



ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«28» февраля 2020

№ 1-Э

об экспертизе постановления Правительства Новосибирской области от 14.12.2016 № 415-п «Об установлении Порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области»

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее — Министерство) провело экспертизу постановления Правительства Новосибирской области от 14.12.2016 № 415-п «Об установлении Порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области (далее соответственно — Постановление № 415-п и Порядок № 415-п).

Указанный нормативный акт включён в План экспертизы нормативных правовых актов Новосибирской области на первое полугодие 2020 года.

Заключение дано в соответствии с Порядком 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, утверждённым постановлением Правительства Новосибирской области от 15.07.2014 № 275-п (далее — Порядок проведения экспертизы).

1. Общее описание рассматриваемого регулирования

В соответствии со статьёй 12 Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 220-ФЗ), порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок устанавливается законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Согласно статье 2 Закона Новосибирской области от 05.05.2016 № 55-ОЗ «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области», установление 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) относится к полномочиям Правительства Новосибирской области. На основании вышеперечисленных нормативных правовых актов принято Постановление № 415-п.

Порядок № 415-п устанавливает следующее.

Установление, изменение, отмена межмуниципальных маршрутов осуществляется областным исполнительным органом государственной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере организации транспортного обслуживания населения, осуществления функций по организации регулярных перевозок (абзац первый пункта 2 Порядка № 415 п). Это полномочие возложено на министерство транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (далее — Минтранс НСО). Соответствующее положение содержится в подпункте 11 пункта 8 Положения о Минтрансе НСО, утверждённого постановлением Правительства Новосибирской области от 19.10.2015 № 382-п.

Инициаторами установления, изменения и отмены межмуниципальных маршрутов (далее также — «инициаторы») могут быть Минтранс НСО, органы местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, а также перевозчики (юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества) (абзац четвёртый пункта 2 Порядка № 415-п).

В целях организации учёта действующих на территории Новосибирской области межмуниципальных маршрутов Минтранс НСО ведёт реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области (далее — реестр маршрутов) (пункт 3 Порядка № 415-п). Для рассмотрения вопроса об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута инициаторы (кроме Минтранса НСО) направляют в Минтранс НСО заявление с приложением технико-экономического обоснования целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута. Указанное обоснование должно подтверждать наличие потребности населения в перевозках по новому или изменённому межмуниципальному маршруту или отсутствие такой потребности для отмены межмуниципального маршрута и включать в себя:

— предложения инициатора о целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута в форме пояснительной записки;

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

— обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области (пункт 5 Порядка № 415 п).

К технико-экономическому обоснованию прилагаются проекты расписания межмуниципального маршрута и схематического описания пути следования нового или изменённого межмуниципального маршрута. При этом новые межмуниципальные маршруты могут быть организованы при условии соответствия технического состояния и элементов обустройства автомобильных дорог, мостов, железнодорожных переездов по межмуниципальному маршруту требованиям безопасности дорожного движения и безопасности пассажирских перевозок, а также наличия разворотных площадок и площадок отстоя транспорта по пути следования межмуниципального маршрута (пункт 6 Порядка № 415 п).

Минтранс НСО в течение 45 календарных дней со дня поступления заявления рассматривает его и принимает решение об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута либо об отказе в установлении или изменении данного маршрута (пункт 7 Порядка № 415 п).

При этом пунктом 8 Порядка № 415-п предусмотрены следующие основания для отказа в установлении, изменении межмуниципального маршрута:

1) наличие альтернативных маршрутов регулярных пассажирских перевозок, обеспечивающих транспортные связи в рамках предлагаемого к установлению или изменению межмуниципального маршрута;

2) отсутствие подтверждённого материалами обследования пассажиропотока зон устойчивого (регулярного) транспортного тяготения пассажиров в данном направлении (участке) маршрутной сети у устанавливаемого межмуниципального маршрута;

3) несоответствие технического состояния и элементов обустройства участков автомобильных дорог, по которым ранее не устанавливались маршруты регулярных перевозок, по межмуниципальному маршруту требованиям безопасности дорожного движения и безопасности пассажирских перевозок, а также отсутствия разворотных площадок и площадок отстоя транспорта по пути следования межмуниципального маршрута;

4) несоответствие характеристик транспортных средств, которые предлагается использовать для осуществления регулярных перевозок на межмуниципальном маршруте при изменении параметров обслуживания требованиям, установленным реестром маршрутов;

5) непредставление документов, определённых пунктом 5 Порядка № 415-п, либо наличие в таких документах недостоверных сведений.

Кроме того, согласно пункту 9 Порядка № 415-п, Минтранс НСО отказывает инициатору в отмене межмуниципального маршрута в случаях:

1) отсутствия альтернативных маршрутов регулярных пассажирских перевозок, обеспечивающих транспортные связи в рамках предлагаемого к отмене межмуниципального маршрута;

2) наличия устойчивого пассажиропотока на межмуниципальном маршруте;

3) предоставления недостоверных сведений в заявлении об отмене межмуниципального маршрута и (или) прилагаемых к нему документах.

2. Информация о проведённых публичных консультациях

Публичные консультации проводились в период с 02.10.2019 по 05.11.2019. Уведомление о проведении экспертизы постановления, опросный лист и постановление были размещены на официальном сайте Правительства Новосибирской области в информационно-телекоммуникационной сети Интернет по адресу: <http://www.nso.ru/page/19370>, а также в ГИС НСО «Электронная демократия Новосибирской области» по адресу: <http://dem.nso.ru/lawandnpa/3c88cbdd-8ef1-4370-be78-079c77cde329>.

В рамках проведения публичных консультаций Министерство направило соответствующие уведомления (письма) семидесяти семи органам и лицам:

- Минтранс НСО;
- администрациям муниципальных районов (30) и городских округов Новосибирской области (5);
- Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Новосибирской области;
- Новосибирскому региональному отделению Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»;
- Союзу «Новосибирская торгово-промышленная палата»;
- Новосибирскому областному отделению общероссийской общественной организации «Деловая Россия»;
- саморегулируемой организации «Транспортный Союз Сибири»;
- МУП «Баганское АТП», МУП «Болотнинское АТП», МУП «Мошковское АТП», МУП «Сузунское ПАТП», МУП «Убинскавтотранс»;
- ООО «Автолига», ООО «Академ Лайн», ООО «БраМиС», ООО «БП-Транзит», ООО «КомПасс», ООО «ЛарКонст», ООО «МК Транс Компани», ООО «ОбьТранс», ООО «СИБИРЬ –АЛЬЯНС», ООО «Транском Новосибирск 1», ООО «Урман»;
- ИП Беленько А.В., ИП Артемьева О.Д., ИП Винтер В.В., ИП Гаврилюк И.А., ИП Дмитрусик В.Ф., ИП Екимова Н.В., ИП Кильгишев М.С., ИП Кожанова Н.И., ИП Кораблин С.А., ИП Лядусов А.Н., ИП Начатой А.Ф., ИП Некрасов Н.П., ИП Остапенко Э.А., ИП Кандаков В.В., ИП Бондаренко И.А., ИП Чаукин Д.Б., ИП Шестакова В.В., ИП Шишлаков В.В., ИП Сандомирская А.Ю., ИП Бондаренко И.В.

В рамках проведения публичных консультаций в Министерство поступили письма от 27 участников:

- Минтранса НСО;
- администраций муниципальных образований Новосибирской области (21);
- МКП «ПАТП-4», МУП «Сузунское ПАТП»;
- ООО Автосервис;
- ИП Т. Н. Ионкиной, ИП А. Ю. Сандомирской.

От 4 участников поступило 8 замечаний и 9 предложений, которые изложены в следующей таблице.

Таблица 1. Перечень замечаний и предложений участников публичных консультаций

Замечание	Предложение
I. Департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска	
<p>Абзацем шестым пункта 5 Порядка № 415-п предусмотрено, что технико-экономическое обоснование должно включать в себя обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области. Положения Порядка № 415-п не содержит требований к такому обоснованию, это приводит к невозможности обосновать наличие или отсутствие указанной потребности. Что затрудняет подачу перевозчиками заявлений об установлении, изменении, отмене межмуниципальных маршрутов.</p>	
II. МУП «Сузунское ПАТП»	
<p>1. 7 февраля 2017 года в адрес Минтранса НСО было направлено коллективное письмо от перевозчиков маршрутов 511, 511л-1, 511л-2, 511л-3 с просьбой о внесении изменений в реестр маршрутов, однако ответ не был получен, вопрос не решён.</p>	
<p>2. Порядок проведения обследования пассажиропотока на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок на территории Новосибирской области, утверждённый приказом Минтранса Новосибирской области от 18.04.2018 № 61, является трудозатратным.</p>	<p>Использовать в качестве альтернативы указанного проведения обследования пассажиропотока ежедневные кассовые отчёты и заполненные билетно-учётные листы.</p>
III. ООО «Автосервис»	
<p>1. Установленные в Порядке № 415-п требования к технико-экономическому обоснованию целесообразности установления, изменения или отмены маршрута избыточны.</p>	
<p>2. Процедура обследования пассажиропотока является трудоёмкой. При этом определить затраты не представляется возможным по причине отсутствия экономического обоснования.</p>	
<p>3. В соответствии с пунктом 15 Порядка № 415-п перевозки пассажиров на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок организуются с автовокзалов и пассажирских автостанций Новосибирской области, с остановочных пунктов крупных транспортных узлов или со специально оборудованных посадочных мест по согласованию с органами местного</p>	

