 1 Федерального закона об антикоррупционной экспертизе: «Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции».

Как видно из сопоставления легальной дефиниции и положений Методики, в последней отсутствуют содержащиеся в первой слова «и тем самым создающие условия для проявления коррупции». Однако буквальное содержание легальной дефиниции относит этот признак к положениям, содержащим неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям. В этом смысле заявленные разработчиком в качестве проблемы «отсутствие или неполнота административных процедур — отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определённых действий либо одного из элементов такого порядка» могут считаться коррупциогенным фактором вне зависимости от того, создаются ли таким образом условия для проявления коррупции. В ином случае последнее свойство подлежало бы

доказыванию — даже при наличии письма от прокуратуры, не порождающего обязанности внесения содержащихся в нём изменений.

С учётом изложенного, четвертую заявленную проблему можно считать обоснованной в достаточной степени.

Пятая заявленная проблема — «структура Порядка № 415-п не позволяет определить точный перечень действий заявителя при подаче заявления об установлении, об изменении или об отмене межмуниципального маршрута регулярных перевозок на территории Новосибирской области». Из-за этого, по мнению разработчика, заявителям могут быть непонятны предусмотренные Порядком № 415-п действия, из-за чего, в свою очередь, может происходить увеличение сроков рассмотрения инициатив по установлению, изменению, отмене маршрутов. Причиной изложенного является то обстоятельство, что отдельные положения Порядка № 415-п регламентируют одновременно несколько альтернативных действий различных заявителей.

Действительно, указанные правоотношения регламентированы пунктами 5 и 6 Порядка № 415-п.

Абзац первый пункта 5 Порядка № 415-п предусматривает, что для рассмотрения вопроса об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута (то есть всех трёх процедур) инициатор — орган местного самоуправления или перевозчик (простое товарищество) подаёт заявление и технико-экономическое обоснование. Абзац второй того же пункта определяет, что в случаях, когда инициатором является Минтранс НСО, технико-экономическое обоснование составляет Минтранс НСО. Пункт 6 Порядка № 415-п определяет перечень документов, прилагаемых к технико-экономическому обоснованию установления и изменения маршрутов. Данное положение касается и перевозчиков, и органов местного самоуправления, и Минтранса НСО.

Тот факт, что перевозчикам неясно содержание Порядка № 415-п и вытекающего из него состава и перечня документов, подтверждается результатами опроса, представленными разработчиком (страница 11 сводного отчёта, таблица 4, строка 5, столбец 3). Согласно результатам этого опроса, только 38,9 % перевозчикам полностью понятен перечень документов, представляемых для создания, изменения или отмены маршрута. При этом 50 % перевозчиков от обратившихся за последний год с заявлениями об установлении, изменении, отмене маршрутов при первоначальной подаче заявления извещались о неполном составе прилагаемых к заявлению документов.

С учётом изложенного можно заключить о достаточном обосновании существования данной заявленной проблемы.

2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения

Таблица 4 сводного отчёта (страницы 9–11) содержит перечень целей предлагаемого регулирования, индикаторов их достижения и прогнозируемых значений индикаторов.

Форма сводного отчёта предполагает указание номера проблемы (из таблицы 1), с которой связана соответствующая цель. В данном случае этого сделано не было. Однако количество целей соответствует количеству

заявленных проблем, и сопоставление их содержания позволяет предположить, что порядок следования элементов соответствующих таблиц также совпадает.

Первая цель (строки 1–3 таблицы 4)¹² сформулирована разработчиком следующим образом: «Учесть при разработке Порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе порядка рассмотрения заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества об установлении, изменении либо отмене данных маршрутов, а также основания для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основания для отмены данных маршрутов) на территории Новосибирской области, замечания, указанные в [заключении об экспертизе]».

Достижение указанной цели, действительно, решает первые три заявленные проблемы, поскольку, как сообщалось выше, сами такие проблемы сводимы к наличию в Порядке № 415-п положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской деятельности, и замечания в заключении об экспертизе были вызваны именно этим обстоятельством.

Одновременно с этим обращает на себя внимание тот факт, что при формулировании цели разработчик прямо указывает на намерение учесть такие замечания «при разработке» проекта акта — документа с конкретным наименованием, то есть исключает возможность достичь её путём внесения изменений в Порядок № 415-п, предложенных в заключении об экспертизе. При этом в пункте 4.2 сводного отчёта (страницы 8–9) это никак не обосновано. В связи с этим представляется важным обратить внимание разработчика на то, что, согласно подпункту 7 пункта 17 Порядка проведения оценки, в сводном отчёте приводится обоснование выбора способа решения проблемы *в сопоставлении с иными возможными способами её решения*.

В ходе устного взаимодействия с разработчиком Министерство установило, что причиной такого подхода стала необходимость решения пятой из заявленных проблем и соответствующая цель, по мнению разработчика, была недостижима в случае внесения изменений в Порядок № 415-п. В этой связи Министерство полагает возможным отметить важность формулирования цели до начала разработки проекта нормативного акта. При этом нарушение такого подхода само по себе не нарушает Порядок проведения оценки, и в этом смысле цель может быть признана сформулированной корректно.

Индикатор достижения первой цели — «наличие в действующем регулировании указанных в [заключении об экспертизе] положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности». Такой индикатор непосредственно характеризует заявленные проблемы, поэтому его использование является обоснованным.

Актуальное значение индикатора: такие положения имеются.
Прогнозируемое значение индикатора: отсутствие в действующем регулировании указанных в заключении об экспертизе положений,

¹² Первые три строки таблицы идентичны друг другу, поэтому далее рассматриваются как формулирующие одну цель, соотносящуюся с первыми тремя заявленными проблемами.

необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности. При этом в абзацах втором — шестом пункта 6 сводного отчёта (страницы 12–13) разработчик поясняет, что цель будет считаться достигнутой в случае согласования проекта соответствующего нормативного акта в соответствии с пунктом 18.6 Порядка проведения экспертизы. Действительно, указанный пункт обязывает ответственный орган исполнительной власти разработать проект нормативного акта в соответствии с выводами, изложенными в заключении, или по результатам урегулирования разногласий и направить его на согласование в Министерство.

В этой части у Министерства не имеется замечаний.

Вторая цель (строка 4 таблицы 4 сводного отчёта) сформулирована разработчиком следующим образом: «Учесть предложения прокуратуры Новосибирской области, указанные в письме от 13.08.2021 № 7-1219-2020, и не допустить коррупциогенный [фактор], предусмотренный п. „ж“ п. 3 [Методики]».

Однако четвёртая заявленная проблема состоит в наличии в Порядке № 415-п коррупциогенного фактора, предусмотренного подпунктом «а» пункта 3 Методики. Таким образом, достижение указанной цели не решит заявленную проблему.

