



## ПРАВИТЕЛЬСТВО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

### МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

#### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«16» августа 2016 г.

№ 6

**об оценке регулирующего воздействия проекта постановления  
Правительства Новосибирской области «Об установлении требований  
к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам  
по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок  
автомобильным транспортом на территории Новосибирской области»**

Министерство экономического развития Новосибирской области (далее — министерство), в соответствии с пунктами 24–27 Положения о проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов Новосибирской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, утвержденного Постановлением Губернатора Новосибирской области от 21.07.2014 № 116 (далее — Положение), рассмотрело проект постановления Правительства Новосибирской области «Об установлении требований к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок автомобильным транспортом на территории Новосибирской области» (далее также соответственно — проект акта, Требования) и сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта, подготовленный министерством транспорта и дорожного хозяйства Новосибирской области (далее — разработчик акта), и сообщает следующее.

#### **1. Сведения о размещении извещения и проведении публичных консультаций**

##### 1.1. Сведения о размещении извещения и уведомлении об этом

Согласно информации, представленной разработчиком акта, извещение было размещено 20 мая 2016 года и доступно в сети «Интернет» по адресу: <http://mintrans.nso.ru> (то есть на официальном сайте разработчика акта).

Извещение доступно в сети «Интернет» по адресу

<http://dem.nso.ru/lawandnpa/fef0b333-1b6a-429d-ba5b-f072540366f4>

(файл «Уведомление о разработке проекта по нерег.тарифам.docx»<sup>1</sup>). Ссылка, в частности, на указанный документ размещена на официальном сайте разработчика акта и на момент составления настоящего заключения доступна по адресу: <http://www.mintrans.nso.ru/page/1522>.

В соответствии с подпунктом 7 пункта 8 Положения, срок, в течение которого разработчиком акта принимаются предложения в связи с размещением извещения, не может составлять менее 15 календарных дней со дня размещения министерством ссылки на официальном сайте Правительства Новосибирской области.

Данное требование соблюдено. Предложения в связи с размещением указанного извещения принимались в период с 20 мая по 10 июня 2016 года (21 календарный день).

Предложения в указанный период от участников публичных консультаций не поступили.

### 1.2. Сведения о проведении публичных консультаций

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

Разработчиком данное требование соблюдено. Публичные консультации по проекту акта проведены в период с 21 июня по 12 июля 2016 года (21 календарный день).

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

### 1.3. Сведения об учете поступивших предложений

В ходе публичных консультаций поступили предложения от двух участников публичных консультаций: СРО НП «Транспортный союз Сибири» и Ассоциации пассажирских перевозчиков города Хабаровска. Для этих целей они представили заполненные бланки опросных листов. При этом по существу содержащиеся в них положения были одинаковыми, в связи с чем разработчик акта принял решение о совместном их рассмотрении.

При этом разработчик акта отметил 22 предложения, из которых, по его утверждению, 12 было принято полностью, 2 частично, 8 — отклонено.

Предложение № 1 (формулировка согласно сводному отчёту: «Все вопросы, касающиеся установления тарифов, в том числе любых сроков отнесены Федеральным законом № 220-ФЗ исключительно к полномочиям субъектов предпринимательской деятельности»), по утверждению разработчика акта, было принято.

---

<sup>1</sup> Точный адрес его размещения: <http://dem.nso.ru/filestore/a83c42d2-ee86-456a-bd4f-168daafd9b3d>

При этом в исходном варианте проекта акта (абзац десятый подпункта 3 пункта 3 Требований), действительно, содержалась норма, согласно которой перевозчик обязан «при изменении тарифов на проезд по маршрутам регулярных перевозок не позднее 30 дней до даты установления тарифов уведомлять уполномоченный орган и владельцев автовокзалов, автостанций по пути следования маршрута регулярных перевозок письменно, пассажиров – путем размещения соответствующей информации в начальном, промежуточных и конечном остановочных пунктах по маршрутам регулярных перевозок, а также в салонах транспортных средств». Из доработанного варианта проекта акта данное положение было изъято.

Предложение № 2 («В связи с тем, что функции по организации перевозок возложены федеральным законодательством на уполномоченный орган, порядок отмены, изменения маршрутов, а также изменения расписания в случае возникновения чрезвычайной ситуации должен предполагать извещение уполномоченным органом перевозчика о возникновении такой ситуации и необходимости прекратить движение по маршруту или изменить его и соответственно расписание») было отклонено разработчиком акта. Причиной такого отклонения является возможное отсутствие информации у уполномоченного органа Новосибирской области (Минтранс НСО) о возникновении такой ситуации. Министерство полагает возможным согласиться с разработчиком акта в следующей части. Действительно, возникновение чрезвычайной ситуации не требует признания её таковой непосредственно уполномоченным органом. Как представляется, с момента возникновения такой ситуации и до момента, когда информация о ней поступит в уполномоченный орган, может пройти больше времени, чем до момента выявления её непосредственно перевозчиком.

Предложение № 3 состояло в устранении требования о содержании транспортных средств в надлежащем санитарном состоянии, непосредственно вытекавшее из проекта акта (абзац пятый подпункта 3 пункта 3 Требований). Разработчик акта указал, что предложение принято. Министерство подтверждает, что соответствующее положение было изъято из проекта акта.

Предложение № 4 («Нормами иного федерального законодательства предусмотрены требования по использованию транспортных средств, оснащённых в установленном порядке аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС / GPS. Обеспечение передачи данных с данного оборудования в Региональную навигационно-информационную систему Новосибирской области является расходным обязательством субъекта») было отклонено. В обоснование своей позиции разработчик акта пояснил, что Региональная навигационно-информационная система специально была создана для сбора информации о движении транспортных средств по маршруту, а её использование необходимо для возможности обращения в суд при более чем трёхдневном неосуществлении перевозок по маршруту в отсутствие чрезвычайной ситуации, а также для расчёта компенсаций в связи с перевозкой льготных категорий граждан, который предполагает учёт количества сделанных

рейсов. Министерство полагает возможным согласиться с разработчиком акта, поскольку, действительно, использование Региональной навигационно-информационной системы Новосибирской области позволяет выявить факт выпуска или невыпуска транспортного средства на рейс. При этом такой невыпуск всех транспортных средств в течение более чем трёх дней в отсутствие чрезвычайной ситуации, согласно пункту 1 части 5 статьи 29 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон об организации регулярных перевозок), влечёт обязанность уполномоченного органа обратиться в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок. Представляется очевидным, что данная норма направлена на защиту интересов пассажиров. Достоверное выявление фактов выпуска или невыпуска транспортных средств на рейс иным образом, помимо сбора информации с помощью навигационного оборудования, предполагает непрерывное наблюдение как минимум за одним остановочным пунктом маршрута три дня подряд в течение всего времени осуществления перевозки по маршруту согласно расписанию. Такие меры представляются непропорционально сложными.

При этом следует заметить, что использованная разработчиком акта в обосновании отклонения предложения формулировка «нормами предусмотрено» не в полной мере позволяет определить тот нормативный акт, на нормы которого ссылается разработчик акта.

Предложения 5–9, согласно сводному отчёту, доработанному по результатам публичных консультаций, были приняты разработчиком акта. При этом указанные предложения касались необходимости исключения из проекта акта в исходной редакции следующих положений:

— абзаца четвёртого подпункта 2 пункта 3 Требований («[К регулярным перевозкам по маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам допускаются перевозчики, использующие транспортные средства,] соответствующие требованиям к экипировке автобуса ГОСТ 25869-90 „Отличительные знаки и информационное обеспечение подвижного состава пассажирского наземного транспорта, остановочных пунктов и пассажирских станций“»);

— абзаца второго подпункта 3 пункта 3 Требований («[При осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны] обеспечить безопасность дорожного движения, технически исправное состояние транспортных средств, выпускаемых на маршрут для осуществления регулярных перевозок, их бесперебойную работу и соответствие обязательным требованиям, установленным законодательством Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Новосибирской области»);

— абзаца шестого подпункта 3 пункта 3 Требований («[При осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны] обеспечить водителей каждого транспортного средства при работе на маршруте путевыми листами, оформленными в установленном порядке, с отметками о прохождении технического и медицинского контроля, билетной продукцией и картами маршрута»).

Все перечисленные или аналогичные им положения отсутствуют в проекте акта, доработанном по результатам публичных консультаций.