Замечание	Предложение
<p>самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, на территории которых находятся начальные остановочные пункты.</p> <p>Учитывая, что в соответствии с Федеральным законом № 220-ФЗ от 13.07.2015 г. автовокзал, автостанция — объекты транспортной инфраструктуры, включающие в себя комплексы зданий, сооружений, которые размещены на специально отведённых территориях, предназначенных для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок и оборудование которых соответствует установленным требованиям, полагаем, что перевозки пассажиров на межмуниципальных маршрутах должны организовываться с автовокзалов, автостанций без согласования.</p> <p>При этом считаем действительно необходимым согласовывать отправление с остановочных пунктов крупных транспортных узлов или со специально оборудованных посадочных мест.</p> <p>Однако, несмотря на то, что указанное постановление принято в 2016 году, механизм и порядок согласования до сих пор не установлены. Вместе с тем, часть уже действующих межмуниципальных маршрутов, таких как: №130 «р.п. Мошково-ул. Учительская», №528 «с. Ташара-ДКЖ г. Новосибирск», №565 «Коченево-Новосибирск», № 584 «с. Каргат-Вещевой рынок» (расстояние между населёнными пунктами составляет от 58 км до 180 км) организованы не с автовокзала г. Новосибирска, а с остановок городской маршрутной сети, которые не соответствуют требованиям Правил пассажирских перевозок.</p>	
<p>4. Срок рассмотрения заявления и принятия решения об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута либо об отказе в установлении или изменении данного маршрута составляет 45 календарных дней (абзац первый пункта 7</p>	<p>Необходимо привести указанный срок в соответствие с общим 30-ти дневным сроком, определённым Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».</p>

Замечание	Предложение
Порядка № 415-п), является чрезмерно длительным.	
IV. ИП А. Ю. Сандомирская	
<p>1. В Порядке № 415-п установлены требования к технико-экономическому обоснованию целесообразности установления, изменения или отмены маршрута. В отсутствие утверждённой методики или рекомендаций, а также чётких критериев оценки — может послужить формальным поводом для отказа в положительном решении, даже при наличии потребности населения и при наличии исполнения всех прочих условий. Так как принятие решения будет основано на субъективном мнении сотрудника уполномоченного органа.</p>	<p>Разработать и утвердить методику технико-экономического обоснования. Методику расчёта пассажиропотока при открытии маршрута (так как измерить –невозможно), и методику расчёта пассажиропотока при изменении маршрута.</p>
<p>2. Проведение обследования пассажиропотока, в рамках соответствующего Порядка, является трудоёмким процессом.</p> <p>Кроме того, для вновь открываемого маршрута — не представляется возможным провести такое обследование. А для изменения маршрута — обследование невозможно провести на предлагаемом к изменению участке, так как там предполагается, что транспорт не ходит.</p> <p>Считаю подсчёт пассажиропотока целесообразным исключительно при закрытии маршрута. Кроме того, нет установленных критериев оценки необходимого и достаточного уровня пассажиропотока. Что вновь приводит к тому, что принятие решения будет основано на субъективном мнении сотрудника уполномоченного органа. И совершенно никакого значения не будет иметь 5 человек воспользовались маршрутом или 500.</p>	<p>Исключить обследование пассажиропотока для открытия/изменения маршрута.</p>
<p>3. Порядок № 415-п не предусматривает принятия решения на основе утверждённых нормативов необходимого/минимального/достаточного количества пассажиров для открытия (которое вообще невозможно оценить) изменения/закрытия маршрута. Это означает, что толкование итогов обследований и технико-экономических показателей — будут неоднозначны, и</p>	

Замечание	Предложение
основаны исключительно на субъективном мнении уполномоченного органа.	
4. Полномочия Минтранса НСО по оценке предоставленных данных — являются избыточными и недопустимыми вследствие субъективности такой оценки. Кроме того не предусмотрены полномочия по осуществлению дополнительных запросов в адрес заинтересованного лица, органов местного самоуправления, при возникновении неясности/неточностей.	Разработать и утвердить чёткие критерии, в цифровом выражении, которые должны отвечать к примеру, на вопросы: — при каком минимальном расчётном пассажиропотоке маршрут открыть/закрыть/изменить; — при каком пассажиро-потоке какой класс автобусов применить — особо малый/ малый/средний/большой автобус.

3. Выводы по результатам экспертизы

3.1. Общие положения

Рассматривая положения Порядка № 415-п, Министерство исходит из следующего.

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.)¹.

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

¹ О том, в чём состоят интересы перечисленных лиц и органов, см. также: 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.

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 указанного Технического регламента, 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) 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.

Министерство проанализировало Порядок № 415-п, мнения участников публичных консультаций по нему. Далее подробно излагается позиция Министерства по тем пунктам Порядка № 415-п, по которым есть замечания и (или) предложения участников публичных консультаций либо Министерства.

3.2. Техничко-экономическое обоснование: анализ замечаний и предложений.

3.2.1. Описание пунктов Порядка № 415-п, перечень замечаний и предложений

Пункт 5 Порядка № 415-п определяет: для установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута по инициативе органов местного самоуправления или перевозчиков они должны направить в Минтранс НСО соответствующее заявление с приложением технико-экономического обоснования целесообразности установления, изменения, отмены маршрута.

Согласно абзацам третьему–шестому указанного пункта, 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:

предложения инициатора о целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута в форме пояснительной записки;

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

обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области.

Пункт 6 Порядка № 415-п (абзац первый) также устанавливает, что к технико-экономическому обоснованию прилагаются проекты расписания межмуниципального маршрута и схематического описания пути следования нового или изменённого межмуниципального маршрута.

В связи с названными положениями поступило несколько замечаний и предложений:

1) о технико-экономическом обосновании в целом поступило следующее замечание ООО «Автосервис»: требования к нему избыточны, так как любая предпринимательская деятельность осуществляется на свой страх и риск;

2) о необходимости обследования пассажиропотоков поступили следующие замечания:

— он является трудоёмким (ООО «Автосервис», ИП А. Ю. Сандомирская, МУП «Сузунское ПАТП»);

— его невозможно провести при установлении и изменении маршрута (ИП А. Ю. Сандомирская);

3) департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска сообщил, что, исходя из абзаца шестого пункта 5 Порядка № 415-п, инициатор должен обосновать наличие или отсутствие необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области, однако какие-либо требования к такому обоснованию отсутствуют.

Кроме того, МУП «Сузунское ПАТП» сообщило о возможности альтернативного варианта обследования пассажиропотоков: «Ежедневные кассовые отчёты и заполненные билетно-учётные листы».

3.2.2. Избыточность технико-экономического обоснования: анализ замечания

Анализ данного замечания требует учитывать роль технико-экономического обоснования в структуре регулируемых отношений с учётом его содержания.

Как следует из пунктов 5 и 6 Порядка № 415-п, технико-экономическое обоснование целесообразности установления, изменения, отмены межмуниципального маршрута, а также приложений к нему содержат в совокупности следующую информацию:

1) предложения инициатора о целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута в форме пояснительной записки;

2) данные проведённого инициатором обследования пассажиропотока по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках в порядке, определённом уполномоченным органом;

3) обоснование наличия или отсутствия потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области;

4) проект расписания межмуниципального маршрута;

5) схематическое описание пути следования нового или изменённого межмуниципального маршрута.

Пояснительная записка и схематическое описание пути (пункты 1 и 5 приведённого перечня) непосредственно связаны с предметом обращения. Данные обследования пассажиропотока (пункт 2 перечня) необходимы для установления и изменения маршрута², а также для его отмены: именно данные такого обследования подтверждают отсутствие спроса на транспортные услуги, что может являться причиной отмены маршрута³. Обоснование наличия или отсутствия потребности в бюджетных ассигнованиях (пункт 3 перечня) по существу равносильно предложению инициатора об установлении регулируемого или нерегулируемого тарифа, «расширенному» за счёт такого обоснования. Проект расписания (пункт 4 перечня), по нашему мнению, является формализованным пожеланием инициатора к окончательному расписанию.

² Об этом подробнее написано далее, в пункте 3.2.3 настоящего заключения.

³ Согласно пункту 9 Порядка № 415-п, основаниями для отказа в отмене межмуниципального маршрута являются, в частности, (1) отсутствие альтернативных маршрутов регулярных перевозок, обеспечивающих транспортные связи в рамках предлагаемого к отмене маршрута, и (2) наличие устойчивого пассажиропотока на маршруте.

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 (см. пункт 3.1 настоящего заключения), 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. Поскольку его составление требует затрат времени и изготовления данного документа на бумажном носителе, **Министерство рассматривает требование об обязательном представлении проекта расписания инициатором как избыточное.**

Мнение Министерства о необходимости / отсутствии необходимости обследования пассажиропотока и обоснования потребностей в бюджетных ассигнованиях изложено соответственно в пунктах 3.2.3 и 3.2.5 настоящего заключения.

В остальной части Министерство не соглашается с замечанием ООО «Автосервис» и не рассматривает необходимость представить технико-экономическое обоснование как препятствие к осуществлению предпринимательской деятельности.

3.2.3. Трудоемкость обследования пассажиропотока: анализ замечания и предложения

В соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона № 220-ФЗ, маршрут считается установленным или изменённым с момента внесения в реестр маршрутов в том числе характеристик транспортных средств и их максимального количества. Вместимость транспортных средств зависит от количества пассажиров, перевозимых одновременно, а максимальное количество транспортных средств — от протяжённости маршрута и их расписания: чем больше протяжённость и чем меньше перерыв между рейсами, тем больше транспортных средств необходимо.