Разработчик предложил следующий индикатор достижения данной цели: «наличие в действующем нормативном правовом акте Новосибирской области, регулирующем порядок установления, изменения и отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, указанного в письме прокуратуры НСО от 13.08.2021 коррупциогенного фактора». При этом из изложенного неясно, какой именно индикатор имеет в виду разработчик: в письме их содержится два, в проблеме упомянут один из них, в цели — другой. Учитывая изложенное, Министерство рекомендует разработчику **привести четвёртую заявленную проблему и четвёртую цель предлагаемого регулирования, указанные в сводном отчёте, в соответствие друг с другом.**

Актуальное значение индикатора: коррупциогенный фактор присутствует. Прогнозируемое значение индикатора: отсутствие в действующем нормативном правовом акте Новосибирской области, регулирующем порядок установления, изменения и отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, указанного в письме прокуратуры НСО от 13.08.2021 коррупциогенного фактора. Как следует из абзаца седьмого пункта 6 сводного отчёта, для проверки достижения данной цели предполагается направление проекта нормативного акта в прокуратуру Новосибирской области. Возможность совершения такого действия предусмотрена абзацем пятым пункта 6.2 Положения об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утверждённого приказом Генпрокуратуры России от 17.09.2007 № 144.

В связи с изложенным в этой части у Министерства отсутствуют замечания.

Третья цель (строка 5 таблицы 4 сводного отчёта) сформулирована разработчиком следующим образом: «Прописать в Порядке установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (в том числе порядке рассмотрения заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, участников договора простого товарищества

об установлении, изменении либо отмене данных маршрутов, а также основаниях для отказа в установлении либо изменении данных маршрутов, основаниях для отмены данных маршрутов) на территории Новосибирской области структуру по предоставлению заявлений по установлению, изменению, отмене межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области».

Поскольку при формулировании пятой заявленной проблемы неоптимальной указывалась *структура* Порядка № 415-п, цель, состоящая в изменении такой структуры, представляется обоснованной.

Разработчик предложил три индикатора достижения цели и указал следующие их значения:

Индикатор	Значения индикатора, %	
	Актуальное	Прогнозируемое
Доля перевозчиков, которым полностью понятен перечень документов, представляемых для создания, изменения или отмены маршрута	38,9	80
Доля перевозчиков (от обратившихся за последний год с заявлениями об установлении, изменении, отмене маршрутов), которым при первоначальной подаче заявления сообщалось о неполном составе прилагаемых к нему документов	50	5
Доля перевозчиков (от обратившихся за последний год с заявлениями об установлении, изменении, отмене маршрутов), которым при первоначальной подаче заявления сообщалось о неправильном оформлении прилагаемых к нему документов	0	0

Как следует из абзаца восьмого пункта 6 и столбца третьего строки 5 таблицы 4 сводного отчёта, а также информации, представленной разработчиком в ходе устного взаимодействия, проверка соответствия фактического значения индикаторов прогнозируемым будет проводиться через год после вступления в силу проекта акта путём проведения повторного опроса перевозчиков. При этом предложенные индикаторы позволяют характеризовать пятую заявленную проблему как непосредственно (первый индикатор), так и с помощью характеризующих её объективных данных (второй и третий индикаторы).

С учётом изложенного Министерство полагает оправданным применение предложенных индикаторов.

3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования

Рассматривая проект акта, Министерство исходит из тех же основных положений о принципах регулирования в сфере общественного транспорта, которые излагались в заключении об экспертизе (страницы 8–10).

При установлении, изменении или отмене межмуниципальных маршрутов общественного транспорта затрагиваются интересы как минимум следующих групп субъектов:

1) граждан — реальных или потенциальных пассажиров (порождают спрос на перевозки);

2) перевозчиков по данному маршруту и по смежным маршрутам: существующим и потенциальным (порождают предложение по перевозкам);

3) органов публичной власти (обеспечивают взаимодействие граждан и перевозчиков: устанавливают маршруты и требования к перевозкам по ним, к транспортным средствам, обеспечивают поддержание инфраструктуры в надлежащем виде и т. п.)¹³.

Министерство исходит из того, что все такие интересы должны учитываться максимально, насколько это возможно, а в случаях их противоречия друг другу следует руководствоваться в первую очередь интересами граждан, во вторую — перевозчиков, в третью — органов публичной власти.

При этом в определённых пределах на удовлетворённость пассажиров и перевозчиков влияет порядок установления, изменения и отмены маршрутов регулярных перевозок.

Граждане заинтересованы в высоком качестве транспортного обслуживания. Применительно к рассматриваемому вопросу оно включает в себя возможность максимально удобно и максимально быстро добраться до пункта назначения. Такое удобство, в свою очередь, складывается из факторов, набор которых будет различным для каждого конкретного пассажира. Но как минимум некоторые из этих факторов определяются уровнем заполненности салона, количеством пересадок и тем, на каких именно остановках их необходимо совершать.

Очевидно, что уровень заполненности салона определяется соотношением количества мест для пассажиров и количеством занятых.

Количество мест для пассажиров в определённых пределах определяется категорией транспортного средства. Таковые установлены Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС 018/2011 «О безопасности колёсных транспортных средств» (утверждён решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877). Согласно пункту 2.2 приложения 1 к Техническому регламенту, автобусам и троллейбусам может быть присвоена категория, которая определяется его максимальной массой, и класс, который зависит от соотношения сидящих и стоящих пассажиров.

Если максимальная масса автобуса или троллейбуса не превышает 5 тонн, он относится к категории M_2 , если превышает — M_3 .

Класс зависит от количества пассажиров (помимо водителя). Если оно не превышает 22 человек, автобус может быть отнесён к классу А или В: предназначенный для перевозки сидящих и стоящих пассажиров (А) или только сидящих (В). Если количество пассажиров превышает 22 человека, автобус может быть отнесён к классу I, II или III: имеющий выделенную площадь для стоящих пассажиров и обеспечивающий быструю смену пассажиров (I), предназначенный для перевозки преимущественно сидящих пассажиров и имеющий возможность для перевозки стоящих пассажиров в проходе и (или)

¹³ О том, в чём состоят интересы перечисленных лиц и органов, см.: Федоров, В. А. Современные задачи и проблемы натуральных обследований пассажиропотоков (на примере Санкт-Петербурга) // Молодой учёный. 2015. № 2. С. 335; Володина, Ю. И. Определение количества оборотов маршрутов городского общественного транспорта на основе анализа графа остановок // Экономический журнал. 2015. № 2. С. 72–75.

на площади, не превышающей площадь двойного пассажирского сидения (II) или предназначенный для перевозки исключительно сидящих пассажиров (III).

При этом в реестр маршрутов включаются, в частности, виды и классы транспортных средств и характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок (пункт 9 части 1 статьи 26 Федерального закона № 220-ФЗ).

Таким образом, Минтранс НСО имеет возможность указать в реестре маршрутов категорию, класс, а в соответствующих случаях — также минимальное или точное количество пассажирских мест.

Количество занятых пассажирских мест зависит по меньшей мере от того, в какой степени перевозки по данному маршруту позволяют удовлетворить соответствующий спрос: едет ли он в нужном направлении, если да — непосредственно до нужной точки или предполагает необходимость пересадки либо альтернативных способов передвижения, цена проезда, качество транспортных услуг, наличие смежных и альтернативных маршрутов общественного транспорта или способов перемещения. Первый, второй, частично также четвёртый и пятый из этих параметров могут меняться посредством внесения изменений в реестр маршрутов.