Предложение № 10, касающееся требования о необходимости соблюдения перевозчиками расписания движения, было отклонено разработчиком акта. Мотивируя причины отклонения, разработчик акта пояснил, что действующим федеральным законодательством не предусмотрена обязанность перевозчиков соблюдать расписание движения и ответственность за нарушение такой обязанности, что приводит к массовому нарушению расписания движения. Министерство полагает такую аргументацию убедительной.

Предложение № 11, согласно сводному отчёту принятое разработчиком акта, по существу состояло в исключении абзаца девятого подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции («[При осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны] не допускать превышения количества пассажиров над вместимостью транспортного средства, предусмотренной его конструкцией, перевозка пассажиров по межмуниципальным маршрутам по нерегулируемым тарифам в междугородном сообщении должна осуществляться исключительно на местах для сидения»). В проекте акта, доработанном по результатам публичных консультаций, указанное положение отсутствует.

В отношении предложения № 12 необходимо заметить следующее. Согласно абзацам 14–18 подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции, при осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны осуществлять перевозку инвалида(ов) и (или) представителей других маломобильных групп населения по маршрутам регулярных перевозок с соблюдением требований, предъявляемых к регулярным перевозкам и особенностям обслуживания указанных групп населения без взимания дополнительной платы, следующих услуг:

— обеспечение посадки в транспортное средство и высадки из него, в том числе с использованием специальных подъёмных устройств для пассажиров из числа инвалидов, не способных передвигаться самостоятельно;

— провоз собак-проводников при наличии специального документа;

— перевозка кресла-коляски пассажира из числа инвалидов;

— оснащение перевозчиком транспортных средств надписями, иной текстовой и графической информацией, выполненной крупным шрифтом, в том числе с применением рельефно-точечного шрифта Брайля.

Участники публичных консультаций высказали следующие замечания в отношении данного требования: «Требование по перевозке «других маломобильных групп населения» не конкретизировано, является

избыточным».

В сводном отчёте разработчик акта указал, что предложение принято частично, а именно: указана ссылка на Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

Действительно, в редакции проекта акта, доработанной по результатам публичных консультаций, аналогичное положение сформулировано в подпункте 6 пункта 3 Требований: «Перевозка инвалида(ов) и (или) других маломобильных групп населения по маршрутам регулярных перевозок с соблюдением требований, предъявляемых к регулярным перевозкам и особенностям обслуживания указанных групп населения без взимания дополнительной платы в соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации“».

Министерство полагает, что данное предложение было рассмотрено ненадлежащим образом. Его содержание касалось конкретного фрагмента комментируемой обязанности перевозчика, а именно: «иных маломобильных групп населения». Однако именно в этой части в проект акта не было внесено никаких изменений. Более того, содержащийся в исходной редакции проекта акта перечень конкретных обязанностей перевозчиков в обозначенной части был исключён, что, по мнению министерства, нельзя рассматривать как улучшение положения тех субъектов предпринимательской деятельности, в отношении которых возможно применение данного подпункта. Ссылка на федеральный закон не устраняет недостатка рассматриваемой нормы, о котором сообщили участники публичных консультаций, поскольку указанный закон не содержит каких-либо обязанностей в отношении «иных маломобильных групп населения».

Предложение № 13 состояло в исключении абзаца девятнадцатого подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции, согласно которому при осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны соблюдать требования законодательства Российской Федерации, предъявляемые к перевозкам багажа при осуществлении регулярных перевозок. Согласно сводному отчёту, предложение было принято. В проекте акта, доработанном по результатам публичных консультаций, такая или аналогичная норма отсутствует.

Предложение № 14 об исключении обязанности по направлению в уполномоченный орган ежеквартального отчёта об осуществлении регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам по форме и в сроки, установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, было отклонено в связи с тем, что данное требование вытекает из статьи 37 Закона об организации регулярных перевозок, ответственность за несоблюдение которой не предусмотрена. При этом разработчик акта указал, что «только через такую отчётность уполномоченный орган может отслеживать выполнение

перевозчиком обязанности по регулярной перевозке пассажиров по маршруту».

Однако разработчик акта, высказывая данную позицию, не учёл положений пункта 2 статьи 5 Закона Новосибирской области от 5 мая 2016 года № 55-ОЗ «Об отдельных вопросах транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области», согласно которой двукратное непредоставление в течение года указанного отчёта влечёт обязанность уполномоченного органа обратиться в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по соответствующему маршруту регулярных перевозок. Таким образом, ответственность за нарушение этой обязанности — установлена. В этой связи министерство полагает возможным не согласиться с аргументацией разработчика акта и предложить повторно рассмотреть данное предложение.

Предложение № 15 об исключении абзаца двадцать первого подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции, обязывающего перевозчика направлять в уполномоченный орган государственную статистическую отчётность в сроки и по форме, утверждённые федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере официального статистического учета было учтено. Это следует из содержания и сводного отчёта, и проекта акта, доработанного по результатам публичных консультаций.

Предложение № 16 (обязанность «в случае выбытия транспортных средств в процессе перевозки пассажиров на маршруте регулярных перевозок по причине технической неисправности в максимально короткие сроки, но не позднее 2 часов, заменить их на технически исправные транспортные средства, характеристики которых соответствуют сведениям, указанным в картах маршрута — устанавливает избыточное требование, так как в силу объективных обстоятельств (отсутствие резервной карты маршрута в силу норм, установленных Федеральным законом № 220-ФЗ) выпуск на линию резервного транспортного средства возможен только после того, как карта маршрута с неисправного транспортного средства будет передана в резервный автобус») по существу касается абзаца четвёртого подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции, в соответствии с которым, при осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны в случае выбытия транспортных средств в процессе перевозки пассажиров на маршруте регулярных перевозок по причине технической неисправности в максимально короткие сроки, но не позднее 2 часов, заменить их на технически исправные транспортные средства, характеристики которых соответствуют сведениям, указанным в картах маршрута.

Мотивируя причины отклонения данного предложения, разработчик акта указывает, что количество выдаваемых карт маршрута федеральным законом не регламентировано, а в правоприменительной практике предполагается выдача карт маршрута на все транспортные средства, включая резервные.

Согласно части 3 статьи 17 («Организация регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам») Закона об организации регулярных перевозок, карта межмуниципального маршрута регулярных перевозок выдаётся на каждое транспортное средство, используемое для регулярных перевозок по соответствующему маршруту. Количество таких карт должно соответствовать максимальному количеству транспортных средств, указанному в соответствующем реестре маршрутов регулярных перевозок в отношении этого маршрута.

Учитывая, что проектом акта предусматриваются обязанности участников регулируемых правоотношений, одним из участников которых является разработчик акта, министерство полагает возможным указать следующее. Если *и только если* правоприменительная практика уполномоченного органа будет складываться таким образом, что максимальное количество транспортных средств, включаемое в реестр межмуниципальных перевозок (по меньшей мере в отношении маршрутов с нерегулируемыми тарифами), будет включать в себя также и резервные транспортные средства, с позицией разработчика акта можно согласиться. В иных случаях норма нуждается в доработке.

Предложение № 17, указанное в таком качестве в сводном отчёте, включает в себя два предложения, а именно: исключить обязанность обеспечивать беспрепятственный допуск в транспортные средства представителей уполномоченного органа для проведения мероприятий по контролю за исполнением Требований (абзац одиннадцатый подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции); исключить обязанность предъявлять представителям уполномоченного органа при проведении ими мероприятий по контролю за исполнением Требований документы, подтверждающие право осуществления регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок (абзац двенадцатый подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции). Согласно сводному отчёту, предложение было учтено разработчиком акта. В проекте акта, доработанном по результатам публичных консультаций, указанные или аналогичные им нормы отсутствуют.

Предложение № 18 («Порядок организации перевозок по маршрутам с нерегулируемым тарифом, в том числе требований по допуску транспортных средств урегулирован федеральным законодательством и порядком проведения конкурса») было отклонено разработчиком акта по следующим основаниям: «Действующим законодательством урегулирован только порядок прохождения технического осмотра транспортного средства.

В Конкурсной документации невозможно установить порядок своевременной замены транспортных средств, так как победителю будет выдаваться только свидетельство и карты маршрута, которые не предусматривают включения в них иной информации, чем указано в приказе Минтранса РФ \_\_\_\_».

Прежде всего, следует обратить внимание разработчика акта на необходимость указания реквизитов нормативного правового акта, на который он ссылается при аргументации своей позиции.



