|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| № 32788-АТ/Д26и от 09.11.2018 |  |  |

|  |
| --- |
| О проекте федерального закона |
| На № СА-22/15407 от 18 октября 2018 г. |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона  
«О комплексном транспортном обслуживании населения в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, рассмотрело проект федерального закона «О комплексном транспортном обслуживании населения в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект акта, законопроект), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтрансом России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: regulation.gov.ru/projects#npa=83355 (далее – официальный сайт).

Разработчиком проведены публичные обсуждения текста проекта акта   
и сводного отчета в срок с 24 августа по 4 октября 2018 года.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 правил проведения оценки регулирующего воздействия провело публичные консультации   
с представителями субъектов предпринимательской деятельности в срок с 25 октября по 30 октября 2018 г. В ходе публичных консультаций были получены отзывы от ФКП «Аэропорты Дальнего Востока», Ассоциации портов и судовладельцев речного транспорта, Ассоциаций высших учебных заведений транспорта, Российской ассоциации эксплуатантов воздушного транспорта, Московского аэропорта Домодедово, Международной Ассоциации Аэропортов, Российского университета транспорта, ГУП «Мосгортранс», ГУП «Московский метрополитен», Российского автотранспортного союза, Группы компаний С7, Союза транспортников России, ОАО «РЖД», учтенные в настоящем заключении.

Проект акта устанавливает новые полномочий органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и несет риски возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В этой связи Минэкономразвития России провело публичные консультации с представителями субъектов Российской Федерации. В ходе публичных консультаций были получены отзывы от Государственного комитета Республики Башкортостан по транспорту и дорожному хозяйству, Администрации г. Владимир, Администрации Гудермесского муниципального района Чеченской Республики, Администрации Шатойского муниципального района Чеченской Республики, Администрации Итум-Калинского района Чеченской Республики, Администрации Курчалоевского муниципального района Чеченской Республики, Администрации сунженского района Чеченской Республики, Администрации Шаройского муниципального района Чеченской Республики, Администрации Шелковского муниципального района Чеченской Республики, Министерства экономического развития Иркутской области, органов государственной власти Кабардино-Балкарской Республики, Министерства транспорта Кировской области, Департамента транспорта и дорожного хозяйства Костромской области, Министерства государственного управления Новгородской области, Министерства экономического развития Ставропольского края, Министерства дорожного хозяйства и транспорта Ставропольского края, Министерства транспорта и связи Чеченской Республики, Министерства инвестиций, промышленности и транспорта Республики Коми, Департамента транспорта администрации города Красноярска, Управления дорог и транспорта Липецкой области, Департамента транспорта и дорожно-благоустроительного комплекса мэрии г. Новосибирска, органов исполнительной власти Свердловской области, Управления автомобильных дорог и транспорта Тамбовской области, Министерства развития конкуренции и экономики Ульяновской области.

По итогам оценки регулирующего воздействия к проекту акта могут быть представлены следующие замечания.

1. Ряд проектируемых норм законопроекта противоречит действующему регулированию, в частности Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 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).
   1. Частью 3 статьи 8 проекта акта устанавливается порядок включения в реестры маршрутов перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования. При этом проектом акта утверждается, что маршруты, включенные в транспортный заказ, включаются в реестр по инициативе уполномоченных государственных и муниципальных органов, а маршруты, не включенные в транспортный заказ, - по инициативе перевозчиков.

Вместе с тем положениями Федерального закона № 220-ФЗ предусмотрено, что включение маршрутов регулярных перевозок в реестр осуществляется уполномоченным органом вне зависимости от вида маршрута.

Обращаем внимание, что аналогичное замечание было представлено участником публичных консультаций в рамках обсуждения текста проекта акта и сводного отчета на официальном сайте (подпункт 6 пункта 12 сводки отзывов). Вместе с тем разработчиком не представлено достаточного обоснования причин не учета указанного замечания.

В этой связи считаем необходимым предусмотреть исключения для формирования реестра регулярных перевозок автомобильным транспортом.