Перевозчики заинтересованы в получении высокого экономического результата, то есть в том, чтобы получать наибольший доход при наименьших затратах. В краткосрочной перспективе эта цель достижима при монопольной перевозке пассажиров исключительно в пиковое время, когда их количество максимально, и на самых дешёвых (и соответствующего качества) транспортных средствах. Однако в средне- и особенно долгосрочной перспективе это ожидаемо должно снижать количество пассажиров: при таких условиях они будут, насколько это возможно, стремиться использовать альтернативные способы перемещения либо менять место жительства. Чтобы избежать таких последствий, перевозчики в средне- и долгосрочной перспективе также заинтересованы в том, чтобы в наибольшей степени обеспечить высокое качество транспортного обслуживания граждан.

Пункты 3, 4 проекта Порядка устанавливают перечень возможных инициаторов установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок (далее — маршруты) и общий порядок рассмотрения таких инициатив.

При этом, согласно пункту 3 проекта Порядка, межмуниципальный маршрут устанавливается, изменяется, отменяется решением Минтранса НСО по собственной инициативе, а также по предложению:

органов местного самоуправления муниципального образования Новосибирской области;

юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или уполномоченных участников договора простого товарищества, обслуживающих действующие межмуниципальные маршруты (далее в проекте Порядка — перевозчики), *в случае изменения или отмены* обслуживаемых ими действующих межмуниципальных маршрутов.

Согласно пункту 4 проекта Порядка, предложения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц, не являющихся перевозчиками, рассматриваются Минтрансом НСО во взаимодействии

с органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, по территории которых проходит действующий или устанавливается межмуниципальный маршрут, в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таким образом, проектом акта не предполагается регламентировать порядок рассмотрения предложений перевозчиков об установлении маршрутов.

При этом Министерство отмечает следующее.

Во-первых, действующее регулирование в этой части отличается от предлагаемого. Так, абзац пятый пункта 5 Порядка № 415-п устанавливает: *«Для рассмотрения вопроса об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута заинтересованные органы местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, по территории которых проходит межмуниципальный маршрут, а также перевозчики (юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества), являющиеся инициаторами, направляют в уполномоченный орган заявление с приложением технико-экономического обоснования целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута».*

Во-вторых, одна из проблем, для решения которых разработан проект акта, состоит в том, что перевозчикам непонятны предъявляемые к ним документарные требования для обращения с инициативой по установлению, изменению или отмене маршрута. Предлагаемое изменение делает эту процедуру неопределённой на всех этапах установления маршрута, что противоречит заявленной проблеме.

В-третьих, выведение перевозчиков, выступающих с инициативой по установлению маршрута, из-под прямого регулирования проектом Порядка не является необходимым для решения какой-либо из остальных заявленных проблем.

При этом изучение нормативных правовых актов иных субъектов Российской Федерации показывает, что подача предложений перевозчиков об установлении маршрутов является достаточно распространённой. В частности, это верно для Московской области (пункты 2, 5 Порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок автомобильным транспортом, утверждённого постановлением Правительства Московской области от 14.09.2018 № 638/32), Ленинградской области (пункт 2.1 Порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в Ленинградской области, утверждённого приказом управления Ленинградской области по транспорту от 11.09.2019 № 24), Республики Башкортостан (пункты 2.2, 2.5 Порядка установления, изменения и отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Республики Башкортостан, утверждённого постановлением Правительства Республики Башкортостан от 30.12.2016 № 572. Аналогичные нормы действуют в том числе в нормативных правовых актах республик Алтай, Бурятия, Дагестан, Карелия, Калмыкия, Коми, Марий-Эл, Мордовия, Татарстан, Тыва, Удмуртия, Чечня, Чувашия; Забайкальского, Камчатского краёв.

Учитывая изложенное, отсутствие в пункте 3 проекта Порядка указания на возможность перевозчиков обращаться с предложениями об установлении маршрутов Министерство рассматривает как вводящее избыточное ограничение осуществления предпринимательской деятельности. Для устранения данного недостатка Министерство рекомендует **дополнить пункт 3 проекта Порядка возможностью для перевозчиков обращаться с предложениями об установлении маршрутов**, например изложив его подпункт 2 в следующей редакции:

«2) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или уполномоченных участников договора простого товарищества (далее — перевозчики), об установлении новых, изменении или отмене обслуживаемых ими действующих межмуниципальных маршрутов».

Пункты 8 и 9 проекта Порядка устанавливают требования к составу и содержанию документов, представляемых в Минтранс НСО для рассмотрения вопроса об установлении маршрута.

При этом, как следует из пункта 8 проекта акта, с такими заявлениями могут обращаться только органы местного самоуправления, для целей рассматриваемого регулирования не являющиеся субъектами предпринимательской и иной экономической деятельности. Вместе с тем, как Министерство отмечало при анализе пунктов 3 и 4, отсутствие перевозчиков в числе лиц, которые могут обращаться с предложениями об установлении маршрута, необоснованно ограничивают их предпринимательскую деятельность.

В этой связи обоснованным представляется предложение **дополнить пункт 8 проекта Порядка указанием на возможность перевозчиков подавать заявления об установлении маршрутов**. В случае если это приведёт к необходимости дополнения проекта акта перечнем других документов, представляемых инициатором, такая необходимость должна быть обоснована в таблице 5 сводного отчёта.

Рассматривая содержание указанных пунктов, Министерство исходит из допущения, что такое изменение внесено и, следовательно, пункты распространяют своё действие на перевозчиков. В таком случае представляется оправданным сравнить в этой части действующее и предлагаемое регулирование.

Сопоставление действующего и предлагаемого регулирования показывает следующее:

Таблица 2. Сопоставление состава и содержания документов, представляемых для установления маршрута в соответствии с Порядком № 415-п (действующее регулирование) и проектом Порядка (предлагаемое регулирование)

Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
СОСТАВ ДОКУМЕНТОВ	
1) заявление; 2) технико-экономическое обоснование целесообразности установления маршрута ¹⁴ ;	1) заявление; 2) проект расписания.

¹⁴ Далее также — ТЭО

Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
3) проект расписания; 4) проект схематического описания пути следования нового маршрута. (Пункты 3 и 4 — приложения к ТЭО)	
СОДЕРЖАНИЕ ДОКУМЕНТОВ	
<p>ТЭО</p> <p>1) предложения инициатора о целесообразности установления маршрута в форме пояснительной записки;</p> <p>2) данные проведённого инициатором обследования пассажиропотока по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках в порядке, определенном уполномоченным органом;</p> <p>3) обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области.</p>	<p>ЗАЯВЛЕНИЕ</p> <p>1) наименование маршрута;</p> <p>2) наименования промежуточных остановочных пунктов по маршруту с указанием наименования поселений или городских округов, в границах которых расположены соответствующие промежуточные остановочные пункты;</p> <p>3) наименования улиц, автомобильных дорог, по которым предполагается движение транспортных средств по маршруту;</p> <p>4) протяжённость маршрута;</p> <p>5) виды и классы транспортных средств, максимальное количество транспортных средств каждого класса, которые планируется задействовать в осуществлении регулярных перевозок по маршруту;</p> <p>6) результаты проведения обследования пассажиропотока в соответствии с порядком, определённым уполномоченным органом</p>

Сведения, перечисленные в пунктах 1–5 столбца «Предлагаемое регулирование», соотносимы с пунктами 3–6, 9 (в части указания видов и классов транспортных средств), 10 части 1 статьи 26 Федерального закона № 220-ФЗ, то есть в случае установления маршрута подлежат включению в реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок. Сведения, указанные в пункте 6 столбца «Предлагаемое регулирование», соотносимы с пунктом 2 характеристики содержания ТЭО в действующем регулировании.