Если рассматривать представленное замечание участников публичных консультаций в качестве предложения, то не вполне понятна его суть. Возможно, имелась в виду необходимость исключения подпункта 2 пункта 3 Требований в исходной редакции («к регулярным перевозкам по маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам *допускаются* перевозчики, использующие транспортные средства»). В этом случае следует сказать, что предложение учтено, поскольку в редакции проекта акта, доработанной по результатам публичных консультаций, отсутствует указание на возможность допуска или недопуска перевозчиком. При этом два из трёх абзацев данного подпункта, устанавливающих конкретные требования, были исключены из проекта акта.

Следует заметить, что одно из замечаний участников публичных консультаций не было включено в сводный отчёт: «Положением, ограничивающим конкуренцию, является требование по замене ТС в течение определённого срока, т. к. данное требование, само по себе установленное за пределами полномочий уполномоченного органа, создаст условия для ограничения конкуренции для владельцев ТС разного класса». Представляется, что приведённый выше ответ разработчика акта по существу касается именно этого замечания. При этом министерство полагает, что данный ответ в рассматриваемой части в достаточной степени обоснован.

Предложение № 19 сформулировано в сводном отчёте следующим образом: «В проекте акта присутствует избыточное требование по осуществлению своевременной замены транспортных средств, достигших окончания срока полезного использования для автобусов: особо малого и малого классов длиной до 7,5 м включительно — 5 лет, среднего и большого класса длиной до 12 м включительно — 7 лет, особо большого класса (автобусные поезда) длиной свыше 16 м — 10 лет. Не конкретизировано понятие „срока полезного использования“, требование противоречит существующему федеральному законодательству, вводит необоснованное ограничение по срокам эксплуатации транспортных средств».

Приведённое замечание дано на абзац двадцать четвёртый подпункта 3 пункта 3 Требований в исходной редакции, предусматривавшем следующее: «[при осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны] осуществлять своевременную замену транспортных средств, достигших окончания срока полезного использования для автобусов: особо малого и малого классов длиной до 7,5 м включительно — 5 лет, среднего и большого класса длиной до 12 м включительно — 7 лет, особо большого класса (автобусные поезда) длиной свыше 16 м — 10 лет. По обращению перевозчика уполномоченным органом допускается замена транспортных средств, улучшающие характеристики, указанные в свидетельстве и маршрутной карте, на транспортное средство с меньшим сроком эксплуатации или повышенной комфортабельности».

Разработчик акта указал, что предложение участников публичных консультаций учтено частично, а именно: исключена фраза «полезного

использования».

Действительно, подпунктом 8 пункта 3 Требований в редакции, доработанной по результатам публичных консультаций, предусматривается необходимость осуществления «своевременной замены транспортных средств, достигших окончания срока для автобусов: особо малого и малого классов длиной до 7,5 м включительно — 5 лет, среднего и большого класса длиной до 12 м включительно — 7 лет, особо большого класса (автобусные поезда) длиной свыше 16 м — 10 лет».

Отклоняя предложение в остальной части, разработчик акта указал следующее: сами сроки определены исходя из срока амортизации, указанного в постановлении Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 года № 1 «О Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы», при этом «требование не противоречит федеральному законодательству, так как оно не устанавливает такого требования».

Министерство полагает, что аргументация разработчика акта, касающаяся установленных проектом акта сроков эксплуатации транспортных средств, объясняет причины, по которым были установлены именно такие сроки. Со вторым аргументом разработчика акта министерство не может согласиться, поскольку нарушение указанных сроков при наличии в течение предшествующего или последующего года иного нарушения Требований (в том числе подпункта 8 пункта 3 Требований) повлечёт обращение уполномоченного органа в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, в результате чего перевозчик может быть лишён права осуществления перевозок по соответствующему маршруту. Следовательно, утверждать, что данное «требование... не устанавливает такого требования» не представляется возможным.

Предложение № 20 сформулировано в сводном отчёте следующим образом: «При введении контроля над исполнением участником конкурса обязательства по приобретению транспортных средств, указанных в заявке на участие в открытом конкурсе на право осуществления перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, направления в уполномоченный орган документа, подтверждающего исполнение данного обязательства, в сроки, определённые конкурсной документацией, без визуального осмотра при этом транспортного средства, невозможно будет проверить наличие в транспортном средстве низкого пола, оборудования для перевозки инвалидов и т. п. В представленном документе (ПТС) можно будет посмотреть лишь дату выпуска транспортного средства и характеристики, относящие транспортное средство к тому или иному классу».

Таким образом участники публичных консультаций выразили критическое отношение к абзацу двадцать второму подпункта 3 пункта 3 Требований, согласно которому, при осуществлении регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок перевозчики обязаны в случае принятия на себя обязательства по приобретению транспортных средств, указанных в заявке на

участие в открытом конкурсе на право осуществления перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, направить в уполномоченный орган документы, подтверждающие исполнение данного обязательства, в сроки, определенные конкурсной документацией.

Отклоняя указанное предложение, разработчик акта пояснил, что «в конкурсной документации будут определены документы, которые перевозчик должен будет представить в подтверждение транспортного средства характеристикам, установленным в шкале оценки при проведении конкурса (договоры на установку дополнительного оборудования, на переоборудование транспортного средства, акты выполненных работ, договоры на покупку транспортных средств с определенными характеристиками и т. д.)», а также сообщил о том, что после принятия проекта акта будет утверждён порядок проведения контроля за его положениями, где будет предусмотрена обязанность представителей уполномоченного органа проводить визуальные контрольные мероприятия.

Участники публичных консультаций, предоставляя информацию, запрошенную в ходе дачи министерством настоящего заключения, выразили критическое отношение к представленной аргументации, пояснив, в частности, что в случае принятия перевозчиком решения участвовать в конкурсе на осуществление регулярных перевозок по маршруту, если у него при этом отсутствуют транспортные средства, удовлетворяющие требованиям конкурсной документации, наиболее приемлемым для перевозчика и чаще используемым на практике является следующий вариант действий: он самостоятельно определяет, какие транспортные средства соответствуют указанным характеристикам, после чего направляет их изготовителям или продавцам предложения о заключении договора купли-продажи таких транспортных средств в нужном количестве. Следует заметить, что при таких обстоятельствах приведённые разработчиком акта примеры документов не смогут подтвердить соответствие самого транспортного средства каким-либо характеристикам. Также было высказано предложение о необходимости проверки соответствия транспортных средств, которые победитель обязался приобрести в будущем, до начала осуществления перевозок по маршруту. В противном случае «добросовестные перевозчики, заявившие реальные конкурсные предложения, останутся без работы на время, пока будут идти судебные разбирательства по прекращению действия свидетельств (контрактов) с недобросовестными победителями конкурса». Указанные предложения не являются обязательными для разработчика акта, но, по мнению министерства, заслуживают внимания.

Вместе с тем следует заметить, что в проекте акта, доработанном по результатам публичных консультаций, спорное положение или аналогичные ему нормы отсутствуют, что нельзя рассматривать как запрет на проведение конкурса с возможностью принятия на себя обязательства по приобретению транспортных средств в будущем. Таким образом, предложение участников публичных консультаций было учтено разработчиком акта. В этой связи

министерство не считает необходимым выражать своё мнение по существу высказанных замечаний и предложений.

Предложение № 21 является смежным к предложению № 20 и сформулировано в сводном отчёте следующим образом: «Конкретизировать, какими документами должен подтвердить субъект предпринимательской деятельности приобретение транспортного средства, соответствующего заявленным конкурсным предложениям. Если наличие заявленных предложений документально подтвердить невозможно — предусмотреть возможность визуального осмотра транспортного средства за день до начала действия свидетельства. Обязательно следует предусмотреть процедуру признания победителя конкурса, не исполнившего вышеуказанное обязательство утратившим право считаться победителем конкурса с передачей такого права лицу, занявшему место вслед за победителем и исполнившему свои обязательства. Признание недействительности итогов конкурса на определенном маршруте вследствие неисполнения обязательств должно предполагать расторжение договора (в нашем случае — прекращение действия свидетельства)».

Отклоняя указанное предложение, разработчик акта пояснил: «Все данные условия будут предусмотрены в конкурсной документации».