* 1. Частью 4 статьи 8 проекта акта предусматривается, что порядок ведения реестров маршрутов перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования устанавливает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта, и включает форму и перечень обязательных сведений о маршрутах, включаемых в реестры, а также порядок включения в реестры соответствующих маршрутов.

Вместе с тем порядок ведения реестров маршрутов регулярных перевозок автомобильного транспорта, включая перечень сведений, подлежащий включению в реестр, уже урегулирован главой 4 Федерального закона № 220-ФЗ и не предусматривает издания дополнительного нормативного правового акта, регулирующего указанные положения.

Представляется, что разработка отдельного порядка может быть избыточна или порядок ведения реестров должен быть синхронизирован с Федеральным законом № 220-ФЗ.

* 1. Частью 5 статьи 8 проекта акта устанавливается, что порядок размещения в информационно-коммуникационной сети «Интернет» реестров маршрутов перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта.

При этом вопросы размещения указанных реестров в сфере автомобильного транспорта также уже урегулированы нормами Федерального закона № 220-ФЗ.

Учитывая изложенное, считаем необходимым привести нормы проекта акта в соответствие Федеральному закону № 220-ФЗ.

1. Статьей 22 законопроекта устанавливается, что услуга по доступу к транспортной инфраструктуре осуществляется на основании публичного договора, который заключается с перевозчиком по его заявке.

Согласно части 1 статьи 426 Гражданского кодекса Российской Федерации публичным договором признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится.

Вместе с тем обязанность заключения владельцем объекта транспортной инфраструктуры договора на оказание платных услуг возникает не по обращению любого лица, а по обращению только тех перевозчиков, которые обслуживают маршруты, в состав которых включен данный объект. Таким образом, указанный договор нельзя отнести к публичному договору, в связи с чем норма подлежит исключению.

1. Проектом акта предусмотрено, что федеральный стандарт транспортного обслуживания предусматривает требования к составу и значениям параметров комплексного транспортного обслуживания населения, обеспечивающих транспортную доступность, обязательные для соблюдения при планировании, регулировании, организации и осуществлении перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования на территории Российской Федерации.

При этом проектом акта не установлены экономические показатели, влияющие на транспортное обслуживание населения, и условия финансовой реализации комплексного транспортного обслуживания населения, в то время как разрабатываемые субъектами Российской Федерации комплексные планы транспортного обслуживания населения должны финансироваться, исходя из норм проекта акта, за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, а также за счет средств хозяйствующих субъектов.

Аналогичные проблемы в межбюджетных отношениях могут возникнуть в связи с тем, что законопроект наделяет органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации правом устанавливать региональными стандартами требования к формированию маршрутной сети, обязательные для органов местного самоуправления, но при этом не устанавливает обязанность компенсации расходов, связанных с выполнением этих требований, за счет бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации.

1. Законопроектом предлагается отнести воздушные перевозки к перевозкам транспортом общего пользования. В соответствии со статьей 789 Гражданского кодекса Российской Федерации перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признается перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов вытекает, что эта организация обязана осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или юридического лица.

Воздушный кодекс Российской Федерации, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации не устанавливают обязанность воздушного перевозчика осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или юридического лица.

В этой связи отнесение воздушного транспорта к транспорту общего пользования может быть поставлено под сомнение.

1. Статьей 22 проекта акта устанавливается, что услуга по доступу к транспортной инфраструктуре предоставляется перевозчикам на недискриминационной основе, предусматривающей равные условия оказания услуг перевозчикам независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также, что услуга по доступу к транспортной инфраструктуре осуществляется на основании публичного договора, который заключается с перевозчиком по его заявке.

Доступ к ряду объектов транспортной инфраструктуры, являющихся в том числе субъектами естественной монополии, уже регулируется Федеральным законом от 26 июля 2006 г № 135-ФЗ «О защите конкуренции» и принятыми в его исполнение нормативными правовыми актами. Учитывая изложенное, они должны быть исключены из регулирования законопроектом.