В заключении об экспертизе, пункте 5.1.1, Министерство предлагало исключить из абзаца пятого пункта 5 Порядка № 415-п (соответствует пункту 2 характеристики содержания ТЭО в действующем регулировании) слова «проведённого инициатором» и «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках». Как видно из изложенного выше, в анализируемых положениях проекта Порядка установления, изменения, отмены маршрутов это предложение учтено.

В пункте 5.1.2 указанного выше заключения Министерство предлагало внести изменения в абзац шестой пункта 5 Порядка № 415-п (соответствует пункту 3 характеристики содержания ТЭО в действующем регулировании), исключаящие обязанность перевозчика обосновывать отсутствие необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях. Данное предложение в анализируемых положениях проекта Порядка установления, изменения, отмены маршрутов также учтено путём исключения соответствующего абзаца.

В пункте 5.1.3 заключения Министерство предлагало внести в абзац первый пункта 6 Порядка № 415-п изменение, вследствие которого представление проекта расписания не является обязательным. Такая рекомендация основывалась на понимании проекта расписания как формализованного пожелания инициатора к окончательному расписанию. В обоснование предложения сообщалось: «С учётом, во-первых, реального статуса проекта расписания, во-вторых, необязательности его содержания для Минтранса НСО в какой-либо части и, в-третьих, исходя из приоритета интересов граждан, который в данном случае предполагает в первую очередь удобство расписания для пассажиров и лишь во вторую для перевозчиков, причины для *обязательного* приложения проекта расписания отсутствуют». При этом, исходя из абзацев второго и пятого пункта 12 Порядка № 415-п, Минтранс НСО утверждает и передаёт расписание перевозчику в течение 15 календарных дней со дня принятия решения об установлении или изменении маршрута.

В анализируемых положениях проекта акта представление проекта расписания предусмотрено как обязательное. При этом далее в проекте акта ни само расписание, ни его проект не упоминаются. Разработчик, обосновывая необходимость обязательного представления проекта расписания, пояснил в сводном отчёте (страница 14, таблица 5): «Документ необходим, чтобы предусмотреть сравнение значений разницы во времени отправления транспортных средств для маршрутов, начальные остановочные пункты которых расположены в границах одного поселения, совпадающих с участками каждого из ранее установленных маршрутов, и протяжённости ранее установленных маршрутов».

Однако такое обоснование не соотносимо ни с пунктом 14 проекта Порядка, регламентирующим процедуру рассмотрения заявления, ни с пунктом 15, в котором содержится перечень оснований для отказа в установлении маршрутов, ни с каким-либо иным положением проекта акта. Ни в одном из них расписание или какие-либо действия с содержащейся в нём информацией не упоминаются.

Учитывая изложенное, Министерство полагает, что требование представить проект расписания является избыточным, и предлагает **исключить проект расписания из перечня представляемых документов, предусмотренного пунктом 9 проекта Порядка, или сделать его представление необязательным.**

Кроме того, Министерство рекомендует **дополнить проект Порядка положениями, регламентирующими утверждение и передачу перевозчику расписания движения транспортных средств по маршруту.** В отсутствие расписания привлекательность общественного транспорта для пассажиров существенно снижается, что отрицательно сказывается в том числе на деятельности перевозчиков. Между тем проект Порядка в представленной редакции не содержит положений, которые позволяли бы определить порядок и срок утверждения и передачи расписания перевозчику.

Пункт 11 проекта Порядка устанавливает срок, в течение которого может быть принято решение о возврате заявления, и основания такого возврата. Хотя сам пункт не предусматривает возможность принятия решения о приёме

заявления, такое решение упоминается, в частности, в пунктах 12 и 16 проекта акта.

Сами по себе основания возврата представляются обоснованными: неполный состав представленных документов и несоответствие предъявляемым к ним требованиям. Однако с учётом позиции, изложенной Министерством при анализе пунктов 8 и 9, и до их дополнения иными обязательными для представления документами **единственным возможным основанием для возврата заявления может быть только его несоответствие требованиям пункта 8 Порядка.**

Срок для принятия решения о приёме или о возврате заявления исчисляется с момента его регистрации. Однако срок такой регистрации проект Порядка не предусматривает, что создаёт недопустимую степень правовой неопределённости и позволяет неограниченно увеличивать срок рассмотрения заявления. В связи с этим Министерство предлагает **установить в проекте акта срок регистрации заявления об установлении маршрута или начало его исчисления с момента поступления заявления.**

Пункт 12 проекта Порядка предусматривает, что в срок, не превышающий 45 календарных дней со дня приёма заявления об установлении маршрута, Минтранс НСО рассматривает указанное заявление и принимает решение об установлении маршрута либо об отказе в установлении маршрута. Аналогичное положение предусмотрено пунктом 7 Порядка № 415-п, согласно которому срок рассмотрения заявления об установлении, изменении, отмене маршрута и принятия решения по результатам его рассмотрения составляет 45 дней со дня поступления заявления.

Однако понятия «приём заявления» и «поступление заявления» не тождественны. Поступление заявления является объективным фактом. Приём заявления, как следует из содержания пунктов 11 и 16 проекта Порядка, наступает вследствие принятия решения об этом. Причём срок на принятие такого решения составляет 7 календарных дней с момента регистрации заявления. Таким образом, проектом акта предлагается увеличить возможный срок рассмотрения заявления с 45 до как минимум 52 дней. Однако в сводном отчёте отсутствуют данные, свидетельствующие о недостаточности существующего срока.

Пункт 14 проекта Порядка предусматривает проведение обследования в соответствии с порядком, утверждённым Минтрансом НСО. Порядок обследования межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области (далее — Порядок проведения обследования) был утверждён приказом Минтранса НСО от 17.05.2018 № 72. При этом он предусматривает следующие положения: обследование проводится комиссией, состав которой утверждается в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения об обследовании маршрута (пункты 4–5); обследование проводится в течение 15 рабочих дней начиная со дня, следующего за днём издания приказа, утверждающего состав комиссии (пункт 7); акт обследования маршрута составляется в течение 3 рабочих дней, следующих за последним днём обследования (пункт 11).

Если период в 3 рабочих дня считать равным 5 календарным дням, а в 15 рабочих дней — 21 календарному дню, то совокупный срок всех

перечисленных процедур составит 31 календарный день. Если прибавить к ним 7 календарных дней, которые в проекте акта предлагается не засчитывать в срок рассмотрения заявления, получится 38, то есть на 7 меньше, чем срок рассмотрения заявления.