Следует заметить, что проектом акта предполагается, исходя из его наименования, установление требований — *к осуществлению* перевозок. Следовательно, порядок проведения конкурса не входит в предмет правового регулирования проекта акта. В этой связи министерство рекомендует обратить внимание разработчика акта на дополнительные предложения участников публичных консультаций, приведённые при анализе предложения № 20, однако согласиться с невозможностью включения таких положений в анализируемый проект акта. При этом, как сообщалось ранее, в проекте акта отсутствуют положения, регулирующие отношения, возникающие до начала осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам с нерегулируемыми тарифами.

## **2. Анализ проблем и целей регулирования**

### **2.1. Анализ заявленных проблем и их негативных эффектов**

Разработчик акта в пункте 1.1 сводного отчёта сформулировал заявленную проблему и её негативные эффекты следующим образом:

«Неустановление требований к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Новосибирской области приведёт к тому, что уполномоченный орган теряет одно из прав регулирования организации транспортного обслуживания населения при снижении перевозчиком качества выполнения своих обязанностей по перевозке пассажиров на маршрутах регулярных перевозок».

Кроме того, в пункте 2.2 сводного отчёта указано, что необходимость разработки проекта акта предусмотрена пунктом 12 статьи 2 Закона

Новосибирской области от 5 мая 2016 года № 55-ОЗ «Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области».

Министерство полагает возможным не согласиться с толкованием разработчиком акта пункта 2 статьи 12 указанного областного закона, поскольку указанная содержит *полномочия* Правительства Новосибирской области, наличие которых не означает необходимости их использования.

При этом наличие требований к регулярным автомобильным перевозкам пассажиров по нерегулируемым тарифам, по мнению министерства, позволяет обеспечить соответствующий уровень качества транспортного обслуживания населения. Это обусловлено наличием двух взаимосвязанных положений законодательства. Так, согласно пункту 5 части 5 статьи 29 Закона об организации регулярных перевозок, одним из оснований для обращения уполномоченного органа в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному или муниципальному маршруту регулярных перевозок является наличие обстоятельств, предусмотренных законом субъекта Российской Федерации. Одно из таких обстоятельств установлено пунктом 1 статьи 5 Закона Новосибирской области от 5 мая 2016 года № 55-ОЗ «Об отдельных вопросах транспортного обслуживания населения на территории Новосибирской области» (далее — Закон НСО о транспортном обслуживании).

Таким образом, принятие проекта акта позволит в судебном порядке прекращать деятельность перевозчиков, нарушивших требования к осуществлению перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, в отношении маршрута, на котором имеет место такое ненадлежащее оказание транспортных услуг.

Следовательно, проблема, на решение которой направлен проект акта, состоит в низком качестве транспортного обслуживания населения лицами, осуществляющими регулярные перевозки пассажиров по межмуниципальным нерегулируемым тарифам. Сведениями об актуальности такой проблемы министерство не располагает.

## 2.2. Анализ целей регулирования и индикаторов их достижения

Несмотря на то, что, как сообщалось выше, министерство не располагает сведениями об актуальности заявленной проблемы, из её формулировки вытекает две возможных цели: повышение существующего качества или предупреждение снижения качества транспортного обслуживания населения лицами, осуществляющими регулярные перевозки пассажиров по межмуниципальным нерегулируемым тарифам. Министерство полагает, что вторая цель является обоснованной.

Вместе с тем разработчик акта неправильно заполнил таблицу в пункте 2.3 сводного отчёта, в частности указав, что целью регулирования является «установление требований к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок».

Само по себе такое неправильное заполнение не препятствует выявлению целей, непосредственно вытекающих из заявленной проблемы. Однако разработчику акта это, как видно из таблицы в пункте 2.3 сводного отчёта, не позволило определить индикаторы достижения целей регулирования.

Учитывая, что проект акта исчерпывается обязанностями субъектов предпринимательской деятельности, наличие индикаторов достижения целей регулирования принципиально важно, поскольку в ходе оценки фактического воздействия нормативного акта позволит оценить достижение целей регулирования, а также фактические положительные и отрицательные последствия принятия данного нормативного правового акта.

В целях устранения выявленного недостатка сводного отчета министерство предлагает разработчику акта дополнительно представить в министерство индикаторы достижения целей регулирования (текущие и ожидаемые) с учетом вышеуказанных замечаний.

### **3. Анализ предлагаемого регулирования и альтернативных способов регулирования**

Собственно требования к осуществлению регулярных перевозок по маршрутам регулярных перевозок установлены подпунктами 1–8 пункта 3 Требований и состоят в следующем.

Во-первых, как следует из абзаца второго подпункта 1 пункта 3 Требований, перевозки должны осуществляться «по расписаниям движения транспортных средств по маршрутам регулярных перевозок, являющимся приложением к свидетельству об осуществлении перевозок (далее — расписание), утверждённым органом исполнительной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере организации транспортного обслуживания населения в межмуниципальном сообщении (далее — уполномоченный орган)».

Министерство полагает, что требование об осуществлении регулярных перевозок по маршруту само по себе не влечёт необоснованного ограничения осуществления предпринимательской деятельности перевозчиков, поскольку регулярные перевозки должны осуществляться по установленному расписанию. Необходимость его утверждения уполномоченным органом также представляется не затрудняющей необоснованно осуществление предпринимательской деятельности, так как единоличное утверждение расписания перевозчиком не позволяет в полной мере учесть интересы населения.

Однако необходимо учитывать допустимое отклонение от расписания движения в условиях чрезвычайной ситуации и в случаях непредвиденного выхода из строя транспортных средств, осуществляющих перевозки по маршруту.

Так, пунктом 1 части 5 статьи 29 Закона об организации регулярных перевозок предусмотрено такое основание для обращения уполномоченного органа в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об

осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, как «неосуществление в *отсутствие чрезвычайной ситуации* предусмотренных данным свидетельством перевозок по маршруту регулярных перевозок в течение более чем трёх дней подряд». Из приведённой правовой нормы вытекает, что при возникновении чрезвычайной ситуации допускается даже неосуществление регулярных перевозок (которое, что представляется очевидным, не предусматривается расписанием движения по маршруту). Более того, возможность изменения маршрута на срок до 30 дней самим перевозчиком в случае возникновения чрезвычайной ситуации, которое, по мнению министерства, неизбежно приведёт к отклонению от расписания, установлена подпунктом 5 пункта 3 Порядка.

Кроме того, подпунктом 3 пункта 3 Требований предусматривается необходимость замены на технически исправные транспортные средства, характеристики которых соответствуют сведениям, указанным в картах маршрута, в случае выбытия транспортных средств в процессе перевозки пассажиров на маршруте регулярных перевозок по причине технической неисправности, в максимально короткие сроки, но не позднее 2 часов. Очевидно, что неосуществление перевозок одним из автобусов также повлечёт нарушение расписания.

Однако ни одно из перечисленных допустимых (в том числе Требованиями) исключений из рассматриваемого правила не предусмотрено анализируемым абзацем. В этой связи уполномоченный орган, согласно проекту акта, имеет формальную возможность трактовать его нарушение в связи с указанными обстоятельствами как собственно нарушение, что может вызвать необоснованные препятствия в осуществлении предпринимательской деятельности перевозчиков, поскольку второе нарушение в течение года, как сообщалось выше, даёт основание уполномоченному органу обратиться в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок. Таким образом, сохранение анализируемого положения в действующей редакции может повлечь необоснованные ограничения в осуществлении предпринимательской деятельности.

Министерство полагает, что в целях устранения такой возможности следует предусмотреть два указанных исключения, например изложив абзац в следующей редакции:

«по расписаниям движения транспортных средств по маршрутам регулярных перевозок, являющимся приложением к свидетельству об осуществлении перевозок (далее — расписания), утверждённым органом исполнительной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере организации транспортного обслуживания населения в межмуниципальном сообщении (далее — уполномоченный орган). Допускается отклонение от расписания движения в случаях, предусмотренных подпунктами 3 и 5 настоящего пункта».

Во-вторых, согласно абзацу третьему подпункта 1 пункта 3 Требований,

перевозки должны осуществляться «на основании сведений, содержащихся в реестре межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Новосибирской области (далее — реестр), паспорте маршрута регулярных перевозок, утверждённого уполномоченным органом, и полученного свидетельства об осуществлении перевозок».

Необходимо заметить, что собственно основанием для осуществления регулярных перевозок пассажиров по нерегулируемым тарифам является совокупность юридических фактов, а именно: установление маршрута регулярных перевозок (внесение его в реестр) и выдача свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок. Осуществление указанной деятельности *на основании сведений* может означать либо «на основании документов, в которых содержатся соответствующие сведения», либо «таким образом, чтобы сведения соответствовали действительности», либо «с учётом сведений».