Кроме того, статьей 34 Федерального закона № 220-ФЗ устанавливается порядок пользования объектом транспортной инфраструктуры, преследующую аналогичную цель регулирования – предоставление недискриминационного доступа к услугам объекта транспортной инфраструктуры.

В этой связи считаем необходимым привести нормы проекта акта в соответствие действующему регулированию.

1. Пунктом 6 статьи 19 законопроекта предлагается установить порядок согласования маршрута (группы маршрутов) перевозчиков, осуществляющих перевозки без заключения договора транспортного обслуживания, с организаторами транспортного заказа.

При этом в настоящее время маршруты на некоторых видах транспорта устанавливаются и включаются в реестр маршрутов в уведомительном порядке[[1]](#footnote-1).

В этой связи считаем целесообразным разработчику проработать вопрос установления маршрутов перевозчиков, осуществляющих перевозки без заключения договора транспортного обслуживания, в уведомительном порядке.

1. В целом законопроектом не до конца урегулирован вопрос организации транспортного заказа.
   1. Пунктом 19 статьи 2 законопроекта устанавливается, что транспортный заказ - договор или контракт на организацию транспортного обслуживания населения, форма которого определяется законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем часть 2 статьи 19 проекта акта определяет, что транспортный заказ осуществляется путем заключения договора на организацию транспортного обслуживания населения. Представляется, что указанные нормы имеют внутреннее противоречие, в связи с чем предлагается однозначно определить является ли договор на организацию транспортного обслуживания населения отдельным договором или формой транспортного заказа.

Кроме того, отмечаем, что действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрен договор на организацию транспортного обслуживания населения, в связи с чем не может быть определена его форма.

Обращаем внимание, что аналогичное замечание было представлено разработчику в ходе публичного обсуждения текста проекта акта и сводного отчета. Разработчиком в подпункте 4 пункта 12 указано, что данное замечание учтено, однако представленная для подготовки настоящего заключения редакция проекта акта его не учитывает.

* 1. Проектом акта не определен порядок и способ определения, критерии маршрутов, включаемых в транспортный заказ и не включаемых в транспортный заказ. Кроме того, законопроект оставляет правовую неопределенность в части регулирования вопросов осуществления перевозчиками перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования вне рамок транспортного заказа.

При этом остается не определенным вопрос соотнесения мероприятий по организации транспортного заказа с формами организации перевозок, установленными действующим законодательством Российской Федерации. Так, например, Федеральным законом № 220-ФЗ различаются способы организации перевозок по регулируемым и по нерегулируемым тарифам. При этом в обоих случаях уполномоченный орган исполнительной власти организует открытый конкурс на право осуществлять перевозки по регулярным маршрутам. В этой связи остается не определено, могут ли включаться маршруты, на которых осуществляются перевозки по нерегулируемым тарифам, в транспортный заказ.

* 1. Кроме того, часть 4 статьи 19 законопроекта указывает, что договор транспортного обслуживания заключается на срок не менее устанавливаемого законодательством Российской Федерации. Вместе с тем понятие «транспортный заказ» не используется в иных нормативных правовых актах Российской Федерации в связи с чем определить срок заключения договора транспортного обслуживания не представляется возможным.

Также проектом акта не определен порядок организации перевозок по маршрутам, не включенным в транспортный заказ.

1. Пунктом 5 статьи 2 проекта акта утверждается определение понятия «осуществление комплексного транспортного обслуживания». При этом указанное определение включает в себя только деятельность перевозчиков, в то время как законопроектом также регулируется деятельность владельцев транспортной инфраструктуры. Учитывая изложенное, считаем необходимым дополнить определение словами «, владельцев объектов транспортной инфраструктуры», поскольку последние оказывают услуги по использованию объектов транспортной инфраструктуры (например, остановочных пунктов, конечных станций, автовокзалов), осуществляя тем самым транспортное обслуживание населения.
2. Пункт 10 статьи 2 законопроекта, раскрывая понятие «федеральный стандарт», определяет, что он утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области транспорта.