Таким образом, для установления или изменения маршрута необходимо знать объём спроса на транспортные услуги по маршруту и его изменение в разное время суток. Если изменение маршрута обусловлено параметрами маршрута, неадекватными существующему спросу, — необходимо знать такие параметры применительно к действующему маршруту.

Порядок обследования пассажиропотока⁴ установлен приказом Минтранса НСО от 18.04.2018 № 61. Пункт 6 указанного порядка предусматривает шесть методов такого обследования: счётно-табличный, визуальный, анкетный, опросный, метод прогнозирования и метод ориентировочного расчёта. Исходя из его пунктов 8–13, содержание методов составляют следующие действия:

1. Счётно-табличный метод: подсчёт количества пассажиров, входящих и выходящих на каждой остановке. Производится учётчиками, находящимися внутри салона пассажирского транспортного средства;

⁴ Полное наименование документа: Порядок проведения обследования пассажиропотока на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок на территории Новосибирской области.

2. Визуальный метод: визуальная оценка заполненности салона по условной 5-балльной шкале. Производится на остановочном пункте или на участке между остановочными пунктами.

3. Анкетный метод: рассылка анкет с бесплатной обратной доставкой заполненных анкет в центр обследования либо непосредственный опрос населения учётчиками и заполнение анкет по месту жительства, работы, учёбы, во время поездки, в местах пересадки, на конечных остановочных пунктах пассажирского транспорта.

4. Опросный метод: натурные обследования, когда учётчики находятся в салоне пассажирских транспортных средств, или опрос общественного мнения по вопросам организации транспортного обслуживания населения на интернет-сайте.

5. Метод прогнозирования: расчёт транспортной подвижности населения на маршрутах регулярных перевозок на основании технико-эксплуатационных данных работы пассажирского транспорта на сопряжённых действующих маршрутах регулярных перевозок или прогноза удельного уровня подвижности населения, характерного для транспортного обслуживания на территории соответствующих муниципальных образований и городских округов Новосибирской области.

6. Метод ориентировочного расчёта транспортной подвижности населения основан на использовании отчётных данных маршрутов регулярных перевозок с аналогичными технико-эксплуатационными характеристиками, характерными для транспортного обслуживания на территории Новосибирской области или на территории Российской Федерации, а также в случаях отсутствия возможности проведения анкетного или опросного обследований пассажиропотоков.

Как следует из подпункта 1 пункта 5 Порядка обследования пассажиропотока, для установления нового маршрута применяется анкетный или опросный метод, а при отсутствии такой возможности — методы прогнозирования транспортной подвижности населения и (или) ориентировочного расчёта.

При этом в литературе отмечается трудоёмкость первых двух методов⁵. Последние два метода недоступны для непосредственного использования перевозчиками. Во-первых, в связи с тем, что для этого необходимо обладать специальными знаниями, само по себе отсутствие которых не является юридическим препятствием к осуществлению деятельности по перевозке пассажиров. Во-вторых, из-за того, что в открытом доступе отсутствуют необходимые сведения: технико-эксплуатационные данные работы пассажирского транспорта на сопряжённых действующих маршрутах регулярных перевозок, уровень подвижности населения (для метода прогнозирования), отчётные данные маршрутов регулярных перевозок

⁵ См., напр.: Федоров, В. А. Современные задачи и проблемы натурных обследований пассажиропотоков (на примере Санкт-Петербурга) // Молодой учёный. 2015. № 2. С. 334; Петрова, Д. В. Современные подходы к организации мониторинга пассажиропотоков общественного транспорта городских агломераций // International Journal of Open Information Technologies. 2020. Т. 8. № 1. С. 52.

с аналогичными технико-эксплуатационными характеристиками (для метода ориентировочного расчёта). Более того, для устанавливаемых маршрутов технико-эксплуатационные характеристики ввиду отсутствия эмпирической базы не могут быть определены, следовательно не могут быть определены и маршруты с *аналогичными* технико-эксплуатационными характеристиками.

Подпункт 2 пункта 5 Порядка обследования пассажиропотока предусматривает два случая изменения маршрута и соответствующий им набор методов обследования:

1. Анкетный или опросный метод используются в тех случаях, когда причина изменения — изменение дорожных условий (ввод в эксплуатацию новых или закрытие для движения существующих дорог) или изменение зон образования или тяготения пассажиропотоков (необходимость организации или отмены заезда в жилые массивы (микрорайоны) или населённые пункты).

2. Визуальный и затем счётно-табличный метод используются в тех случаях, когда причина изменения маршрута — изменение объёмов пассажирских перевозок. В этом случае первый метод используется для предварительного вывода о несоответствии количества и (или) вместимости транспортных средств спросу на транспортные услуги, а второй — для определения объёмов изменения пассажирских перевозок.

Согласно подпункту 3 пункта 5 Порядка обследования пассажиропотока, для отмены маршрута используется счётно-табличный метод.

Счётно-табличный метод требует фиксации точного количества входящих и выходящих пассажиров. Поэтому при его использовании кондуктор или водитель не может выполнять функции учётчика без ущерба для качества выполнения своих основных обязанностей: для подсчёта количества входящих и выходящих пассажиров необходим уровень сосредоточенности, исключающий или по меньшей мере существенно затрудняющий одновременное осуществление иной деятельности.

При этом, согласно пункту 7 Порядка обследования пассажиропотока, обследование проводится в течение всего времени работы пассажирского транспорта в течение рабочего дня и (или) одного выходного дня. По мнению Министерства, отсутствие спроса на перевозки в течение только рабочего дня или только выходного дня само по себе не подтверждает отсутствие спроса вообще, поэтому для получения достоверных результатов обследование необходимо проводить как минимум два раза.

Таким образом, для отмены маршрута в самом благоприятном случае необходима работа как минимум одного учётчика на каждый выход⁶ в течение двух дней обследования пассажиропотока.

На сайте Минтранса НСО⁷ размещено расписание следующих пригородных (межмуниципальных) маршрутов регулярных перевозок с указанием,

⁶ Под выходом в данном случае понимается промежуток времени, в течение которого одно транспортное средство находится вне депо для целей перевозки пассажиров (в том числе включающее в себя время отдыха водителя и иное, в течение которого сами перевозки не осуществляются).

⁷ См. <http://mintrans.nso.ru/page/609>.

в частности, следующего времени начала и окончания движения по маршруту⁸, откуда вытекает следующая продолжительность движения и, следовательно, потенциальная продолжительность рабочего времени учётчика:

Таблица 2. Начало, окончание и продолжительность движения транспортных средств по межмуниципальным маршрутам Новосибирской области

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
101	07:00	21:00	14:00
102	06:25	21:50	15:25
103	06:10	21:20	15:10
	06:40	21:50	15:10
	07:10	22:20	15:10
104	05:20	20:50	15:30
105	06:00	23:05	17:05
	06:40	20:05	13:25
106	06:05	20:40	14:35
107	06:30	20:30	14:00
107к	07:05	21:50	14:45
109	06:10	19:36	13:26
	06:25	19:59	13:34
	06:40	20:20	13:40
	07:10	20:44	13:34
	07:40	21:06	13:26
109к	06:09	18:47	12:38
	07:13	20:01	12:48
110	06:00	20:50	14:50
111э	04:00	01:00	21:00
	04:30	01:30	21:00
	05:00	23:00	18:00
	05:30	23:30	18:00
	06:00	00:00	18:00
	06:30	00:30	18:00
	00:00	01:55	01:55
112	05:40	19:30	13:50
	05:55	19:50	13:55
	06:20	20:10	13:50
	05:40	20:30	14:50
	06:00	20:50	14:50
	07:20	21:10	13:50
	06:20	21:40	15:20
	07:55	22:00	14:05
113	06:30	21:15	14:45
114	06:15	21:50	15:35
115	07:20	21:10	13:50
	06:10	18:55	12:45

⁸ Временем начала движения считается наиболее раннее время отправления, временем окончания движения — время наиболее позднего прибытия на остановочный пункт. Если выходов на маршруте несколько, они указываются в той же последовательности, что и в расписании. В тех случаях, когда продолжительность нахождения одного и того же выхода (± 20 минут) отличается в разные дни недели, используется наиболее длительный.

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	05:40	19:15	13:35
	07:00	19:35	12:35
	07:20	21:15	13:55
	06:10	21:25	15:15
	06:40	20:30	13:50
	07:00	20:55	13:55
115-B	05:30	19:20	13:50
	06:10	20:10	14:00
	06:50	20:50	14:00
	07:30	21:30	14:00
117	07:15	20:05	12:50
118	09:00	22:00	13:00
119	05:45	20:20	14:35
120	06:00	19:55	13:55
	06:25	22:55	16:30
	05:50	19:50	14:00
	06:07	21:58	15:51
	06:24	20:19	13:55
	06:41	22:25	15:44
	07:15	22:55	15:40
122	05:30	23:10	17:40
	07:10	20:55	13:45
124	05:20	21:50	16:30
125	07:00	19:35	12:35
130	05:00	18:40	13:40
	05:30	21:20	15:50
	05:40	18:20	12:40
	09:30	20:20	10:50
	06:30	17:50	11:20
	07:00	13:50	06:50
	07:30	17:20	09:50
	09:00	19:20	10:20
	05:50	20:50	15:00
138	07:00	18:50	11:50
	08:00	18:20	10:20
139	06:00	19:35	13:35
	06:30	20:20	13:50
	07:00	22:20	15:20
	07:45	22:20	14:35
	06:30	20:25	13:55
	07:15	21:05	13:50
	07:15	22:50	15:35
	07:45	22:50	15:05
141	06:00	20:55	14:55
	06:30	21:10	14:40
	06:50	21:30	14:40
	07:10	21:40	14:30
	05:00	22:10	17:10
147	06:30	21:25	14:55
	06:00	20:55	14:55