При первом способе толкования необходимо также учитывать информацию, содержащуюся в заключении министерства об оценке регулирующего воздействия от 1 августа 2016 года № 4. Проектом нормативного правового акта, на который дано указанное заключение, предусматривается, что паспорт маршрута составляется перевозчиком в течение 5 рабочих дней с момента установления маршрута (этот срок министерство рекомендовало увеличить), а утверждается уполномоченным органом в течение 10 календарных дней после получения. Таким образом, до момента утверждения уполномоченным органом паспорта маршрута перевозчик не вправе осуществлять перевозки по маршруту под угрозой признания такого действия нарушением Требований. Вместе с тем дата начала осуществления перевозок по маршруту устанавливается в реестре, и при невыпуске транспортных средств в течение более чем трёх дней уполномоченный орган, согласно пункту 1 части 5 статьи 29 Закона об организации регулярных перевозок, обязан обратиться в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок. Прогнозировать исход такого дела невозможно в силу указанной выше неясности содержания рассматриваемой обязанности.

Учитывая возможность такого толкования приведённой нормы, обусловленную формулировкой обязанности перевозчика, министерство полагает, что абзац третий подпункта 1 пункта 3 Требований содержит положения, способствующие установлению необоснованных ограничений для субъектов предпринимательской деятельности и нуждается в корректировке.

В частности, указанный недостаток можно устранить путём:

— исключения из анализируемой обязанности слов «паспорте маршрута регулярных перевозок, утверждённого уполномоченным органом»;

— замены слов «на основании» словами «с учётом».

В-третьих, подпункт 2 пункта 3 Требований обязывает перевозчиков оснащать транспортные средства «в установленном порядке аппаратурой



спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС / GPS, круглосуточно обеспечивающей передачу мониторинговой информации в некорректируемом виде о работающем на маршрутах регулярных перевозок транспортном средстве и его местоположении в Региональную навигационно-информационную систему Новосибирской области (РНИС)».

По мнению министерства, данное требование направлено на обеспечение возможности уполномоченного органа осуществлять мониторинг соблюдения каждым из перевозчиков, в числе прочего, расписания и маршрута движения. С учётом важности указанных параметров перевозок для качества оказания транспортных услуг населению возложение рассматриваемой обязанности на перевозчиков представляется оправданным.

Одновременно следует заметить, что словосочетание «оснащение транспортных средств в установленном порядке аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS» также не нарушает интересов субъектов предпринимательской деятельности, поскольку не предоставляет каких-либо полномочий по установлению такого порядка органам государственной власти Новосибирской области. В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 7 Федерального закона от 14 февраля 2009 года № 22-ФЗ «О навигационной деятельности», установление порядка оснащения средствами навигации объектов навигационной деятельности в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, повышения эффективности управления движением транспортных средств, уровня безопасности перевозок пассажиров, специальных и опасных грузов является исключительной компетенцией Правительства Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 2 указанного федерального закона определяют: средства навигации — технические средства, устройства и системы, предназначенные для формирования навигационных сигналов, передачи, приёма, обработки, хранения и визуализации навигационной информации; объекты навигационной деятельности — объекты, оснащённые средствами навигации и (или) использующие средства навигации в целях навигационной деятельности, а также объекты, обеспечивающие функционирование средств навигации). Исключительность полномочий Правительства Российской Федерации была подтверждена решением Верховного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2014 года по делу № АКПИ14-40, признавшим недействующим приказ Министерства транспорта Российской Федерации от 26 января 2012 года № 20 «Об утверждении Порядка оснащения транспортных средств, находящихся в эксплуатации, включая специальные транспортные средства, категории М, используемых для коммерческих перевозок пассажиров, и категории N, используемых для перевозки опасных грузов, аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС / GPS» в связи с отсутствием у Министерства транспорта Российской Федерации полномочий по его изданию. Правительство Российской Федерации в части, затрагивающей сферу регулирования проекта акта, указанным полномочием не воспользовалось. Однако с учётом изложенного представляется очевидным, что данное обстоятельство не может служить

причиной для издания какими-либо иными органами, в том числе органами государственной власти Новосибирской области, таких нормативных правовых актов.

В этой связи министерство полагает, что анализируемый подпункт не затрудняет необоснованно осуществление предпринимательской деятельности перевозчиков.

В-четвёртых, подпункт 3 пункта 3 Требований устанавливает, что замена на технически исправные транспортные средства, характеристики которых соответствуют сведениям, указанным в картах маршрута, в случае выбытия транспортных средств в процессе перевозки пассажиров на маршруте регулярных перевозок по причине технической неисправности, должна осуществляться в максимально короткие сроки, но не позднее 2 часов.

По существу данное требование, как сообщалось выше, устанавливает допустимое исключение из абзаца второго подпункта 1 пункта 3 Требований, а именно: в случае если один или несколько автобусов вышли из строя, допускается отклонение расписания по соответствующему графику (транспортному средству), но не более чем на 2 часа. Представляется очевидным, что цель таких ограничений в обеспечении надлежащего качества оказания транспортных услуг.

Вместе с тем, следует заметить, что на момент дачи настоящего заключения в Реестре межмуниципальных автобусных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области<sup>2</sup> найдены маршруты с нерегулируемыми тарифами продолжительностью более 300 километров: 510А, 510АЛ-1 и 510АЛ-2 (306 километров), 581Л и 581 (309 километров), 540Л (322 километра), 508 и 508Л (403 километра), 512Л-1, 512Л-2, 512-1, 512-2, 512Б-1, 512Б-2 и 512Б-3 (405 километров), 524Л (444 километра), 517Л (460 километров), 568Л (470 километров), 757Л (480 километров), 580Л (500 километров), 587Л (579 километров), 514Л (620 километров).

Если место хранения транспортных средств будет находиться в указанных случаях на середине маршрута, что при прочих равных обеспечит возможность наиболее быстрого попадания в любую его точку, то для случаев, когда возникла необходимость заменить транспортное средство, находящееся в начальном или конечном остановочном пункте, перевозчик должен обеспечить среднюю скорость транспортного средства, направленного для его замены  $V_{\text{ф}}$ ,

рассчитываемую по формуле:  $V_{\text{ф}} = \frac{S/2}{2} = \frac{S}{4}$ , где  $S$  — общая длина маршрута.

Тогда для следующих маршрутов указанная средняя скорость такого транспортного средства (технически исправного, которое выводится на замену технически неисправного) составит: для 510А, 510АЛ-1 и 510АЛ-2 — 76,5 км/ч, для 581Л и 581 — 77,25 км/ч, для 540Л — 80,5 км/ч, для 508 и 508Л — 100,75 км/ч, для 512Л-1, 512Л-2, 512-1, 512-2, 512Б-1, 512Б-2 и 512Б-3 — 101,25 км/ч, для 524Л — 111 км/ч, для 517Л — 115 км/ч, для 568Л — 117,5 км/ч,

<sup>2</sup> См. <http://www.mintrans.nso.ru/page/623>

для 757Л — 120 км/ч, для 580Л — 125 км/ч, для 587Л — 144,75 км/ч, для 514Л — 155 км/ч.

Между тем пункты 10.2 и 10.3 Правил дорожного движения устанавливают следующую максимальную скорость движения транспортных средств: в населённых пунктах вне жилых зон и дворовых территорий — 60 км/ч, вне населённых пунктов — 90 км/ч, а при движении на автобусах, не относящихся к категории междугородних или маломестных не по автомагистралям — 70 км/ч.

Примечаниями к названным пунктам Правил дорожного движения предусматривается возможность увеличения максимальной разрешённой скорости движения до следующих значений: в населённых пунктах — до разрешённой скорости движения соответствующих транспортных средств на автомагистралях, вне населённых пунктов на участках, обозначенных знаком 5.1 («Автомагистраль») — до 130 км/ч, а на участках, обозначенных знаком 5.3 («Дорога для автомобилей») — до 110 км/ч.

Следовательно, в рассмотренной ситуации перевозчики, выполняющие перевозки по маршрутам 587Л и 514Л, ни при каких обстоятельствах не смогут исполнить анализируемую обязанность без нарушения Правил дорожного движения, что может создать угрозу безопасности дорожного движения, привести к повреждению транспортных средств, травмам или гибели людей (включая работников перевозчика). Иные рассчитанные средние скорости движения также представляются избыточно высокими.