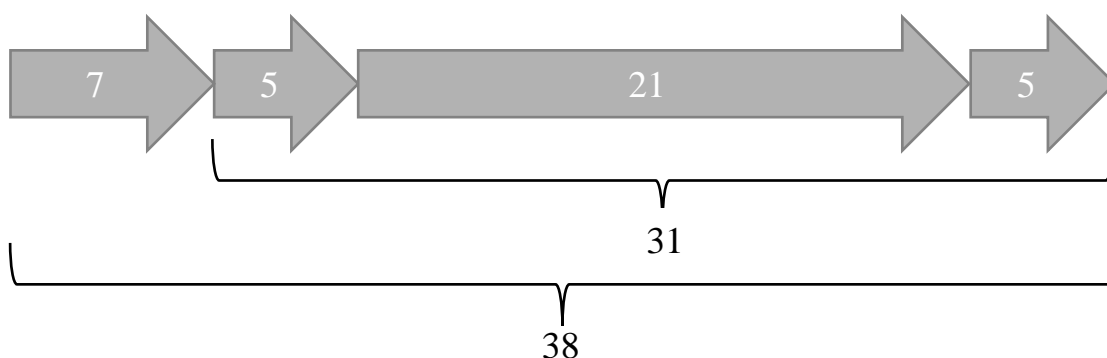


Рисунок 1. Схематичное изображение обследования маршрута с указанием примерной продолжительности этапов в календарных днях

Кроме того, проектом акта предусмотрено согласование установления маршрута с органами и организациями, указанными в его пункте 16. Сопоставление их перечня с перечнем участников комиссии по обследованию маршрута, содержащимся в пункте 6 Порядка проведения обследования¹⁵, показывает их почти полное совпадение:

Состав комиссии по обследованию маршрута в соответствии с Порядком проведения обследования	Перечень согласующих органов в соответствии с пунктом 16 проекта Порядка
должностные лица Минтранса НСО	
представители владельцев автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, их инженерного оборудования, находящихся по пути следования маршрута;	владельцы автомобильных дорог, включённых в устанавливаемый маршрут
владельцы объектов транспортной инфраструктуры (автовокзалы и пассажирские автостанции), находящейся по пути следования маршрута	владельцы автовокзалов и автостанций, на территории которых расположены остановочные пункты, включённые в устанавливаемый маршрут
представители органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, по территории которых проходит маршрут	органы местного самоуправления, в границах которых проходит устанавливаемый маршрут

Необходимо также учитывать, что сам по себе отказ в согласовании, в соответствии с пунктом 15 проекта Порядка, не является основанием для отказа в установлении маршрута. Это означает, что отказ в согласовании может

¹⁵ Буквальное содержание пункта 6 Порядка проведения обследования:

6. В состав Комиссии, помимо должностных лиц Уполномоченного органа, ответственных за проведение обследования маршрутов и указанных в приказе, включаются представители органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, по территории которых проходит Маршрут, паромных переправ, их инженерного оборудования и владельцы, владельцев автомобильных дорог, улиц, искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, их инженерного оборудования и владельцы объектов транспортной инфраструктуры (автовокзалы и пассажирские автостанции), находящихся по пути следования Маршрута.

стать причиной для отказа в установлении маршрута лишь в том случае, когда он мотивирован наличием обстоятельств, перечисленных в пункте 15 проекта Порядка. В этом смысле процедура согласования установления маршрута по своим функциям и составу участников является аналогом обследования маршрута. Однако её проведение занимает ещё меньше времени — 20 дней.

Рассматриваемое положение важно также учесть с учётом четвёртой заявленной проблемы. Как видно из фрагмента письма прокуратуры Новосибирской области, послужившего основой для формулирования указанной проблемы и приведённого в разделе 1.2 настоящего заключения, несоответствием подпункту «а» пункта 3 Методики был сочтён чрезмерный допустимый срок с момента поступления заявления до момента внесения изменений в реестр: 60 календарных дней.

В проекте Порядка указанный срок сокращён до 59 дней: 7 календарных дней на принятие решения о приёме заявления, 45 календарных дней на рассмотрение заявления (в которые входит обследование маршрута продолжительностью около 31 календарного дня) и принятие решения по существу, 7 календарных дней на внесение изменений в реестр.

Учитывая изложенное, Министерство не находит достаточных причин для продления максимального срока рассмотрения заявления об установлении маршрута с 45 до как минимум 52 дней с момента его поступления. При этом, во-первых, до принятия соответствующего решения перевозчик не может начать перевозки по маршруту, а во-вторых, исходя из изложенного выше, такое регулирование противоречит четвёртой заявленной проблеме. В связи с этим предлагаем разработчику **в пункте 12 проекта Порядка заменить слова «со дня приёма» словами «со дня поступления».**

Пункт 20 проекта Порядка определяет перечень случаев, являющихся изменением межмуниципального маршрута. В то же время понятие изменения маршрута определено частью 2 статьи 12 Федерального закона № 220-ФЗ: исходя из неё межмуниципальный маршрут считается изменённым со дня изменения предусмотренных пунктами 3–10 части 1 статьи 26 указанного федерального закона сведений в реестре межмуниципальных маршрутов.

Сопоставление перечней информации, изменение которой в реестре считается изменением маршрута, показывает следующее:

Изменение маршрута в соответствии с проектом Порядка	Изменение маршрута в соответствии с Федеральным законом № 220-ФЗ
1) изменение пути следования транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки по маршруту, путем включения в него и (или) исключения из него улиц, автомобильных дорог и иных объектов транспортной инфраструктуры;	1) наименование маршрута регулярных перевозок в виде наименований начального остановочного пункта и конечного остановочного пункта по маршруту регулярных перевозок либо наименований поселений или городских округов, в границах которых расположены начальный остановочный пункт и конечный остановочный пункт по данному маршруту;
2) введение (ликвидация) остановочных пунктов, расположенных по пути следования транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки по маршруту;	2) наименования промежуточных остановочных пунктов по маршруту регулярных перевозок либо наименования поселений или городских округов, в границах которых расположены
3) изменение вида, класса и (или) количества транспортных средств,	

Изменение маршрута в соответствии с проектом Порядка	Изменение маршрута в соответствии с Федеральным законом № 220-ФЗ
используемых для осуществления регулярных перевозок по маршруту.	<p>промежуточные остановочные пункты;</p> <p>3) наименования улиц, автомобильных дорог, по которым предполагается движение транспортных средств между остановочными пунктами по маршруту регулярных перевозок;</p> <p>4) протяжённость маршрута регулярных перевозок;</p> <p>5) порядок посадки и высадки пассажиров (только в установленных остановочных пунктах или, если это не запрещено настоящим Федеральным законом, в любом не запрещённом правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок);</p> <p>6) вид регулярных перевозок;</p> <p>7) характеристики транспортных средств (виды транспортных средств, классы транспортных средств, экологические характеристики транспортных средств, максимальный срок эксплуатации транспортных средств, характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок), предусмотренные решением об установлении или изменении маршрута регулярных перевозок, государственным или муниципальным контрактом и (или) заявкой на участие в открытом конкурсе, поданной участником открытого конкурса, которому выдается свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок;</p> <p>8) максимальное количество транспортных средств каждого класса, которое допускается использовать для перевозок по маршруту регулярных перевозок.</p>

Таким образом, из восьми видов сведений в реестре, изменение которых является изменением маршрута, в проекте акта полностью отражён лишь один, частично — четыре, полностью не отражены — три. При этом проект постановления не определяет иных правил изменения маршрутов в случаях, не охваченных пунктом 20 проекта Порядка.