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
153	06:07	19:13	13:06
170	05:15	20:10	14:55
	05:45	20:30	14:45
	06:15	20:00	13:45
	07:25	21:30	14:05
	07:15	22:10	14:55
	07:45	22:40	14:55
189*	06:03	19:55	13:52
	06:10	20:10	14:00
	06:24	18:15	11:51
	06:38	20:40	14:02
	06:45	18:45	12:00
	06:58	19:00	12:02
	07:20	21:25	14:05
	07:40	21:40	14:00
	05:40	21:40	16:00
	05:50	19:40	13:50
	06:10	20:10	14:00
	06:25	20:30	14:05
	06:35	20:30	13:55
	06:48	20:40	13:52
	06:55	21:00	14:05
	07:02	21:10	14:08
	07:09	21:30	14:21
	07:16	21:20	14:04
	07:23	19:35	12:12
	07:29	19:45	12:16
	07:36	19:55	12:19
	07:42	20:05	12:23
	07:48	20:20	12:32
	05:55	20:30	14:35
203	06:01	21:45	15:44
	06:23	22:10	15:47
	06:45	22:35	15:50
	06:59	21:35	14:36
	07:32	22:20	14:48
	07:54	21:07	13:13
211	06:20	21:00	14:40
212	05:15	20:25	15:10
216	05:40	20:30	14:50
217	06:20	19:30	13:10
	06:40	19:50	13:10
	07:30	21:40	14:10
220	06:00	22:00	16:00
	07:24	23:41	16:17
	06:28	22:45	16:17
	07:52	00:09	16:17

* В расписании содержится следующее пояснение: «С учётом 3 выходов № 189 Л и 1 выхода № 189 В». Маршруты № 189 В и 189 Л в силу их тесной привязки к маршруту № 189 в таблице не приводятся.

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	06:56	23:13	16:17
	06:00	22:17	16:17
	07:24	23:41	16:17
	06:28	22:45	16:17
	06:42	20:39	13:57
	06:56	23:13	16:17
224	06:00	15:40	09:40
	07:00	18:40	11:40
	08:00	21:10	13:10
225к*	06:10	20:30	14:20
	06:30	21:40	15:10
226	06:15	21:40	15:25
	06:45	22:20	15:35
	07:30	22:55	15:25
227	06:00	21:24	15:24
	06:10	21:44	15:34
	06:20	22:30	16:10
	06:30	21:09	14:39
	06:40	20:49	14:09
	06:50	19:20	12:30
	05:50	21:19	15:29
	06:00	19:54	13:54
	06:10	20:15	14:05
	06:20	20:35	14:15
	06:30	22:10	15:40
	06:40	18:44	12:04
	06:50	20:49	13:59
	07:00	19:15	12:15
	07:10	21:05	13:55
228	06:30	22:20	15:50
	05:30	20:20	14:50
233	05:55	19:43	13:48
	06:06	19:55	13:49
	06:14	20:13	13:59
	06:22	20:26	14:04
	06:30	20:45	14:15
	06:40	21:15	14:35
	06:50	21:45	14:55
	06:10	20:10	14:00
	06:22	20:35	14:13
	06:33	21:00	14:27
	06:43	21:25	14:42
234	05:40	19:25	13:45
	05:53	19:38	13:45
	06:07	19:52	13:45
	06:20	20:05	13:45
	06:34	20:19	13:45

* На сайте Минтранса НСО есть два маршрута с таким номер. Приведено расписание, используемое с 01.08.2019.

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	06:47	20:32	13:45
	07:01	20:46	13:45
	07:14	20:59	13:45
	07:27	21:30	14:03
254	06:00	20:50	14:50
258ж	06:30	20:05	13:35
264	05:30	20:45	15:15
	05:50	20:55	15:05
	06:10	21:15	15:05
	06:25	22:00	15:35
	06:50	22:15	15:25
	07:20	22:05	14:45
	07:05	22:30	15:25
	07:30	21:25	13:55
	07:55	21:55	14:00
280	06:25	19:42	13:17
289	06:00	19:50	13:50
	06:30	20:20	13:50
	07:00	21:00	14:00
	07:30	21:40	14:10
301	05:35	20:30	14:55
	05:45	20:40	14:55
	05:55	20:50	14:55
	06:05	21:00	14:55
	06:15	21:10	14:55
	06:25	21:20	14:55
	06:35	19:20	12:45
	06:45	19:30	12:45
	06:55	19:40	12:45
	07:05	19:50	12:45
	07:15	20:00	12:45
	07:25	20:10	12:45
	07:35	20:20	12:45
302	07:30	21:40	14:10
303	06:05	19:57	13:52
	06:40	20:30	13:50
	07:20	21:17	13:57
304	05:35	20:20	14:45
	06:20	21:20	15:00
307	05:50	19:40	13:50
	06:10	20:00	13:50
	06:30	20:20	13:50
	06:40	20:30	13:50
	06:50	20:40	13:50
	07:00	20:50	13:50
	07:10	21:00	13:50
	07:20	21:10	13:50
	07:30	21:20	13:50
	07:40	21:30	13:50
	08:00	21:50	13:50

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	08:20	22:10	13:50
307б	06:00 07:00 08:00	21:20 22:20 23:20	15:20 15:20 15:20
307м	09:00	20:20	11:20
308	07:50	23:00	15:10
311	05:50 06:00 06:10 06:20 06:30 05:55 06:50 06:15 07:10 07:20	20:05 20:17 20:29 20:40 20:55 20:05 21:10 20:25 21:25 21:50	14:15 14:17 14:19 14:20 14:25 14:10 14:20 14:10 14:15 14:30
312	05:50 06:15 06:35 06:50 07:05 07:20 06:40 06:55 07:10 06:00 06:20	20:40 20:55 21:10 21:25 21:40 21:00 21:20 21:35 21:55 20:50 21:10	14:50 14:40 14:35 14:35 14:35 13:40 14:40 14:40 14:45 14:50 14:50
317	07:14 07:28 05:50 06:04 06:18 06:32 06:46 07:00 07:14 07:28 07:42 07:56 08:10 08:24 08:38 08:52	21:56 22:10 20:34 20:48 21:02 21:16 21:30 21:44 21:58 22:12 22:26 22:40 22:56 23:10 23:24 23:38	14:42 14:42 14:44 14:44 14:44 14:44 14:44 14:44 14:44 14:44 14:44 14:44 14:46 14:46 14:46 14:46
320	06:13 06:27 06:41 06:55 06:19 07:23 06:47	22:17 20:53 22:47 21:21 21:12 21:49 22:40	16:04 14:26 16:06 14:26 14:53 14:26 15:53

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	07:51	22:17	14:26
	07:15	21:28	14:13
321	06:00	20:00	14:00
	06:10	20:15	14:05
	06:20	20:30	14:10
	06:30	20:45	14:15
	06:40	21:00	14:20
	06:50	21:15	14:25
	07:00	21:30	14:30
	07:10	21:45	14:35
	07:20	22:00	14:40
	07:30	22:20	14:50
	07:40	22:40	15:00
	07:50	23:00	15:10
	08:00	23:20	15:20
	08:10	23:30	15:20
	08:20	23:50	15:30
	08:30	18:10	09:40
	08:40	18:20	09:40
	08:50	18:30	09:40
	09:00	18:40	09:40
	09:10	18:50	09:40
	09:20	19:00	09:40
	09:30	19:10	09:40
	09:40	19:20	09:40
	09:50	19:30	09:40
	10:00	19:40	09:40
	10:10	19:50	09:40
322	10:10	19:40	09:30
	06:20	21:30	15:10
	06:40	20:00	13:20
	06:50	20:10	13:20
	07:00	22:00	15:00
	07:10	18:20	11:10
	07:20	18:20	11:00
	07:30	18:40	11:10
	07:40	18:50	11:10
	07:50	19:00	11:10
	08:00	19:10	11:10
	08:10	21:00	12:50
	08:20	22:50	14:30
	08:30	21:20	12:50
	08:40	21:30	12:50
	08:50	23:20	14:30
	06:45	20:10	13:25
	07:00	20:20	13:20
	09:20	22:00	12:40
	09:30	22:10	12:40
	09:40	20:50	11:10
	09:50	21:00	11:10

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	06:30	21:10	14:40
323	05:45	19:30	13:45
	05:52	19:40	13:48
	05:58	19:34	13:36
	06:04	19:54	13:50
	06:16	20:35	14:19
	06:27	22:00	15:33
	06:35	20:20	13:45
	06:53	20:40	13:47
	06:58	21:14	14:16
	07:03	22:10	15:07
	07:08	22:24	15:16
324	05:50	18:43	12:53
	06:00	18:50	12:50
	06:07	18:57	12:50
	06:14	19:04	12:50
	06:21	19:11	12:50
	06:28	19:18	12:50
	06:35	19:25	12:50
	06:42	19:32	12:50
	06:49	19:39	12:50
	06:56	19:46	12:50
	07:03	19:53	12:50
	07:10	20:00	12:50
	07:17	20:07	12:50
	07:24	20:14	12:50
	07:31	20:21	12:50
324 к	07:05	20:50	13:45
325	05:53	22:14	16:21
	06:00	22:29	16:29
	06:07	22:36	16:29
	06:14	21:43	15:29
	06:21	21:58	15:37
	06:28	22:13	15:45
	06:42	21:57	15:15
	06:49	22:26	15:37
	06:56	22:33	15:37
	07:03	21:56	14:53
	07:10	21:55	14:45
	07:17	22:31	15:14
	07:24	22:09	14:45
	07:31	22:16	14:45
	07:38	22:26	14:48
	07:45	21:29	13:44
	07:52	22:22	14:30
	07:59	21:44	13:45
	08:06	21:59	13:53
	08:13	22:06	13:53
	08:20	22:05	13:45
	08:27	22:20	13:53