В этой связи министерство полагает подпункт 3 пункта 3 Требований необоснованно затрудняющим осуществление предпринимательской деятельности.

В целях устранения указанного недостатка министерство рекомендует дифференцировать время замены технически неисправного транспортного средства в зависимости от протяжённости маршрута (с учётом реальной возможности перевозчика обеспечить такую замену) или установить фиксированное время не замены технически неисправного транспортного средства, а выпуска на линию технически исправного.

В-пятых, подпунктом 4 пункта 3 Требований устанавливается обязанность перевозчиков использовать «в качестве начальных, промежуточных и конечных остановочных пунктов по маршрутам регулярных перевозок остановочные пункты, указанные в реестре».

Следует заметить, что данное требование направлено на обеспечение соблюдения перевозчиками установленного маршрута движения. Поскольку произвольное изменение маршрута влечёт или может повлечь ухудшение качества оказания транспортных услуг населению, сама по себе указанная обязанность, по мнению министерства, является обоснованной.

Однако буквальное содержание рассматриваемой нормы позволяет квалифицировать в качестве её нарушения изменение маршрута движения в соответствии с подпунктом 5 пункта 3 Требований. Данное обстоятельство, по мнению министерства, может необоснованно затруднить осуществление предпринимательской деятельности перевозчиков.

В этой связи министерство рекомендует разработчику акта дополнить подпункт 4 пункта 3 Требования после слов «указанные в реестре» словами «за исключением случаев, предусмотренных подпунктом 5 настоящего пункта».

В-шестых, подпункт 5 пункта 3 Требований предусматривает необходимость уведомления перевозчиком «уполномоченного органа об отмене рейсов по маршруту регулярных перевозок, об изменении расписания, а также об изменении маршрута регулярных перевозок на срок до тридцати дней, в случае, когда осуществление регулярных перевозок по маршруту регулярных перевозок невозможно в связи с возникновением чрезвычайной ситуации, вызвавшей прекращение функционирования автовокзалов, автостанций, временное ограничение движения транспортных средств по автомобильным дорогам или по размещенным на них искусственным дорожным сооружениям».

Фактически данная норма, устанавливая обязанность по уведомлению, одновременно предоставляет перевозчику не вытекающее из норм федерального законодательства право на самостоятельное изменение или отмену маршрута регулярных перевозок на срок до тридцати дней в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем, по мнению министерства, данное положение не исключает императивных требований части 2 статьи 12 Закона об организации регулярных перевозок, согласно которой межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считается изменённым со дня изменения предусмотренных пунктами 1–10 части 1 статьи 26 указанного федерального закона сведений о данных маршрутах в реестре межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок: регистрационный номер маршрута регулярных перевозок в соответствующем реестре; порядковый номер маршрута регулярных перевозок, который присвоен ему установившим данный маршрут уполномоченным органом; наименование маршрута регулярных перевозок в виде наименований начального остановочного пункта и конечного остановочного пункта по маршруту регулярных перевозок или в виде наименований поселений, в границах которых расположены начальный остановочный пункт и конечный остановочный пункт по данному маршруту; наименования промежуточных остановочных пунктов по маршруту регулярных перевозок или наименования поселений, в границах которых расположены промежуточные остановочные пункты; наименования улиц, автомобильных дорог, по которым предполагается движение транспортных средств между остановочными пунктами по маршруту регулярных перевозок; протяжённость маршрута регулярных перевозок; порядок посадки и высадки пассажиров (только в установленных остановочных пунктах или, если это не запрещено Законом об организации регулярных перевозок, в любом не запрещённом правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок); вид регулярных перевозок; виды транспортных средств и классы транспортных средств, которые используются для перевозок по маршруту регулярных перевозок, максимальное количество транспортных средств каждого класса; экологические характеристики транспортных средств, которые используются для перевозок по маршруту регулярных перевозок. Не исключает указанное

право, по мнению министерства, также обязательных для применения положений части 4 статьи 12 Закона об организации регулярных перевозок, согласно которой межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считается отменённым со дня исключения сведений о данном маршруте из реестра межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Таким образом, уведомление уполномоченного органа необходимо для того, чтобы тот мог внести соответствующие изменения в реестр. В этой связи для признания такой обязанности необоснованно затрудняющей осуществление предпринимательской деятельности оснований не имеется.

Поддерживая предоставление субъектам предпринимательской деятельности указанных выше правомочий, министерство одновременно полагает возможным обратить внимание разработчика акта на отсутствие в проекте постановления Правительства Новосибирской области «Об утверждении Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области» положений, корреспондирующих анализируемому подпункту. Это, как представляется, не создаст препятствий в реализации указанного правомочия теми перевозчиками, которые осуществляют межмуниципальные перевозки по нерегулируемым тарифам. Однако перевозчики, осуществляющие межмуниципальные перевозки по регулируемым тарифам, в указанном случае аналогичным правом наделены не будут. Поскольку сказанное может свидетельствовать о возможном необоснованном ограничении конкуренции путём предоставления различных прав перевозчикам в зависимости от вида осуществляемых ими регулярных перевозок, министерство рекомендует разработчику акта рассмотреть вопрос о целесообразности наделения аналогичными правами также тех перевозчиков, которые осуществляют межмуниципальные перевозки по регулируемым тарифам. В случае если по результатам его рассмотрения разработчик акта придёт к выводу о целесообразности наделения указанных субъектов предпринимательской деятельности указанными правомочиями, министерство рекомендует внести соответствующие изменения в проект постановления Правительства Новосибирской области «Об установлении Порядка установления, изменения, отмены муниципальных маршрутов регулярных перевозок, межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Новосибирской области».

В-седьмых, согласно подпункту 6 пункта 3 Требований, перевозчик обязан осуществлять перевозку «инвалида(ов) и (или) других маломобильных групп населения по маршрутам регулярных перевозок с соблюдением требований, предъявляемых к регулярным перевозкам и особенностям обслуживания указанных групп населения без взимания дополнительной платы в соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации“».

Действительно, статьёй 15, частью 1, пунктами 2, 8, а также частью 2 указанного федерального закона предусматривается, что организации

независимо от их организационно-правовых форм обеспечивают инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников):

— условия для беспрепятственного пользования автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в городском, пригородном, междугородном сообщении;

— оказание работниками организаций, предоставляющих услуги населению, помощи инвалидам в преодолении барьеров, мешающих получению ими услуг наравне с другими лицами.

Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов предоставляемых услуг, а также оказания им при этом необходимой помощи устанавливается федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных сферах деятельности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социальной защиты населения, исходя из финансовых возможностей бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, организаций.

Порядок обеспечения условий доступности для пассажиров из числа инвалидов транспортных средств автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, автовокзалов, автостанций и предоставляемых услуг, а также оказания им при этом необходимой помощи утверждён приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 347.

Однако следует заметить, что понятие «маломобильные группы населения» в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» не употребляется ни разу, равно как и в упомянутом приказе Министерства транспорта Российской Федерации. В этой связи использование формулы *«перевозка инвалида(ов) и (или) других маломобильных групп населения по маршрутам регулярных перевозок с соблюдением требований, предъявляемых к регулярным перевозкам и особенностям обслуживания указанных групп населения без взимания дополнительной платы в соответствии с Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ „О социальной защите инвалидов в Российской Федерации“»* представляется не основанным на нормах права.

При этом один из возможных способов толкования приведённого требования предполагает необходимость осуществления перевозок и обслуживания «иных маломобильных групп населения» в соответствии с требованиями, предъявляемыми к перевозке и обслуживанию инвалидов. В этом случае на перевозчиков, осуществляющих межмуниципальные перевозки по нерегулируемым тарифам возлагается дополнительная обязанность, которая:

а) не имеет однозначного содержания, поскольку легальное определение термина «маломобильные группы населения» отсутствует, а буквальное позволяет относить к этой категории населения, в частности, трудоспособных

граждан с тяжёлыми сумками;

б) не предусмотрено и не вытекает из положений федерального законодательства;

в) ставит таких перевозчиков в дискриминационное положение в сравнении с перевозчиками, осуществляющими муниципальные и межмуниципальные перевозки по регулируемым тарифами, а также муниципальные перевозки по нерегулируемым тарифам.