Вместе с тем частью 5 статьи 12 проекта акта устанавливается, что федеральный стандарт утверждается Правительством Российской Федерации.

Считаем необходимым привести указанные нормы в соответствие друг другу.

1. В статье 4 проекта акта дается классификация перевозок пассажиров и багажа разными видами транспорта общего пользования и маршрутов, в том числе прямых смешанных перевозок.

При этом законодательство Российской Федерации, в частности Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», содержит и раскрывает понятие перевозки в прямом смешанном сообщении.

В этой связи считаем целесообразным привести положение законопроекта в соответствие с законодательством Российской Федерации.

1. Проект акта содержит ряд положений, не учитывающих специфику функционирования внеуличного транспорта.
   1. Согласно части 2 статьи 8 проекта акта перевозки пассажиров и багажа транспортом общего пользования могут осуществляться только по маршрутам, включенным в реестры маршрутов перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования.

По мнению субъектов предпринимательской деятельности, применение указанных положений части 2 статьи 8 проекта акта к отношениям, связанным с перевозкой пассажиров метрополитеном и монорельсовым транспортом, может негативным образом отразиться на транспортном обслуживании населения и ограничит возможности пассажиров в части выбора ими наиболее комфортных, с их точки зрения, видов общественного транспорта для совершения поездок и маршрутов проезда, поскольку метрополитен и монорельсовый транспорт существенно ограничены в вариативности маршрутов перевозки, и, как следствие, при невключении/несвоевременном включении тех или иных маршрутов перевозок данными видами транспорта в реестр, перевозчик не сможет организовать для пассажиров перевозку по альтернативным маршрутам.

При этом разработчиком не представлено обоснования необходимости включения в реестры маршрутов метрополитена и монорельсового транспорта.

Кроме того, Федеральным законом от 29 декабря 2017 № 442-ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 442-ФЗ) не предусмотрено ограничений для перевозчиков в части осуществления перевозок пассажиров по маршрутам, не включенным в какие-либо реестры.

В связи с изложенным считаем целесообразным предусмотреть исключения для перевозок метрополитеном и монорельсовым транспортом в части включения их маршрутов в реестр.

* 1. Имеются различия в используемой терминологии проекта акта и Федерального закона № 442-ФЗ, что может привести к правовой неопределенности. В частности, в проекте акта используется понятие «багаж», в то время как в Федеральном законе № 442-ФЗ речь идет о ручной клади. Также в проекте акта указывается на перевозку транспортом общего пользования по расписанию, а в Федеральном законе № 442-ФЗ, учитывающем специфику перевозок внеуличным транспортом, - на перевозку по графику (расписанию). Кроме того, определение «маршрута» в проекте акта содержит указание на включение в него промежуточных пунктов на пути следования транспортных средств, помимо пунктов отправления и назначения, в то время как Федеральный закон № 442-ФЗ указывает только на станции отправления и назначения.
  2. Согласно части 3 статьи 4 проекта акта уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области транспорта регулируют такие виды перевозок внеуличным транспортом как отдельные категории перевозок пассажиров и багажа внутри одного субъекта Российской Федерации, а также перевозки пассажиров и багажа между субъектами Российской Федерации - городами федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом, Севастополем и граничащими с ними субъектами Российской Федерации либо между Краснодарским краем и Республикой Адыгея.

То есть проект акта не относит к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области транспорта регулирование перевозок внеуличным транспортом в границах не менее двух субъектов Российской Федерации, за исключением названных в настоящем абзаце перевозок между городами федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом, Севастополем и граничащими с ними субъектами Российской Федерации и между Краснодарским краем и Республикой Адыгея. При этом проектом акта указанные перевозки внеуличным транспортом в границах не менее двух субъектов Российской Федерации также не отнесены к ведению федеральных органов исполнительной власти либо органов местного самоуправления.