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	08:34	22:27	13:53
	08:41	22:34	13:53
326	06:15	22:00	15:45
	06:30	21:00	14:30
	07:00	22:00	15:00
	07:30	17:15	09:45
	08:15	18:00	09:45
	09:00	18:30	09:30
	09:45	19:00	09:15
	10:30	19:30	09:00
327	05:10	19:42	14:32
	07:08	19:50	12:42
	07:16	19:58	12:42
	06:15	20:06	13:51
	07:32	20:14	12:42
	06:30	20:22	13:52
	06:38	20:30	13:52
	06:46	20:38	13:52
	06:54	20:46	13:52
	07:02	20:54	13:52
	07:10	21:02	13:52
	06:10	19:50	13:40
	06:20	19:58	13:38
	06:35	20:06	13:31
	07:42	21:34	13:52
	07:50	21:42	13:52
	06:50	20:30	13:40
	08:06	21:58	13:52
	08:16	22:06	13:50
	08:26	22:14	13:48
	08:36	22:22	13:46
328	06:00	21:00	15:00
	06:45	21:45	15:00
	07:00	21:30	14:30
	07:45	17:00	09:15
	08:30	17:45	09:15
	09:15	18:30	09:15
	10:00	19:00	09:00
	11:15	20:15	09:00
330	06:00	18:40	12:40
	06:09	21:21	15:12
	06:19	18:54	12:35
	06:28	21:40	15:12
	06:38	19:18	12:40
	06:47	21:54	15:07
	06:57	19:37	12:40
	07:06	22:18	15:12
	07:16	18:40	11:24
	07:25	20:05	12:40
	07:35	20:15	12:40

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	07:44	20:24	12:40
	07:54	20:34	12:40
	08:03	20:43	12:40
	08:13	20:53	12:40
	08:22	21:02	12:40
331	06:00	22:40	16:40
	06:15	22:55	16:40
	06:30	23:10	16:40
	06:45	23:25	16:40
	07:00	19:50	12:50
	07:15	20:25	13:10
	07:30	20:40	13:10
	07:45	20:55	13:10
	08:00	21:10	13:10
	08:15	21:25	13:10
	08:30	21:40	13:10
	08:45	21:55	13:10
	09:00	22:10	13:10
	09:15	22:25	13:10
332	05:50	22:10	16:20
	05:58	22:20	16:22
	06:06	22:30	16:24
	06:14	22:50	16:36
	06:22	23:10	16:48
	06:30	23:30	17:00
	06:38	23:50	17:12
	06:46	23:55	17:09
	06:54	18:50	11:56
	07:02	19:00	11:58
	07:10	14:30	07:20
	07:18	19:20	12:02
	07:26	19:30	12:04
	07:34	19:40	12:06
	07:42	19:50	12:08
	07:50	20:00	12:10
	07:59	20:10	12:11
	08:10	20:20	12:10
	08:20	20:30	12:10
	08:30	20:40	12:10
	08:40	20:50	12:10
	08:50	21:00	12:10
	09:00	21:10	12:10
	09:10	21:20	12:10
	09:20	21:30	12:10
	09:30	21:40	12:10
	09:40	21:50	12:10
	09:50	22:00	12:10
338	06:00	20:55	14:55
	06:15	21:10	14:55
	06:30	21:25	14:55

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	06:45	21:40	14:55
	07:00	21:55	14:55
	07:15	22:10	14:55
	07:30	22:25	14:55
	07:45	22:40	14:55
	08:00	22:55	14:55
	08:15	23:10	14:55
	08:30	23:25	14:55
	08:45	23:40	14:55
347	06:00	19:55	13:55
	06:45	21:25	14:40
	07:40	21:55	14:15
350	06:05	21:00	14:55
	07:01	21:55	14:54
	06:27	21:20	14:53
	07:24	22:20	14:56
	06:05	21:00	14:55
	07:01	21:55	14:54
	06:27	21:20	14:53
	07:24	21:36	14:12
353	06:00	21:50	15:50
	06:10	22:00	15:50
	06:20	22:10	15:50
	06:30	22:20	15:50
	06:40	21:35	14:55
	06:50	21:45	14:55
	06:00	21:50	15:50
	06:10	21:05	14:55
	06:20	21:15	14:55
	06:30	21:25	14:55
	06:40	21:35	14:55
	06:50	21:45	14:55
364	05:40	21:35	15:55
	05:47	21:42	15:55
	05:54	21:49	15:55
	06:01	21:56	15:55
	06:08	22:03	15:55
	06:15	22:10	15:55
	06:22	22:17	15:55
	06:29	22:24	15:55
	06:36	22:31	15:55
	06:43	20:38	13:55
	06:50	22:45	15:55
	06:57	20:52	13:55
	07:04	22:59	15:55
	06:11	22:06	15:55
	06:18	22:13	15:55
	06:25	22:20	15:55
	06:32	22:27	15:55
365	05:55	21:50	15:55

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
	06:11	20:46	14:35
	06:27	22:23	15:56
	06:43	19:58	13:15
	07:00	22:54	15:54
380	06:55	19:32	12:37
	07:15	20:37	13:22
	05:55	19:57	14:02
	07:00	20:02	13:02
	07:20	19:57	12:37
399	06:30	20:25	13:55
	07:35	21:30	13:55
	06:41	20:36	13:55
	07:46	21:41	13:55
	06:52	20:47	13:55
	07:57	21:52	13:55
	07:04	20:59	13:55
	08:10	21:05	12:55
	07:16	22:10	14:54
	07:21	21:16	13:55
	07:26	22:28	15:02
	06:32	21:27	14:55
	06:37	21:32	14:55
	06:42	21:37	14:55
	06:48	21:43	14:55
	06:53	21:48	14:55
	06:58	21:53	14:55
	07:04	21:59	14:55
	07:09	21:04	13:55
	07:14	21:09	13:55
	07:19	21:14	13:55
	07:25	21:20	13:55
509	06:30	11:15	04:45
	07:00	12:00	05:00
	09:00	14:40	05:40
	13:00	16:40	03:40
	15:00	19:45	04:45
	17:00	20:50	03:50
510	06:14	19:25	13:11
	06:27	19:35	13:08
	06:40	19:45	13:05
	06:53	19:55	13:02
	06:14	20:05	13:51
	07:19	20:15	12:56
	06:48	20:25	13:37
519	05:50	16:00	10:10
519А	07:00	18:00	11:00
	08:10	19:30	11:20
565	07:30	19:30	12:00
572Л	10:00	18:00	08:00
	12:30	21:30	09:00

Номер маршрута	Начало движения	Окончание движения	Продолжительность движения
593 Л	14:15	22:50	08:35
	12:10	19:45	07:35
596	07:00	18:00	11:00
716д	06:35	19:50	13:15

Если определить для каждого маршрута выход минимальной продолжительности, а затем для совокупности всех полученных результатов вычислить медиану, получится медианная продолжительность выхода, составляющая 14 часов.

По данным Новосибирскстата⁹, среднемесячная номинальная заработная плата в Новосибирской области в январе–ноябре 2019 года составила 37366 рублей.

Если производить расчёт оплаты труда учётчика (Z) с использованием указанных данных по формуле:

$$Z = P \times \frac{t}{n}$$

где:

P — размер месячной оплаты труда

t — количество часов, отработанных учётчиком

n — количество рабочих часов в данном календарном месяце при пятидневной 40-часовой рабочей неделе (в феврале 2020 года — 152 часа),

можно прийти к выводу, что фиксация данных одним учётчиком в одном транспортном средстве в течение одного дня в феврале 2020 года обойдётся в 3441 рубль 61 копейку.

Если посчитать также количество выходов на каждом маршруте и для полученного массива данных вычислить медианное значение, оно составит 3.

Таким образом, не менее чем в 50 % случаев обследование пассажиропотока для целей последующего закрытия маршрута составит $3441,61 \times 2 \times 3 = 20649,66$ рублей.

Министерство полагает, что возложение таких расходов на перевозчиков не вполне оправданно, учитывая наличие альтернатив.

Так, визуальный метод, хотя и не является достаточно точным, позволяет установить явное отсутствие спроса на перевозки по маршруту. При этом функции учётчика может осуществлять кондуктор или даже водитель: и тот и другой способен без ущерба для исполнения своих основных обязанностей оценить заполненность салона на каждом остановочном пункте и зафиксировать эти данные в соответствующем бланке. В этом случае перевозчику нет необходимости нанимать учётчика или обращаться за оказанием соответствующих услуг.

Если данных, полученных таким образом, недостаточно для принятия решения об отмене межмуниципального маршрута, на их основании силами Минтранса НСО или совместно силами Минтранса НСО и учётчиков, нанятых перевозчиком, может проводиться обследование счётно-табличным методом.

⁹ См. https://novosibstat.gks.ru/storage/mediabank/p54_PRESS17_2020.pdf.

Учитывая изложенное выше (в том числе о трудоёмкости методов, используемых при открытии и изменении маршрутов), *Министерство соглашается с замечанием ООО «Автосервис», ИП А. Ю. Сандомирской и МУП «Сузунское ПАТП» о трудоёмкости обследования пассажиропотока.*

Некоторые из аспектов таких недостатков (в частности, метод обследования, используемый для закрытия маршрута) требуют внесения изменений в Порядок обследования пассажиропотока. Соответствующие рекомендации выходят за предмет настоящего заключения. Однако Министерство обращает внимание Минтранса НСО на возможность обследования пассажиропотока более простым для перевозчиков способом без существенного ущерба для достоверности получаемых данных и в силу этого на целесообразность внесения таких изменений в указанный порядок.