Учитывая, что выявление уполномоченным органом в течение года нарушения данного требования и какого-либо иного обязывает уполномоченный орган обращаться в суд с заявлением о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, министерство полагает подпункт 6 пункта 3 Требований способствующим необоснованному затруднению осуществления предпринимательской деятельности перевозчиков.

В целях исправления указанного недостатка министерство рекомендует разработчику акта исключить слова «и (или) других маломобильных групп населения» из проанализированного подпункта.

В-восьмых, подпункт 7 пункта 3 Требований устанавливает обязанность по направлению «в уполномоченный орган ежеквартального отчёта об осуществлении регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам по форме и в сроки, установленные федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта».

Частью 1 статьи 37 Закона об организации регулярных перевозок предусмотрено, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, уполномоченный участник договора простого товарищества, которым выдано свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, обязаны направлять в уполномоченный орган, выдавший данное свидетельство, ежеквартальные отчёты об осуществлении регулярных перевозок. Согласно части 2 указанной статьи, форма такого отчёта устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта. Указанная форма установлена приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 16 декабря 2015 года № 367 и предполагает предоставление перевозчиком уполномоченному органу следующих сведений: наименование или фамилия, имя, отчество перевозчика, его почтовый адрес и контактные телефоны; количество рейсов в соответствии с установленным расписанием и фактическое их количество (для чего заполняются соответствующие таблицы со столбцами «номер маршрута»; «вид транспортного средства»; «классы транспортных средств»: «особо малый», «малый», «средний», «большой», «особо большой»); сведения о невыполненных рейсах (для чего заполняется аналогичная таблица, в которой имеются дополнительные столбцы «№ п/п» и «дата»).

С учётом изложенного, сама обязанность не представляется избыточной,

поскольку полностью вытекает из федерального нормативно-правового регулирования и, по мнению министерства, не предполагает также необходимость предоставления избыточных сведений.

Однако следует рассматривать данное требования в совокупности также с положениями пункта 2 статьи 5 Закона НСО о транспортном обслуживании. Согласно указанной правовой норме, двукратное нарушение перевозчиком срока предоставления указанной ежеквартальной отчётности влечёт те же последствия, что и двукратное нарушение требований к осуществлению перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

Министерство обращает внимание на то, что само по себе несоблюдение данного требования не влечёт ухудшения качества транспортного обслуживания населения. Факт же невыпуска транспортного средства на маршрут может быть установлен при наличии на транспортном средстве навигационного оборудования, которое передаёт соответствующие сведения в Региональную навигационно-информационную систему Новосибирской области. Более того, разработчик акта, обосновывая необходимость использования соответствующего оборудования, в первую очередь указал, что они нужны для установления именно таких фактов.

Сказанное не свидетельствует о необоснованности установления обязанности по предоставлению ежеквартальных отчётов. Однако необходимо учитывать и последствия введения такого регулирования. Согласно проекту акта, одинаковыми будут последствия совершённых в течение одного года следующих действий:

— двукратное изменение маршрута регулярных перевозок, осуществлённое не в связи с наступлением чрезвычайной ситуации;

— двукратное нарушение требований законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов;

— изменение маршрута регулярных перевозок, осуществлённое не в связи с наступлением чрезвычайной ситуации, и нарушение требований законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов;

— нарушение формы или срока направления ежеквартального отчёта и изменение маршрута регулярных перевозок, осуществлённое не в связи с наступлением чрезвычайной ситуации;

— нарушение формы или срока направления ежеквартального отчёта и нарушение требований законодательства Российской Федерации о социальной защите инвалидов.

Министерство полагает, что в последних двух приведённых случаях перевозчик, совершая одно формальное нарушение Требования и одно, касающееся непосредственно качества обслуживания пассажиров, причиняет соответствующим правоотношениям значительно меньший вред, и в этом случае возможность лишения его права на осуществление перевозок по соответствующему маршруту является чрезмерно высокой мерой ответственности и может повлечь необоснованное ограничение к



осуществлению предпринимательской деятельности перевозчиков.

Более того, исходя из буквального содержания наименования проекта акта, в нём могут устанавливаться только требования *к осуществлению перевозок*, а не смежные виды деятельности перевозчика.

В этой связи министерство рекомендует разработчику акта исключить подпункт 7 пункта 3 Требований.

В-девятых, подпункт 8 пункта 3 Требований предписывает осуществлять своевременную замену «транспортных средств, достигших окончания срока для автобусов: особо малого и малого классов длиной до 7,5 м включительно — 5 лет, среднего и большого класса длиной до 12 м включительно — 7 лет, особо большого класса (автобусные поезда) длиной свыше 16 м — 10 лет».

Как представляется, данное требование направлено на обеспечение более высокого качества транспортного обслуживания населения путём недопущения физически и (или) морально устаревших транспортных средств до осуществления перевозок. В этом смысле само оно может рассматриваться как оправданное. Однако министерство полагает возможным указать также следующее.

Прежде всего, в контексте анализируемого подпункта Требований понятие «срок» может быть истолковано по меньшей мере двумя способами: «срок эксплуатации» и «срок эксплуатации перевозчиком». Учитывая, что двукратное в течение года нарушение Требований влечёт обращение в суд уполномоченного органа, в результате чего перевозчик может быть лишён права осуществления перевозок по соответствующему маршруту, конкретное содержание обязанностей, вытекающих из проекта акта, заранее должно быть известно перевозчикам. При наличии же возможного неоднозначного толкования это сделать затруднительно.

Учитывая, что конкретные сроки, как сообщалось при анализе предложений участников публичных консультаций, заимствованы разработчиком акта из постановления Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 года № 1, следует полагать, что подразумевались те же сроки, которые указаны в названном нормативном правовом акте.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 года № 1 была утверждена Классификация основных средств, включаемых в амортизационные группы. Указанный акт издан на основании абзаца первого пункта 1 статьи 258 Налогового кодекса Российской Федерации:

«Амортизируемое имущество распределяется по амортизационным группам в соответствии со сроками его полезного использования. Сроком полезного использования признаётся период, в течение которого объект основных средств или объект нематериальных активов служит для выполнения целей деятельности налогоплательщика. Срок полезного использования определяется налогоплательщиком самостоятельно на дату ввода в эксплуатацию данного объекта амортизируемого имущества в соответствии с положениями настоящей статьи и с учётом классификации основных средств, утверждаемой Правительством Российской Федерации».

В этом смысле, как представляется, речь идёт о сроке, исчисляемом с начала эксплуатации имущества.

Основанием классификации амортизационных групп является срок полезного использования соответствующего имущества (нематериальных активов). При этом указанный Классификатор включает:

— автобусы особо малые и малые длиной до 7,5 м включительно в третью группу (имущество со сроком полезного использования свыше 3 лет до 5 лет включительно);

— автобусы средние и большие длиной до 12 м включительно, а также автобусы прочие (с кодами 15 3410300 — 15 3410302 Общероссийского классификатора основных фондов, утверждённого Постановлением Госстандарта России от 26 декабря 1994 года № 359, а именно: «автобусы прочие», в том числе «автобусы с электродвигателем (электромобили)» и «автобусы медицинские») в четвёртую группу (имущество со сроком полезного использования свыше 5 лет до 7 лет включительно);

— автобусы особо большие (автобусные поезда) длиной свыше 16,5 до 24 м включительно в пятую группу (имущество со сроком полезного использования свыше 7 лет до 10 лет включительно).

Таким образом, противоречие между сопоставляемыми подпунктом 8 пункта 3 Требований и постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 года № 1 имеется, в частности, в отношении особо малых и малых электромобилей длиной до 7,5 метров (согласно указанному постановлению Правительства Российской Федерации, максимальный срок их полезного использования составляет 7 лет; исходя из Требований — 5 лет) и особо больших (автобусных поездов) длиной свыше 16,5 метров (согласно указанному постановлению Правительства Российской Федерации, максимальный срок их полезного использования составляет 7 лет; исходя из Требований — 10 лет), а также автобусов особо больших (автобусных поездов) длиной свыше 16 метров, но не более 16,5 метров (согласно указанному постановлению Правительства Российской Федерации, максимальный срок их полезного использования составляет 7 лет; исходя из Требований — 10 лет).

Вместе с тем необходимо учитывать, что Налоговый кодекс Российской Федерации не регулирует гражданско-правовые отношения и, в частности, не устанавливает ограничений по максимальному сроку эксплуатации транспортных средств. Приведённые сроки полезного использования установлены исключительно для целей налогового учёта. В этом смысле собственно противоречия между положениями Требований и Классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы отсутствуют.