В Порядке № 415-п определение изменения маршрута не содержится.

Таким образом, проект акта увеличивает степень правовой неопределённости порядка изменения маршрутов в случаях, не подпадающих под пункт 20 проекта Порядка. По мнению Министерства, ни одна из заявленных проблем не требует такого регулирования. Для устранения указанного недостатка Министерство предлагает **привести пункт 20 проекта Порядка в соответствие с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 220-**

ФЗ или дополнить проект Порядка положениями, регламентирующими изменение маршрута в случаях, не указанных в пункте 20 проекта Порядка.

Пункты 22–25 проекта Порядка устанавливают требования к составу, содержанию и способу представления документов, представляемых в Минтранс НСО для рассмотрения вопроса об изменении маршрута. При этом пункт 25 касается органов местного самоуправления, пункты 22–24 — перевозчиков. Их сопоставление с пунктами 5–6 Порядка № 415-п показывает следующее:

Таблица 3. Сопоставление состава, содержания и способа представления документов для изменения маршрута в соответствии с Порядком № 415-п (действующее регулирование) и проектом Порядка (предлагаемое регулирование)

Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
СОСТАВ ДОКУМЕНТОВ	
1) заявление; 2) технико-экономическое обоснование целесообразности изменения маршрута ¹⁶ ; 3) проект расписания; 4) проект схематического описания пути следования изменённого маршрута. (Пункты 3 и 4 — приложения к ТЭО)	1) заявление; 2) в случае если маршрут обслуживается несколькими перевозчиками: согласование изменения маршрута в письменной форме от иных перевозчиков, осуществляющих перевозки по данному маршруту; 3) в случае если заявителем является участник договора простого товарищества: копия договора простого товарищества.
СОДЕРЖАНИЕ ДОКУМЕНТОВ	
ТЭО 1) предложения инициатора о целесообразности изменения маршрута в форме пояснительной записки; 2) данные проведённого инициатором обследования пассажиропотока по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках в порядке, определенном уполномоченным органом; 3) обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области.	ЗАЯВЛЕНИЕ 1) наименование, место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя и отчество (при наличии), место жительства (для индивидуального предпринимателя), идентификационный номер налогоплательщика, почтовый адрес, адрес электронной почты, контактные телефоны; 2) обоснование изменения межмуниципального маршрута: целесообразность изменения межмуниципального маршрута, подтверждающее наличие (отсутствие) потребности населения в регулярных перевозках по изменяемому маршруту (участку маршрута); результаты проведения обследования пассажиропотока в соответствии с порядком, определенным уполномоченным органом; 3) регистрационный номер межмуниципального маршрута в реестре межмуниципальных маршрутов, порядковый номер и наименование

¹⁶ Далее также — ТЭО

Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
	маршрута; 4) предлагаемые изменения сведений о маршруте, предусмотренных пунктами 3–10 части 1 статьи 26 Федерального закона № 220-ФЗ; 5) способ направления перевозчику результата рассмотрения заявления.
СПОСОБ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ	
Не устанавливался	1) непосредственно; 2) заказным почтовым отправлением; 3) в форме электронных документов в формате pdf, подписанных электронной подписью любого вида, отправленных на адрес электронной почты grma@nso.ru

Как сообщалось при анализе пунктов 8 и 9 проекта Порядка, в пунктах 5.1.1–5.1.3 заключения об экспертизе Министерство предлагало соответственно исключить из абзаца пятого пункта 5 Порядка № 415-п (соответствует пункту 2 характеристики содержания ТЭО в действующем регулировании) слова «проведённого инициатором» и «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках»; внести изменения в абзац шестой пункта 5 Порядка № 415-п (соответствует пункту 3 характеристики содержания ТЭО в действующем регулировании), исключающие обязанность перевозчика обосновывать отсутствие необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях; внести в абзац первый пункта 6 Порядка № 415-п изменение, вследствие которого представление проекта расписания не является обязательным.

Как видно из изложенного, в анализируемых положениях проекта Порядка установления, изменения, отмены маршрутов все перечисленные предложения учтены.

При этом Министерство обращает также внимание на следующее.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 22, заявление об изменении маршрута должно содержать обоснование изменения межмуниципального маршрута, включающее в себя «целесообразность изменения межмуниципального маршрута, подтверждающее наличие (отсутствие) потребности населения в регулярных перевозках по изменяемому маршруту (участку маршрута)» и «результаты проведения обследования пассажиропотока в соответствии с порядком, определенным уполномоченным органом».

Фрагмент «целесообразность изменения межмуниципального маршрута, подтверждающее наличие (отсутствие) потребности населения в регулярных перевозках» представляется неясным. Во-первых, его грамматические особенности не позволяют соотнести части этого фрагмента друг с другом при буквальном прочтении. Во-вторых, попытка устранить такие грамматические особенности не позволяет сформулировать фрагмент таким образом, чтобы из него вытекала очевидная последовательность действий.

При этом в абзаце четвертом пункта 5 Порядка № 415-п установлено, что прилагаемое к заявлению технико-экономическое обоснование целесообразности установления, изменения, отмены маршрута должно

содержать «предложения инициатора о целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута в форме пояснительной записки» — такая конструкция представляется лишённой указанного недостатка.

Учитывая пятую заявленную разработчиком проблему, на решение которой направлен проект акта, предлагаем разработчику **уточнить требование, содержащееся в абзаце втором подпункта 2 пункта 22 проекта Порядка.**

В соответствии с подпунктом 2 пункта 23 проекта Порядка, в случае если инициатором является перевозчик, обследование пассажиропотока проводится органом местного самоуправления по обращению перевозчика.

Анализируя положение Порядка № 415-п, предписывающее проводить такое обследование инициатору, Министерство в заключении об экспертизе (страница 29) указало следующее: «Требование по проведению обследования пассажиропотока только инициатором установления, изменения или отмены маршрута применительно к тем случаям, когда инициатором является перевозчик, также не позволяет использовать более эффективные способы обследования пассажиропотока. В частности, при одинаковой трудоёмкости проводимого на интернет-сайте обследования анкетным методом или опросным методом в форме опроса общественного мнения, выборка респондентов (а значит, и репрезентативность такого опроса и достоверность полученных данных) на сайте перевозчика, муниципального образования и Минтранса НСО ожидаемо будет отличаться не в пользу первого. Следовательно, в таких случаях Порядок исключает возможность принятия решения на основании более достоверных данных, если они не соответствуют формальному критерию: собраны не непосредственно инициатором установления, изменения или отмены маршрута. Кроме того, такая формулировка исключает возможность совместного обследования пассажиропотока инициатором и органами публичной власти».