Другие аспекты избыточной трудоёмкости связаны непосредственно с содержанием Порядка № 415-п.

Так, из абзаца пятого пункта 5 Порядка № 415-п вытекает, что обследование пассажиропотока должно быть проведено, во-первых, инициатором, а во-вторых, «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках».

Словосочетание «по пути следования» означает привязку точек обследования к точкам маршрута. Однако эта характеристика применима не ко всем методам, используемым при установлении или изменении маршрута. Опросный метод в форме опроса общественного мнения, а также анкетный метод, за исключением проводимого в форме опроса и заполнения анкет во время поездки, в местах пересадки и на конечных остановочных пунктах пассажирского транспорта, принципиально не могут проводиться «по пути следования» маршрута.

Исходя из сказанного, Порядок № 415-п или неверно отражает содержание методов, описанных в Порядке обследования пассажиропотока, или вводит дополнительные ограничения их использования. В первом случае такая формулировка, как следует из отклонённого замечания индивидуального предпринимателя А. Ю. Сандомирской, способно вводить перевозчиков в заблуждение относительно содержания используемых методов. Во втором случае Порядок № 415-п исключает возможность использования опросного метода в форме опроса общественного мнения, а также анкетного метода, за исключением проводимого в форме опроса и заполнения анкет во время поездки, в местах пересадки и на конечных остановочных пунктах пассажирского транспорта. При этом А. И. Макунина утверждает: «Для достижения наибольшего эффекта [анкетного метода обследования пассажиропотока] опрашивают население по месту работы, причём выборочно (определяется научно обоснованный объём выборки обследуемых пассажиров), а результаты затем распространяют на всю совокупность»¹⁰. Аналогичного мнения придерживаются Л. П. Кузнецова и Б. А. Семенихин¹¹. Таким образом,

¹⁰ Сравнительная характеристика методов обследования пассажиропотоков на городском пассажирском транспорте // Актуальные вопросы экономических наук. 2009. № 5-5. С. 141.

¹¹ Пассажи́рские перево́зки: учебное пособие. Курск, 2015. С. 55.

указанное ограничение не позволяет использовать наиболее эффективные способы обследования пассажиропотока, то есть является необоснованным.

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.

МУП «Сузунское ПАТП» сообщило о возможности альтернативного варианта обследования пассажиропотоков: «Ежедневные кассовые отчёты и заполненные билетно-учётные листы». Однако необходимо учитывать следующее. Как сообщалось в абзаце втором настоящего пункта заключения, для установления или изменения маршрута необходимо знать объём спроса на транспортные услуги по маршруту и его изменение в разное время суток. Предложенный метод не позволяет выяснить такие данные. Однако отсутствие достаточного спроса таким образом подтверждаться может. Поэтому Министерство частично соглашается с предложением МУП «Сузунское ПАТП» о возможности альтернативного варианта обследования пассажиропотока и рекомендует Минтрансу НСО рассмотреть вопрос о возможности включения такого метода в Порядок обследования пассажиропотока. Предложение об использовании кассовых отчётов также поддержала индивидуальный предприниматель А. Ю. Сандомирская. Каких-либо дополнительных изменений в Порядок № 415-п указанные предложения не предполагают.

3.2.4. Невозможность обследования пассажиропотока при установлении и изменении маршрута: анализ замечания

Для установления нового маршрута применяется анкетный или опросный метод, а при отсутствии такой возможности — методы прогнозирования транспортной подвижности населения и (или) ориентировочного расчёта. Для изменения маршрута из-за изменения дорожных условий либо изменения зон образования или тяготения пассажиропотоков — анкетный или опросный. Для изменения маршрута из-за изменения объёмов пассажирских перевозок — визуальный, а затем счётно-табличный (подробнее см. пункт 3.2.3 настоящего заключения).

В случае изменения маршрута из-за изменения дорожных условий используются те же методы, что используются по умолчанию при обследовании пассажиропотока для целей установления нового маршрута.

Таким образом, и установление нового маршрута, и изменение схемы движения по существующему маршруту не предполагают обязательного наличия обследуемого (устанавливаемого или полученного в результате изменения существующего) маршрута регулярных перевозок. Поэтому *Министерство не может согласиться с замечанием индивидуального предпринимателя А. Ю. Сандомирской о невозможности проведения такого обследования.*

3.2.5. Отсутствие требований к обоснованию необходимости бюджетных ассигнований: анализ замечания

Департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска указал на отсутствие каких-либо требований к обоснованию наличия или отсутствия необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях из областного бюджета Новосибирской области.

Однако отсутствие таких требований означает, что соответствующие сведения указываются в свободной форме. При этом от участников публичных консультаций не поступало сведений о том, что в связи с недостаточностью такого обоснования кому-либо из них отказывали в установлении, изменении или отмене маршрута. Минтранс НСО в ходе совещаний, проводимых в ходе экспертизы, также сообщал об отсутствии таких фактов. По этой причине *Министерство не может согласиться с замечанием департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска.*

В этой связи Министерство полагает также, что для главного распорядителя бюджетных средств не имеет значения, по какой именно причине перевозчик не нуждается в дополнительном финансировании. Причина в рассматриваемом случае не повлияет на конечный результат — непредоставление дополнительных бюджетных ассигнований. В связи с изложенным **требование обосновать отсутствие необходимости в бюджетных ассигнованиях представляется избыточным.**

3.2.6. Предложения Министерства

В связи с изложенным Министерство предлагает внести в Порядок № 415-п следующие изменения:

1. Исключить из абзаца пятого пункта 5 Порядка:

1) слова «проведённого инициатором»;

2) слова «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках»;

2. Внести в абзац шестой пункта 5 Порядка изменения, исключаящие обязанность перевозчика обосновывать отсутствие необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях. Например, изложить его в редакции, согласно которой инициатор обосновывает наличие

потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях либо указывает на отсутствие такой потребности.

3. Внести в абзац первый пункта 6 Порядка № 415-п изменение, вследствие которого представление проекта расписания не будет являться обязательным.

3.3. Отсутствие критериев оценки пассажиропотока и выбора класса транспортных средств: анализ замечания и предложения

Подпункт 2 пункта 8 Порядка № 415-п предусматривает такое основание для отказа в установлении, изменении межмуниципального маршрута, как отсутствие «подтверждённого материалами обследования пассажиропотока зон устойчивого (регулярного) транспортного тяготения пассажиров в данном направлении (участке) маршрутной сети у устанавливаемого межмуниципального маршрута». Подпункт 2 пункта 9 Порядка № 415-п предусматривает такое основание для отказа в отмене межмуниципального маршрута, как наличие «устойчивого пассажиропотока на межмуниципальном маршруте».

Однако критерии наличия или отсутствия такого тяготения и (или) пассажиропотока отсутствуют. Министерство принимает во внимание сложность установления единых критериев ввиду особенностей и различий в протяжённости межмуниципальных маршрутов, разных объёмов плотности пассажиропотока и т. п., а также возможную ситуацию, когда перевозка пассажиров по межмуниципальному маршруту — единственная возможность для жителей отдалённых населённых пунктов добраться к месту работы, обучения, лечения. Вместе с тем отсутствие таких критериев влечёт как минимум два основных последствия. Во-первых, Минтранс НСО обладает дискреционными полномочиями, позволяющими при сходных обстоятельствах принимать противоположные решения. Во-вторых, перевозчики не имеют возможности заранее хотя бы примерно оценить соответствие маршрута указанным критериям и при явном несоответствии им воздержаться от совершения действий, направленных на установление, изменение или отмену маршрута.

Учитывая изложенное в настоящем пункте, а также в пункте 3.1 настоящего заключения, *Министерство соглашается с замечанием индивидуального предпринимателя А. Ю. Сандомирской об отсутствии критериев оценки пассажиропотока.*

Вместе с тем следует заметить, что в пункте 3.2.6 настоящего заключения содержится предложение исключить из абзаца пятого пункта 5 Порядка № 415-п фрагмент, возлагающий обязанность по проведению обследования пассажиропотока на инициатора установления, изменения, отмены маршрута. Учёт этого предложения нивелирует часть указанных недостатков: перевозчики не будут обязаны проводить обследование пассажиропотока, не зная заранее хотя бы примерно, могут ли они рассчитывать на удовлетворение заявления об установлении, изменении, отмене маршрута.

В связи с этим Министерство рекомендует **установить в Порядке № 415-п или нормативном акте Минтранса НСО предложенные ИП А. Ю. Сандомирской или иные критерии наличия устойчивого пассажиропотока и транспортного тяготения, соответствие или несоответствие которым будет являться основанием для установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов или отказа в этом.**

Критерии для установления классов используемых на маршруте транспортных средств в Порядке также отсутствуют. Однако представляется, что их установление не является необходимым. Класс транспортных средств связан с их вместимостью (об этом сообщалось в пункте 3.1 настоящего заключения), а вместимость должна устанавливаться в зависимости от количества пассажиров, перевозимых одновременно. С учётом этого Министерство соглашается с фактом, но, не считая это недостатком, *не соглашается с замечанием ИП А. Ю. Сандомирской об отсутствии критериев для установления класса транспортного средства.*

3.4. Срок рассмотрения заявления об установлении, изменении, отмене маршрута: анализ замечания

Пунктом 7 Порядка № 415-п установлен срок рассмотрения заявления и принятия решения об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута либо об отказе в установлении или изменении данного маршрута — 45 календарных дней.