Вместе с тем Федеральным законом № 442-ФЗ предусмотрено заключение соглашений между органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам транспортного обслуживания на маршрутах регулярных перевозок внеуличного транспорта, проходящих в границах не менее двух субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного, во избежание правовой неопределенности необходимо привести к единообразию в указанной части нормы проекта Федерального закона и Федерального закона № 442-ФЗ.

1. Пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – закон № 184-ФЗ) предусматривает, что решение вопросов организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Таким образом, перевозки железнодорожным транспортом в пригородном сообщении не относятся к ведению органов местного самоуправления. В этой связи предлагается исключить из части 4 статьи 4 законопроекта указание на перевозку пассажиров железнодорожным транспортом, а также исключить подпункт 3 пункта 7 статьи 4 законопроекта.

1. Как отмечается участниками публичных консультаций, законом  
   № 184-ФЗ компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере обслуживания населения железнодорожным транспортом дальнего следования указанным законом не разграничена.

В ряде субъектов Российской Федерации усматривалась необходимость заключения с перевозчиками соглашений по вопросу организации курсирования поездов дальнего следования, призванных обеспечивать удобное и качественное транспортное обслуживание населения регионов, вместе с тем такие соглашения не были заключены ввиду отсутствия соответствующих полномочий.

С учетом изложенного предлагается предусмотреть организацию пассажирского железнодорожного сообщения в дальнем следовании в Российской Федерации, в том числе от имени субъектов Российской Федерации в лице уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области организации транспортного обслуживания путем заключения с перевозчиками соответствующих договоров, дополнив пункт 3 части 6 статьи 4 проекта акта железнодорожными перевозками дальнего следования.

1. В целом в отношении проекта акта считаем необходимым отметить следующее.

В пояснительной записке к проекту акта разработчиком указывается, что целью разработки законопроекта является формирование системы комплексного транспортного обслуживания населения на всей территории Российской Федерации транспортом общего пользования.

Вместе с тем комплексных механизмов в данной сфере законопроект не содержит. При этом механизмами реализации комплексного транспортного обслуживания населения могли бы быть механизмы осуществления смешанных (мультимодальных) перевозок, порядок привлечения перевозчиков к таким перевозкам, содержание правоотношений между перевозчиками, пассажирами и организаторами перевозок; создание программ развития транспортной инфраструктуры в целях улучшения транспортной связанности территорий; создание механизма, обеспечивающего функциональную взаимосвязь развития дорожной и транспортной инфраструктуры с мероприятиями градостроительного планирования и градостроительной деятельности.

Кроме того, вновь предлагаемая классификация перевозок по критерию уровня регулятора не имеет какое-либо практическое значение в связи с отсутствием каких-либо новых, ранее не существовавших, внутренних взаимосвязей в рамках классификации.

При этом разработчиком в пояснительных материалах к проекту акта не представлено данных о наличии проблемы, на решение которой направлено предлагаемое регулирование. Как было отмечено в настоящем заключении, часть вопросов, регулируемых проектом акта, уже урегулирована действующим законодательством Российской Федерации в области различных видов транспорта. Таким образом, в случае принятия проекта акта специфика осуществления деятельности на некоторых видах транспорта будет действовать и далее, что не способствует достижению целей законопроекта.

В этой связи представляется целесообразным разработчику проанализировать возможность внесения точечных изменений в действующие нормативные правовые акты Российской Федерации в части обеспечения комплексного транспортного обслуживания населения в случае необходимости урегулирования отдельных вопросов на определенных видах транспорта.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России не может быть сделан вывод о наличии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

По итогам оценки регулирующего воздействия сделан вывод о наличии   
в проекте акта положений, вводящих избыточные обязанности, запреты   
и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской   
и иной экономической деятельности или способствующих их введению,   
а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

1. Например, статья 5 Закона Санкт-Петербурга от 13 мая 2009 г. № 175-38 «О транспортном обслуживании водным транспортом в Санкт-Петербурге». [↑](#footnote-ref-1)