Отсутствие необходимости для инициатора-перевозчика проводить обследование также позволит избавить перевозчика от необходимости нести затраты, связанные с его проведением. В то же время возложение на перевозчиков фактической обязанности обратиться в орган местного самоуправления, а не предоставление ему такой возможности, может привести и к негативным последствиям, в частности к увеличению срока получения результатов обследования пассажиропотока. Поэтому Министерство рекомендует **предусмотреть в подпункте 2 пункта 23 проекта Порядка право перевозчика как провести обследование пассажиропотока самостоятельно, так и обратиться в орган местного самоуправления для его проведения последним.**

Пункт 27 проекта Порядка устанавливает, что в срок, не превышающий 45 календарных дней со дня приёма заявления об изменении межмуниципального маршрута регулярных перевозок, Минтранс НСО рассматривает указанное заявление в порядке, установленном проектом постановления, и принимает решение об изменении межмуниципального маршрута либо об отказе в изменении данного маршрута.

Таким образом, пункт аналогичен пункту 12 проекта Порядка. По причинам, указанным при его анализе, Министерство рекомендует **в пункте 27 проекта Порядка слова «со дня приёма» заменить словами «со дня поступления».**

Пункты 38–41 проекта Порядка устанавливают требования к составу, содержанию и способу представления документов, представляемых в Минтранс НСО для рассмотрения вопроса об отмене маршрута. При этом пункт 41 касается органов местного самоуправления, пункты 38–40 — перевозчиков. Их сопоставление с пунктами 5–6 Порядка № 415-п показывает следующее:

Таблица 4. Сопоставление состава, содержания и способа представления документов для отмены маршрута в соответствии с Порядком № 415-п (действующее регулирование) и проектом Порядка (предлагаемое регулирование)

Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
СОСТАВ ДОКУМЕНТОВ	
1) заявление; 2) технико-экономическое обоснование целесообразности отмены маршрута ¹⁷ .	1) заявление; 2) в случае если маршрут обслуживается несколькими перевозчиками: согласование изменения маршрута в письменной форме от иных перевозчиков, осуществляющих перевозки по данному маршруту; 3) в случае если заявителем является участник договора простого товарищества: копия договора простого товарищества.
СОДЕРЖАНИЕ ДОКУМЕНТОВ	
ТЭО 1) предложения инициатора о целесообразности отмены маршрута в форме пояснительной записки; 2) данные проведенного инициатором обследования пассажиропотока по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках в порядке, определенном уполномоченным органом; 3) обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области.	ЗАЯВЛЕНИЕ 1) наименование, место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя и отчество (при наличии), место жительства (для индивидуального предпринимателя), идентификационный номер налогоплательщика, почтовый адрес, адрес электронной почты, контактные телефоны; 2) обоснование отмены межмуниципального маршрута: целесообразность отмены маршрута, подтверждающая отсутствие потребности населения в регулярных перевозках по маршруту; результаты проведения обследования пассажиропотока в соответствии с порядком, определенным уполномоченным органом; 3) регистрационный номер межмуниципального маршрута в реестре межмуниципальных маршрутов, порядковый номер и наименование маршрута; 4) способ направления перевозчику

¹⁷ Далее также — ТЭО

Действующее регулирование	Предлагаемое регулирование
результата рассмотрения заявления.	
СПОСОБ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ	
Не устанавливался	1) непосредственно; 2) заказным почтовым отправлением; 3) в форме электронных документов в формате pdf, подписанных электронной подписью любого вида, отправленных на адрес электронной почты grma@nso.ru

В целом, состав, содержание и возможные способы представления документов аналогичны представляемым при изменении маршрута. Не указываются содержащиеся в реестре сведения, изменение которых предлагает инициатор.

При этом в абзаце втором подпункта 2 пункта 38 проекта Порядка содержится положение о том, что заявление должно содержать в себе обоснование отмены маршрута, частью которого называется «целесообразность отмены маршрута, подтверждающая отсутствие потребности населения в регулярных перевозках по маршруту». По причинам, изложенным при анализе абзаца второго подпункта 2 пункта 22, Министерство рекомендует **уточнить требование, содержащееся в абзаце втором подпункта 2 пункта 38 проекта Порядка.**

Подпункт 2 пункта 39 проекта Порядка устанавливает, что обследование пассажиропотока проводится органом местного самоуправления по обращению перевозчика в соответствии с порядком, определённым Минтрансом НСО. По причинам, изложенным при анализе подпункта 2 пункта 23 проекта Порядка, Министерство рекомендует **предусмотреть в подпункте 2 пункта 39 проекта Порядка право перевозчика как провести обследование пассажиропотока самостоятельно, так и обратиться в орган местного самоуправления для его проведения последним.**

Заключая изложенное выше, Министерство считает необходимым обратить внимание разработчика также на **структуру проекта Порядка**, поскольку она непосредственно связана с пятой заявленной проблемой. Проект Порядка состоит из 54 пунктов, разделённых на пять более крупных структурных единиц (далее — разделы): первая из них (пункты 1–6) не поименована, а остальные озаглавлены соответственно как «Установление межмуниципального маршрута» (пункты 7–19), «Изменение межмуниципального маршрута» (пункты 20–36), «Отмена межмуниципального маршрута» (пункты 37–51) и «Паспорт межмуниципального маршрута регулярных перевозок» (пункты 52–54). Кроме того, к проекту акта прилагается форма паспорта межмуниципального маршрута регулярных перевозок.

В разделах, посвящённых установлению, изменению и отмене межмуниципального маршрута, воспроизводится похожая логика изложения. При этом сама такая логика не вполне последовательно раскрывает правила, регулирующие соответствующие правоотношения.

Таблица 5. Схематичное представление проекта Порядка в виде последовательности правил регулирования и ссылок на описывающие их пункты применительно к установлению (У), изменению (И) и отмене (О) межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок

Правила регулирования	Процедура		
	У	И	О
1. Понятие регулируемой процедуры	—	20	—
ПОДГОТОВКА И НАПРАВЛЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЯ			
2. Содержание заявления	8	22	38
3. Прилагаемые к заявлению документы: если инициатор — перевозчик, если инициатор — орган местного самоуправления	— 9	23 —	39 —
4. Порядок направления заявления и приложений: если инициатор — перевозчик, если инициатор — орган местного самоуправления	— 10	24 25	40 41
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РАССМОТРЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЯ			
5. Принятие Минтрансом НСО решения о приеме или о возврате заявления	11	26	42
РАССМОТРЕНИЕ ЗАЯВЛЕНИЯ ПО СУЩЕСТВУ			
6. Направление Минтрансом НСО запроса в согласующие организации	16	31	47
7. Порядок рассмотрения запроса согласующими организациями	17 (абз. 1 и 2)	32 (абз. 1 и 2)	48 (абз. 1 и 2)
8. Рассмотрение Минтрансом НСО заявления по существу	14, 12, 17 (абз. 3)	29, 27, 32 (абз. 3)	45, 43, 48 (абз. 3)
9. Рассмотрение Минтрансом НСО собственной инициативы	18	34	50
10. Основания для удовлетворения заявления (реализации инициативы)	7	21	37
11. Основания для отказа в удовлетворении заявления (реализации инициативы)	15	30	46
12. Уведомление инициатора об удовлетворении заявления или об отказе в удовлетворении	13	28	44
ИСПОЛНЕНИЕ ПРИНЯТОГО РЕШЕНИЯ			
13. Внесение изменений в реестр маршрутов регулярных перевозок	19	36, 35	51, 49
14. Последствия внесения изменений в реестр для действующих перевозчиков по маршруту	—	33	—

Расположении правил в таблице подчинено принципу очерёдности: первым должно исполняться первое правило, вторым — второе, третьим — третье и т. д. При их сопоставлении с пунктами проекта Порядка очевидно лишь частичное соблюдение в последнем указанного принципа.