ООО «Автосервис» полагает, что такой срок является чрезмерно длительным и предлагает привести его в соответствие с общим 30-дневным сроком, определённым Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ).

Указанный федеральный закон (пункты 1–4 статьи 4) устанавливает, что обращением является направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. При этом предложение — это рекомендация по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества; заявление — просьба о содействии в реализации конституционных прав и свобод, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц; жалоба — просьба о восстановлении или защите нарушенных прав, свобод или законных интересов.

Поскольку установление, изменение и отмена межмуниципальных маршрутов на территории Новосибирской области относятся к компетенции

Минтранса НСО, заявления об этом являются рекомендациями указанному органу по совершенствованию его деятельности, то есть предложениями.

Исходя из части 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ, срок рассмотрения обращения составляет 30 дней с момента его регистрации. Часть 2 названной статьи позволяет рассматривать его до 60 дней, но с обязательным уведомлением заявителя о факте и причинах продления. Согласно части 2 статьи 7 Федерального закона № 59-ФЗ, письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трёх дней с момента поступления.

Министерство при этом учитывает следующее. Согласно пункту 2 части 1 Федерального закона № 220-ФЗ, порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, «в том числе порядок 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», в отношении межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок устанавливается с учётом положений Федерального закона № 220-ФЗ законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Пунктом 5 статьи 2 Закона Новосибирской области от 05.05.2016 № 55-ОЗ «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области» это полномочие отнесено к компетенции Правительства Новосибирской области.

При этом Федеральный закон № 220-ФЗ разделяет понятия «порядок рассмотрения» и «срок рассмотрения». Так, часть 5 статьи 4 указанного закона устанавливает: «В *срок*, не превышающий сорока пяти дней со дня приёма заявления об установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти рассматривает указанное заявление в *порядке*, установленном статьёй 6 настоящего Федерального закона, и принимает решение об установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок либо об отказе в установлении или изменении данного маршрута». Статья 6 Федерального закона № 220-ФЗ состоит из семи частей. Часть 1 определяет основания для отказа в установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок. Часть 2 устанавливает сроки, способы и состав сведений, предоставляемых и распространяемых уполномоченным федеральным органом исполнительной власти после принятия решения о приёме заявления об установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок. Часть 3 предусматривает обязанность уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которому были предоставлены такие сведения, представить заключение о наличии или отсутствии оснований для отказа в установлении или изменении маршрута, и срок её исполнения. Часть 4 устанавливает перечень субъектов права, участвующих в рассмотрении уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации предложения об установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок (то есть в подготовке

заклучения указанного органа в соответствии с частью 3). Часть 5 определяет способы представления заключения в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Часть 6 предусматривает право указанного органа проверить сведения, содержащиеся в заключениях, и продлить в этом случае срок рассмотрения заявления об установлении маршрута регулярных перевозок. Часть 7 содержит запрет установления или изменения межрегионального маршрута регулярных перевозок, если в заключении уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации содержатся определённые основания для отказа в установлении или изменении такого маршрута и проведённая проверка подтвердила их обоснованность.

Таким образом, установление Порядком № 415-п 45-дневного срока рассмотрения заявления об установлении, изменении, отмене маршрута (по меньшей мере в тех случаях, когда заявителем является перевозчик) представляется противоречащим указанным нормам федерального законодательства.

Однако Министерство учитывает следующее. 30-дневный срок рассмотрения обращения, предусмотренный частью 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ, не является предельным: часть 2 той же статьи допускает возможность его продления не более чем на 30 дней в случае направления запроса органу местного самоуправления. Как сообщалось выше, такие запросы Минтранс НСО направляет. Учитывая, что практически каждый межмуниципальный маршрут, в том числе из потенциальных, частично совпадает хотя бы с одним муниципальным, Минтранс НСО прогнозируемо и так может рассматривать его 45 дней, с тем лишь отличием от существующего порядка, что заявителю будет сообщаться о продлении срока рассмотрения его обращения. Если срок продления составит допускаемые законом 30 дней, совокупный срок рассмотрения обращения составит не 45, а 60 дней, то есть ухудшит положение перевозчика по сравнению с существующим регулированием. Министерство не может предлагать варианты регулирования, противоречащие федеральному законодательству, однако учитывает также пределы экспертизы: она проводится с целью выявления положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

В связи с этим Министерство рекомендует **привести абзац первый пункта 7 Порядка № 415-п** в той части, в которой оно касается перевозчиков, **в соответствие с федеральным законом, например заменив слова «в течение 45 календарных дней со дня поступления заявления» словами «в течение 30 календарных дней с момента регистрации, срок которой не превышает 3 дней с момента поступления заявления».**

МУП «Сузунское ПАТП» сообщило, что 07.02.2017 в адрес Минтранса НСО было направлено коллективное письмо от перевозчиков маршрутов 511, 511л-1, 511л-2, 511л-3 с просьбой о внесении изменений в реестр маршрутов, однако ответ не был получен, вопрос не решён. Данный вопрос выходит за предмет настоящего заключения. Однако считаем возможным предложить Минтрансу НСО подготовить письменный ответ на указанное письмо либо сообщить его авторам о реквизитах и дате ответа.

3.5. Согласование перевозок с органами местного самоуправления: анализ замечания

Пункт 15 Порядка № 415-п содержит положение об избыточном, по мнению ООО «Автосервис», действии — о согласовании организации перевозки пассажиров с органами местного самоуправления. Так, согласно рассматриваемому пункту, перевозки пассажиров на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок организуются с автовокзалов и пассажирских автостанций Новосибирской области, с остановочных пунктов крупных транспортных узлов или со специально оборудованных посадочных мест по согласованию с органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, на территории которых находятся начальные остановочные пункты.

По мнению участника публичных консультаций, перевозки пассажиров на межмуниципальных маршрутах должны организовываться с автовокзалов, автостанций без согласования, поскольку, в соответствии с Федеральным законом № 220-ФЗ, автовокзал и автостанция — это объекты транспортной инфраструктуры, включающие в себя комплексы зданий, сооружений, которые размещены на специально отведённых территориях, предназначены для оказания услуг пассажирам и перевозчикам при осуществлении регулярных перевозок и оборудование которых соответствует установленным требованиям. При этом необходимо согласовывать отправление с остановочных пунктов крупных транспортных узлов или со специально оборудованных посадочных мест. Также участник публичных консультаций отметил, что порядок согласования перевозки пассажиров с органами местного самоуправления муниципальных образований до настоящего времени не утверждён.

Действительно, в соответствии с частью 1.1 статьи 12 Федерального закона № 220-ФЗ, установление или изменение муниципального маршрута регулярных перевозок либо межмуниципального маршрута регулярных перевозок, имеющих два и более общих остановочных пункта с ранее установленным соответственно муниципальным маршрутом регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок, осуществляется по согласованию между уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и уполномоченным органом местного самоуправления, к компетенции которых в соответствии с указанным Федеральным законом отнесено установление данных маршрутов. Постановлением Правительства Новосибирской области от 20.01.2020 № 2-п утверждён Порядок согласования установления или изменения муниципального маршрута регулярных перевозок либо межмуниципального маршрута регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом, имеющих два и более общих остановочных пункта с ранее установленным соответственно межмуниципальным маршрутом регулярных перевозок, муниципальным маршрутом регулярных перевозок на территории Новосибирской области.

Обращаем внимание Минтранса НСО, что, по мнению ООО «Автосервис», в настоящее время часть маршрутов организована с остановок городской маршрутной сети, которые не соответствуют требованиям Правил перевозок

пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее — Правила перевозки):

- № 130 «р. п. Мошково — ул. Учительская»;
- № 528 «с. Ташара — ДКЖ г. Новосибирск»;
- № 565 «Коченёво — Новосибирск»;
- № 584 «с. Каргат — Вещевой рынок».

3.6. Недостаточность полномочий: анализ замечания

В Порядке № 415-п, по мнению ИП А. Ю. Сандомирской, не предусмотрены полномочия по осуществлению дополнительных запросов в адрес заинтересованного лица, органов местного самоуправления, при возникновении неясности / неточностей.

Министерство обращает внимание, что в соответствии с пунктом 26 Положения о Минтрансе НСО, указанный орган государственной власти для реализации полномочий имеет право запрашивать и получать от органов государственной власти Новосибирской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области, иных органов и организаций документы, материалы, иную информацию, необходимые для осуществления полномочий министерства. Таким образом *отсутствует необходимость включения в Порядок № 415-п положения о полномочии Минтранса НСО по осуществлению дополнительных запросов.*

3.7. Замечания Министерства, не связанные с замечаниями и предложениями участников публичных консультаций

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». В связи с изложенным предлагаем **исключить подпункт 4 пункта 8 Порядка № 415-п либо изложить данную структурную единицу в редакции, не допускающей юридико-лингвистической неопределённости.**

Кроме того, у Министерства есть замечания редакционно-технического характера.

1. В соответствии с пунктом 5 Порядка № 415-п *для рассмотрения вопроса об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута* инициаторы направляют в Минтранс НСО заявление с приложением технико-экономического обоснования целесообразности установления, изменения или отмены межмуниципального маршрута. При этом, согласно пункту 7 Порядка № 415-п, в течение 45 календарных дней со дня поступления заявления, Минтранс НСО осуществляет *рассмотрение заявления и принятие решения об установлении, изменении, отмене межмуниципального маршрута либо об отказе в установлении или изменении данного маршрута.* Рекомендуем

указать в рассматриваемом пункте, что решение об отказе может быть принято также в отношении инициативы по отмене межмуниципального маршрута.