В ходе дачи настоящего заключения министерство запросило у участников публичных консультаций информацию об использовании транспортных средств по истечении сроков, установленных указанной Классификацией. Согласно ответу одного из них, «в настоящее время все перевозчики продолжают эксплуатировать транспортные средства по истечении срока эксплуатации», поскольку в противном случае их приобретение не окупается. При этом в ходе

таких консультаций были высказаны следующие альтернативные предложения в отношении учёта уполномоченным органом срока эксплуатации транспортных средств:

а) «установить более высокие баллы за ТС с меньшим сроком эксплуатации»;

б) увеличить максимально допустимые сроки эксплуатации: в отношении автобусов особо малых и малых длиной до 7,5 м включительно — до 7 лет, автобусов средних и больших длиной до 12 м включительно (а также автобусов прочих (автобусов с электродвигателем)) — до 10 лет.

С предложением «а» министерство склонно не согласиться, поскольку его реализация не позволит учесть изменение возраста транспортных средств с течением времени действия маршрута. Предложение «б», предлагающее увеличенные допустимые сроки эксплуатации транспортных средств, целесообразно рассмотреть по существу. (Министерство не располагает необходимыми для этих целей данными.)

Возможны и иные альтернативные варианты ограничения физически и (или) морально устаревших транспортных средств, в том числе с учётом международного опыта:

в) ограничить максимальный срок эксплуатации вплоть до 15 лет в зависимости от разрешённой максимальной массы и факта проведения или непроведения капитального или восстановительного ремонта<sup>3</sup>;

г) ограничить максимальный допустимый износ транспортных средств;

д) ограничить максимально допустимый пробег транспортных средств.

Представляется, что в сравнении с таким относительно формальным показателем, как срок эксплуатации, значительно большее влияние на качество перевозок оказывают последние два показателя: пробег и износ транспортного средства.

Следует также учитывать, что установление ограничений по максимальному возрасту транспортных средств, используемых для перевозок по маршрутам с нерегулируемыми тарифами может повлечь увеличение тарифов в целях компенсации перевозчиками издержек, обусловленных такими ограничениями. Представляется, что в текущей экономической ситуации это не вполне оправданно.

В целом, министерство полагает, что установление максимально возможного возраста транспортных средств, используемых для перевозок пассажиров, на основе максимально возможного срока полезного использования, установленного для целей амортизации имущества в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и без учёта реальных экономических последствий установления данного требования может повлечь необоснованное ограничение деятельности перевозчиков.

В этой связи министерство рекомендует исключить подпункт 8 пункта 3 Требований или изменить его, установив такие максимально возможные

<sup>3</sup> См. Постановление Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь от 17 марта 2005 года № 16.

характеристики транспортных средств, превышение которых на практике приводит к ухудшению качества транспортного обслуживания.

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

В результате проведенного анализа были выявлены следующие положения, вводящие избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, Новосибирской области; положения, способствующие возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области:

№ п/п	Критерии	<b>Наличие или отсутствие выявленных положений, которые создают необоснованные затруднения осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также способствуют возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области</b>
1	Наличие в проекте акта избыточных требований к составу, форме или срокам предоставления документов, сведений	Отсутствуют
2	Наличие в проекте акта избыточных требований к имуществу, персоналу, заключенным договорам	Подпункт 8 пункта 3 Требований, устанавливающий максимально допустимый возраст транспортных средств, используемых для перевозок пассажиров, на основе максимального срока полезного использования, установленного для целей амортизации имущества в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации и без учёта реальных экономических последствий установления данного требования может повлечь необоснованное ограничение деятельности перевозчиков
3	Наличие в проекте акта иных требований к субъекту предпринимательской, инвестиционной деятельности, не обусловленных необходимостью решения проблем регулирования	Подпункт 7 пункта 3 Требований устанавливает обязанность, не относящуюся к осуществлению перевозок, то есть выходящую за пределы предмета правового регулирования проекта акта

4	Наличие в проекте акта избыточных полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, недостаточность или отсутствие таких полномочий	Отсутствуют
5	Наличие в проекте акта иных положений, вводящих иные избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности или способствующих их введению; положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	<p>1. Подпункт 3 пункта 3 Требований устанавливает чрезмерно короткие сроки для замены технически неисправного транспортного средства на технически исправное.</p> <p>2. Подпункт 6 пункта 3 Требований возлагает на перевозчиков обязанности в отношении «иных маломобильных групп населения», содержание которой неясно, не основано на нормах права и ставит перевозчиков, осуществляющих межмуниципальные перевозки по нерегулируемым тарифам в дискриминационное положение по сравнению с другими перевозчиками</p>
6	Наличие в проекте акта положений, которые могут быть неоднозначно истолкованы и привести в этом случае к ущемлению интересов субъектов предпринимательской, инвестиционной деятельности	<p>1. Абзац первый подпункта 1 пункта 3 Требований, вопреки подпунктам 3 и 5 пункта 3 Требований, не предусматривает возможности отклонения от расписания маршрута, являющегося приложением к свидетельству об осуществлении регулярных перевозок, при изменении (отмене) маршрута вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций, а также при технической неисправности транспортного средства, если перевозчик в установленный срок произвёл его замену на технически исправное транспортное средство.</p> <p>2. Абзац второй подпункта 1 пункта 3 Требований допускает несколько способов толкования. При этом один из таких способов, препятствующий осуществлению перевозок в отсутствие утверждённого паспорта маршрута, необоснованно затрудняет осуществление предпринимательской деятельности перевозчика.</p> <p>3. Подпункт 4 пункта 3 Требований не допускает изменение маршрута в случае возникновения чрезвычайной ситуации, вступая тем самым в противоречие с подпунктом 5 пункта 3 Требований</p>

7	Наличие в проекте акта положений, ограничивающих конкуренцию или создающих условия к этому	Отсутствуют
8	Наличие в проекте акта иных положений, способствующих возникновению необоснованных расходов бюджета Новосибирской области	Отсутствуют
9	Наличие в проекте акта положений, необоснованно запрещающих осуществление предпринимательской, инвестиционной деятельности (в том числе определенных видов такой деятельности) в Новосибирской области	Отсутствуют

## 5. Выводы

С учётом изложенного министерство пришло к следующим выводам:

1. При подготовке проекта акта разработчиком акта был соблюден порядок подготовки и размещения извещения, проведения публичных консультаций, определённый в Положении.

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

2.1. Абзац первый подпункта 1 пункта 3 Требований изложить в редакции, допускающей отклонение от расписания при изменении (отмене) маршрута вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций, а также при технической неисправности транспортного средства, заменённого технически исправным транспортным средством в соответствии с Требованиями, например:

«по расписаниям движения транспортных средств по маршрутам регулярных перевозок, являющимся приложением к свидетельству об осуществлении перевозок (далее — расписания), утверждённым органом исполнительной власти Новосибирской области, уполномоченным в сфере организации транспортного обслуживания населения в межмуниципальном сообщении (далее — уполномоченный орган). Допускается отклонение от расписания движения в случаях, предусмотренных подпунктами 3 и 5 настоящего пункта».

2.2. Из абзаца второго подпункта 1 пункта 3 Требований исключить слова «паспорте маршрута регулярных перевозок, утверждённого уполномоченным органом» или заменить в указанном абзаце слова «на основании» словами «с учётом».

2.3. В подпункте 3 пункта 3 Требований дифференцировать время замены технически неисправного транспортного средства в зависимости от протяжённости маршрута (с учётом реальной возможности перевозчика обеспечить такую замену) или установить фиксированное время не замены технически неисправного транспортного средства, а выпуска на линию

технически исправного

2.4. Подпункт 4 пункта 3 Требований после слов «указанные в реестре» дополнить словами «за исключением случаев, предусмотренных подпунктом 5 настоящего пункта»

2.5. В подпункте 6 пункта 3 Требований исключить слова «и (или) иных маломобильных групп населения»

2.6. Подпункт 7 пункта 3 Требований исключить как не устанавливающий требований к осуществлению перевозок.

2.7. Подпункт 8 пункта 3 Требований исключить либо изменить, установив такие максимально возможные характеристики транспортных средств, превышение которых на практике приводит к ухудшению качества транспортного обслуживания.

Исполняющий обязанности  
министра экономического развития  
Новосибирской области



В.Б. Шовтак