В контексте пятой заявленной разработчиком проблемы, для решения которой разработан проект акта, а также учитывая его размер, Министерство предлагает **изложить пункты проекта Порядка в последовательности, соответствующей очерёдности выполняемых действий при установлении, изменении или отмене межмуниципального маршрута.**

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

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

№ п / п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
I	КРИТЕРИИ (ПРИЗНАКИ) ПРОЕКТА АКТА	
1	Нормативный акт не сможет решить заявленные разработчиком проблемы или разработчик не доказал, что они будут решены предлагаемым способом	<p>1. Первая проблема, заявленная разработчиком: наличие в Порядке установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области, утверждённом постановлением Правительства Новосибирской области от 14.12.2016 № 415-п (далее — Порядок № 415-п) избыточных <i>или устаревших</i> требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации. Разработчик не доказал наличие устаревших требований по подготовке и (или) представлению документов, сведений, информации.</p> <p>2. В обоснование четвёртой заявленной проблемы разработчик ссылается на фрагмент письма прокуратуры Новосибирской области, в котором сообщается о слишком длинном сроке с момента поступления заявления и до внесения изменений в реестр — 60 дней. Однако проектом акта этот срок сокращается до ≈59 дней.</p> <p>3. Структура проекта Порядка существенно затрудняет его восприятие.</p>
II	КРИТЕРИИ (ПРИЗНАКИ) ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА АКТА, НЕ СВЯЗАННЫЕ С КРИТЕРИЯМИ (ПРИЗНАКАМИ) ПРОЕКТА АКТА	
1	Избыточные документарные обязанности, требования (касающиеся состава, формы и (или) срока предоставления документов, сведений)	1. Пункт 9 проекта Порядка содержит требование прилагать проект расписания к заявлению об установлении маршрута. Однако разработчик не доказал необходимость этого документа для установления маршрута. При этом его

№ п / п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
		изготовление требует затрат времени и материальных ресурсов (бумаги). 2. Абзац второй подпункта 2 пункта 22 и абзац второй подпункта 2 пункта 38 проекта Порядка устанавливают требование по заполнению документа, содержание которого неясно.
2	Избыточные недокументарные обязанности, запреты или требования (в том числе к имуществу, персоналу и др.)	1. Подпункт 2 пункта 23 и подпункт 2 пункта 39 проекта Порядка предполагают, что проведение обследования пассажиропотока перед изменением и отменой маршрута проводится только органом местного самоуправления. Это исключает возможность самостоятельного проведения указанной процедуры перевозчиками, что может отрицательно сказаться на общей продолжительности процесса изменения и отмены маршрута
3	Необоснованно широкие и (или) избыточные полномочия органов власти, их должностных лиц	—
4	Иные избыточные ограничения для бизнеса	1. Пункты 3 и 8 проекта Порядка не содержат указаний на возможность перевозчиков обращаться с предложениями об установлении маршрутов. 2. Согласно пункту 11 проекта Порядка, срок рассмотрения заявления об установлении маршрута для принятия решения о его приёме или возврате исчисляется с момента его регистрации. Однако срок регистрации проектом Порядка не установлен. Фактически это позволяет рассматривать заявление неограниченно долго, тем самым необоснованно откладывая начало осуществления перевозок по маршруту. 3. Проект Порядка не содержит положений, регламентирующих утверждение и передачу перевозчику расписания движения транспортных средств по маршруту. В силу этого неясен порядок и срок совершения указанных действий. Между тем, его соблюдение важно для привлекательности данного вида общественного транспорта и, как следствие, для возможности получения

№ п / п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
		дохода перевозчиками по соответствующему маршруту. 4. Пункт 20 проекта Порядка содержит определение изменения маршрута, не соответствующее его легальной дефиниции. Ввиду этого все случаи изменения маршрута, не подпадающие под положения данного пункта, фактически предлагается вывести из-под регулирования проектом Порядка.
5	Способствование иным, не указанным выше, образом возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	—

5. Выводы

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

5.1. Доказанность решения проблемы предложенным способом

5.1.1. Исключить из формулировки первой заявленной проблемы слова «или устаревших» либо дополнить сводный отчет обоснованием такой проблемы, соответствующими ей целью и индикаторами достижения цели;

5.1.2. В пункте 12 проекта Порядка заменить слова «со дня приёма» словами «со дня поступления»;

5.1.3. В пункте 27 проекта Порядка заменить слова «со дня приёма» словами «со дня поступления»;

5.1.4. Изложить пункты проекта Порядка в последовательности, соответствующей очерёдности выполняемых действий при установлении, изменении или отмене межмуниципального маршрута.

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

5.2.1. Дополнить пункт 3 проекта Порядка возможностью для перевозчиков обращаться с предложениями об установлении маршрутов, например изложив его подпункт 2 в следующей редакции: «2) юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или уполномоченных участников договора простого товарищества (далее — перевозчики), об установлении новых, изменении или отмене обслуживаемых ими действующих межмуниципальных маршрутов»;

5.2.2. Дополнить пункт 8 проекта Порядка указанием на возможность перевозчиков подавать заявления об установлении маршрутов. В случае если это приведёт к необходимости дополнения проекта акта перечнем других

документов, представляемых инициатором, обосновать такую необходимость в таблице 5 сводного отчёта;

5.2.3. Указать в пункте 11 проекта Порядка срок регистрации заявления об установлении маршрута или начало его исчисления с момента поступления заявления;

5.2.4. Дополнить проект Порядка положениями, регламентирующими утверждение и передачу перевозчику расписания движения транспортных средств по маршруту;

5.2.5. Привести пункт 20 в соответствие с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 220-ФЗ или дополнить проект Порядка положениями, регламентирующими изменения маршрута в случаях, не указанных в пункте 20 проекта Порядка;

5.2.6. Уточнить требование, содержащееся в абзаце втором подпункта 2 пункта 22 проекта Порядка;

5.2.7. Предусмотреть в подпункте 2 пункта 23 проекта Порядка право перевозчика как провести обследования пассажиропотока самостоятельно, так и обратиться в орган местного самоуправления для его проведения последним;

5.2.8. Уточнить требование, содержащееся в абзаце втором подпункта 2 пункта 38 проекта Порядка;

5.2.9. Предусмотреть в подпункте 2 пункта 39 проекта Порядка право перевозчика как провести обследования пассажиропотока самостоятельно, так и обратиться в орган местного самоуправления для его проведения последним.

5.3. Наличие в проекте акта иных положений, на которые Министерство обращает внимание разработчика проекта акта

5.3.1. Привести в соответствие друг с другом четвёртую заявленную проблему и четвёртую цель предлагаемого регулирования.

Министр экономического развития
Новосибирской области

Л.Н. Решетников