2. Согласно абзацу второму пункта 6 Порядка № 415-п, новые межмуниципальные маршруты *могут быть организованы* при условии соответствия технического состояния и элементов обустройства автомобильных дорог, мостов, железнодорожных переездов по межмуниципальному маршруту требованиям безопасности дорожного движения и безопасности пассажирских перевозок, а также наличия разворотных площадок и площадок отстоя транспорта по пути следования межмуниципального маршрута. Используемая в пунктах 6 и 7 Порядка формулировка «могут быть организованы» имеет признаки коррупционного фактора, указанного в подпункте «б» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (определение компетенции по формуле «вправе»). В связи с этим рекомендуем исключить из вышеуказанной структурной единицы слова «могут быть».

4. Сведения о выявленных положениях нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

По итогам анализа в соответствии с Порядком проведения экспертизы сделан вывод о наличии в исследуемом нормативном акте положений, необоснованно затрудняющих осуществление предпринимательской и инвестиционной деятельности.

№ п/п	Критерии	Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области
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 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

		<p>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>
2	<p>Наличие в нормативном правовом акте требований, связанных с необходимостью создания, приобретения, содержания, реализации каких-либо активов, возникновения, наличия или прекращения договорных обязательств, наличия персонала, осуществления не связанных с представлением информации или подготовкой документов работ, услуг в связи с организацией, осуществлением или прекращением определённого вида деятельности, которые, по мнению субъекта предпринимательской и инвестиционной деятельности, необоснованно усложняют ведение деятельности либо приводят к существенным издержкам или невозможности осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности</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</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</p>

	Новосибирской области обязательных процедур	информацию о маршрутах, а не требования. Также неясно значение словосочетания «изменение параметров обслуживания».
4	Наличие положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
5	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	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.
6	Необоснованное затруднение осуществления предпринимательской деятельности иным образом	Согласно абзацу пятому пункта 5 Порядка № 415-п, обследование пассажиропотока проводится «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках». 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. 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.

5. Предложения о способах устранения положений нормативного правового акта, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области

По итогам проведения экспертизы Министерство пришло к следующим выводам:

5.1. Наличие в нормативном акте положений, на выявление которых направлена экспертиза

В Порядке № 415-п выявлены положения, необоснованно затрудняющие осуществление предпринимательской деятельности. Для их устранения Министерство считает необходимым:

5.1.1. Исключить из абзаца пятого пункта 5 Порядка № 415-п слова «проведённого инициатором» и «по пути следования всего межмуниципального маршрута или на отдельных его участках»;

5.1.2. Внести изменения в абзац шестой пункта 5 Порядка, исключаящие обязанность перевозчика обосновывать отсутствие необходимости в дополнительных бюджетных ассигнованиях. Например, изложить его в редакции, согласно которой инициатор обосновывает наличие потребности в дополнительных бюджетных ассигнованиях либо указывает на отсутствие такой потребности;

5.1.3. Внести в абзац первый пункта 6 Порядка № 415-п изменение, вследствие которого представление проекта расписания не является обязательным;

5.1.4. Исключить подпункт 4 пункта 8 Порядка № 415-п либо изложить данную структурную единицу в редакции, не допускающей юридико-лингвистической неопределённости.

5.2. Наличие в нормативном акте иных положений, на которые Министерство обращает внимание разработчика.

По причинам, указанным в настоящем заключении, Министерство также рекомендует:

5.2.1. Исключить из абзаца второго пункта 6 Порядка № 415-п слова «могут быть».

5.2.2. Указать в пункте 7 Порядка № 415-п, что решение об отказе может быть принято также в отношении инициативы по отмене межмуниципального маршрута;

5.2.3. Привести абзац первый пункта 7 Порядка № 415-п в соответствие с федеральным законом, например заменив слова «в течение 45 календарных дней со дня поступления заявления» словами «в течение 30 календарных дней с момента регистрации, срок которой не превышает 3 дней с момента поступления заявления»;

5.2.4. Установить в Порядке № 415-п или нормативном акте Минтранса НСО критерии наличия устойчивого пассажиропотока и устойчивого (регулярного)

транспортного тяготения, соответствие или несоответствие которым будет являться основанием для установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов или отказа в этом.

6. Предложения и замечания органов государственной власти Новосибирской области и представителей предпринимательского сообщества, независимых экспертов, участвовавших в экспертизе на проект заключения

6.1. Перечень органов и лиц, которым направлялся проект заключения

В соответствии с пунктом 15 Порядка проведения экспертизы проект заключения об экспертизе Порядка № 415-п для рассмотрения был направлен:

- в Минтранс НСО;
- в департамент транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии города Новосибирска;
- в МУП «Сузунское ПАТП»;
- в ООО «Автосервис»;
- индивидуальному предпринимателю А. Ю. Сандомирской.

Свои отзывы представили ИП А. Ю. Сандомирская, ООО «Автосервис», МУП «Сузунское ПАТП» и Минтранс НСО.

6.2. Анализ поступивших отзывов

Индивидуальный предприниматель А. Ю. Сандомирская сообщила, что, по её мнению, «предложение МУП «Сузунское ПАТП» необходимо учитывать и в части использования ежедневных кассовых отчётов даже применять на практике», поскольку, в соответствии с Федеральным законом от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчётов в Российской Федерации», с 1 июля 2019 года все предприятия пассажирского транспорта должны применять онлайн-кассы. «Применение контрольно-кассовой техники исключает использование билетной продукции — как бланка строгой отчётности, а следовательно, отпадает необходимости заполнения билетно-учётных листов. При этом кассовые операции являются наиболее достоверным источником первичного учёта для определения объёма спроса на перевозки как в разрезе часов суток, так и дней недели, и даже месяцев. Кроме того, следует учитывать, что применение этого метода не влечёт ни для перевозчика, ни для иных заинтересованных лиц абсолютно никаких дополнительных расходов на проведение разного рода обследований пассажиропотока».

Министерство в целом выразило положительное отношение к такому методу, указав, что его использование не требует изменений в Порядок № 415-п. Метод позволяет учитывать объём спроса, но не позволяет фиксировать выход пассажира из салона, а следовательно, и количество пассажиров, перевозимых одновременно. В тех случаях, когда этот фактор неважен (а именно при закрытии маршрута), данный метод обследования пассажиропотока, как представляется, допустимо использовать в качестве альтернативы существующим

и предложенным Министерством методам обследования пассажиропотока при закрытии маршрута.

В пункт 3.2.3 настоящего заключения было добавлено указание на то, что предложенный МУП «Сузунское ПАТП» кассовый метод поддержала индивидуальный предприниматель А. Ю. Сандомирская.

ООО «Автосервис» и МУП «Сузунское ПАТП» сообщили об отсутствии замечаний и дополнений.

Минтранс НСО сообщил о несогласии с предложениями, изложенными в пунктах 5.2.3 (5.1.4 в проекте заключения) и 5.2.2 настоящего заключения, а также о том, что «принятие решения по пункту 5.2.4 (5.2.3 в проекте заключения) требует дополнительного времени». Для уточнения позиции Минтранса НСО 27.02.2020 было проведено совещание, в ходе которого Министерство выяснило следующее.

Во-первых, Минтранс НСО не согласен с увеличением срока рассмотрения заявления об установлении, изменении, отмены маршрута в связи с длительностью этой процедуры. Она включает в себя:

согласование маршрута с органами местного самоуправления, включая проведение опросов на сайтах таких органов;

проведение опроса на сайте Минтранса НСО длительностью не менее недели;

подготовка материалов, организация и проведение заседания межведомственной комиссии по вопросам пассажирских перевозок на территории Новосибирской области. В состав указанной комиссии входит 21 человек (состав утверждён приказом Минтранса НСО от 20.06.2019 № 90).

При этом 30-дневный срок рассмотрения обращения, предусмотренный частью 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ, не является предельным: часть 2 той же статьи допускает возможность его продления не более чем на 30 дней в случае направления запроса органу местного самоуправления. Как сообщалось выше, такие запросы Минтранс НСО направляет. Учитывая, что практически каждый межмуниципальный маршрут, в том числе из потенциальных, частично совпадает хотя бы с одним муниципальным, Минтранс НСО прогнозируемо и так может рассматривать его 45 дней, с тем лишь отличием от существующего порядка, что заявителю будет сообщаться о продлении срока рассмотрения его обращения. Если срок продления составит допускаемые законом 30 дней, совокупный срок рассмотрения обращения составит не 45, а 60 дней, то есть ухудшит положение перевозчика по сравнению с существующим регулированием.

В связи с этим Министерство считает возможным не предложить, но рекомендовать внести соответствующие изменения в Порядок № 415-п. Пункт 3.4 настоящего заключения также был дополнен соответствующей аргументацией.


Во-вторых, Минтранс НСО не согласен с добавлением в пункт 7 Порядка № 415-п слов «отмены маршрута», так как их исключение было требованием одного из органов, участвовавших в согласовании проекта нормативного акта.

Министерство не нашло подтверждения этому аргументу, поэтому не считает возможным вносить в настоящее заключение изменения в этой части.

В-третьих, Минтранс НСО не выражает своего принципиального несогласия с необходимостью установления критериев устойчивого пассажиропотока и устойчивого (регулярного) транспортного тяготения, однако считает, что для этого необходимо проведение специального исследования, что займёт продолжительное время.

Поскольку рекомендация по установлению критериев не предусматривала каких-либо сроков, приведённая позиция Минтранса НСО также не требует внесения изменений в настоящее заключение.

Заместитель министра экономического развития
Новосибирской области



В.Б. Шовтак