

Основные проблемы в применении Федерального закона № 220-ФЗ

1) Сложности в заключении государственного (муниципального) контракта в порядке, определенном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ - по результатам торгов с целью осуществления закупки работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок, для государственных (муниципальных) нужд.

Сложными для понимания и дальнейшей реализации на практике являются положения статьи 14 Федерального закона № 220-ФЗ в контексте Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ

Статьей 14 Федерального закона № 220-ФЗ предусмотрен единственный способ отбора перевозчика при организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом по регулируемым тарифам - посредством заключения государственного (муниципального) контракта в порядке, определенном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ, т.е. по результатам торгов с целью осуществления закупки работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок, для государственных (муниципальных) нужд. Теперь потери в доходах перевозчика от регулирования тарифа на перевозки должны не возмещаться, а оплачиваться в соответствии с государственным (муниципальным) контрактом.

При этом специфика регулярных перевозок любым видом транспорта общего пользования в соответствии с Гражданским кодексом РФ заключается в том, что услуга перевозчика по перевозке оказывается пассажиру на основании публичного договора перевозки пассажира - договора, заключенного пассажиром с перевозчиком, осуществляющим приносящую доход предпринимательскую деятельность, и устанавливающего обязанность перевозчика по перевозке пассажира и доставке его багажа в пункт назначения (ст.ст. 426, 786, 789). *Провозная плата за предоставленную услугу по перевозке вносится пассажиром.*

В случае регулирования тарифа на перевозки, *перевозчик недополучает от пассажира определенную часть доходов – так называемую «межтарифную разницу», т.е. разницу между установленным социально ориентированным уровнем тарифа и экономически обоснованным уровнем тарифа, рассчитанным с учетом себестоимости перевозок и необходимой для развития предприятия прибыли.*

В соответствии с частью 5 статьи 790 ГК РФ в случае, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку пассажира (а регулирование тарифа на перевозки - это установление преимуществ для пассажиров, выражающееся в установлении социально ориентированного тарифа, уровень которого ниже экономически обоснованного уровня), *понесенные в связи с этим перевозчиком расходы должны возмещаться за счет средств соответствующих бюджетов.*

В соответствии со статьей 78 Бюджетного кодекса РФ *в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям - производителям товаров, работ, услуг предоставляются субсидии.*

Отсюда вытекает, что конкурсная процедура отбора перевозчика для осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок по регулируемым тарифам по своей природе не является размещением заказа на выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд за счет средств бюджета.

На основании изложенного, при реализации на практике положений статьи 14 Федерального закона № 220-ФЗ, а также при определении начальной максимальной цены контракта (НМЦК) возникает ряд вопросов:

- какие именно работы для государственных (муниципальных) нужд субъекты РФ (муниципалитеты) должны закупать у перевозчика, если провозная плата за выполненную перевозку взимается с пассажира, и что следует брать за единицу работы?

- на каком основании и каким образом в государственном (муниципальном) контракте или в документации о закупках работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, для государственных (муниципальных) нужд могут быть учтены размеры субсидий на возмещение части затрат на выполнение таких работ (п. 2 ч. 5 статьи 14

Федерального закона № 220-ФЗ), при том, что контрактом предусматривается оплата данных работ? На что конкретно могут предоставляться перевозчику указанные субсидии?

- как производить расчет НМЦК в случае, если государственным (муниципальным) контрактом или документацией о закупках работ для государственных (муниципальных) нужд предусматривается предоставление перевозчику субсидий в целях возмещения части затрат на выполнение таких работ?

- в случае предоставления законодательством субъекта РФ пассажирам льгот на проезд, каким образом цена контракта должна согласовываться с объемом субсидий на возмещение недополученных перевозчиком доходов от перевозки льготных категорий граждан?

- каким образом производить оплату работ по государственному (муниципальному) контракту, если объем субсидий величина непостоянная, зависящая от колебаний пассажиропотока, уровня цен на энерго- и прочие ресурсы, необходимые для организации работы общественного транспорта, уровня тарифов на перевозки?

Предложенные Минтрансом России проекты методик расчета начальной (максимальной) цены контракта на перевозку пассажиров и багажа в городском и пригородном сообщении автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом общего пользования на регулярных маршрутах (далее – НМЦК) ответов на указанные вопросы не дают.

В дополнение к изложенным выше вопросам также возникает вопрос о совершенно разном подходе к вопросам организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским электрическим транспортом и регулярного пассажирского железнодорожного сообщения.

И те, и другие перевозки пассажиров относятся к перевозкам транспортом общего пользования и осуществляются на основании публичного договора перевозки пассажира, т.е. оказываемые перевозчиком пассажиру услуги по перевозке оплачиваются непосредственно пассажиром. В сфере перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом в пригородном сообщении также, как и на автомобильном и городском электрическом транспорте, осуществляется государственное регулирование тарифов, предоставляются льготы на проезд.

Однако, проектом Федерального закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (размещен 03.06.2016 на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов <http://regulation.gov.ru>) предусмотрено следующее:

- регулярное пассажирское железнодорожное сообщение по регулируемым тарифам осуществляется путем заключения с перевозчиками регуляторных договоров об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения;

- регуляторные договора заключаются по результатам конкурса, проводимого в установленном законопроектом порядке;

- размер компенсации потерь в доходах перевозчика определяется по итогам проведения конкурсов, при этом учитывается:

- *необходимый* размер бюджетных ассигнований - как разница между суммой доходов на запланированный объем пассажирских перевозок, рассчитанной исходя из экономически обоснованного уровня тарифов, и суммой доходов на данный объем пассажирских перевозок, рассчитанной исходя из размера (уровня) регулируемых государством тарифов, *-предложенный* в конкурсной заявке перевозчиком размер компенсации потерь в доходах.

При этом статьей 18 законопроекта предусматривается внесение изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ, устанавливающих исключение из сферы его применения отношений, связанных с организацией регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации.

На основании изложенного, с учетом положений статей 426, 786, 789, 790 Гражданского Кодекса РФ, положений статьи 78 Бюджетного Кодекса РФ, целей и назначения Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ считаем целесообразным:

- рассмотреть вопрос об установлении единых подходов к вопросам организации перевозок пассажиров и багажа транспортом общего пользования, вне зависимости от вида транспорта – по результатам проведения открытых конкурсов;

- В случае осуществления перевозок по регулируемым тарифам предусмотреть обязанность органов власти, осуществляющих регулирование тарифов, возмещать перевозчикам за счет средств соответствующих бюджетов недополученные доходы, возникающие вследствие регулирования тарифов, в форме субсидий - в соответствии со ст.78 БК РФ;

- утвердить на федеральном уровне методику расчета указанных субсидий по видам транспорта.

2) Возмещать транспортным организациям выпадающие доходы от регулирования тарифа должен тот орган власти, который осуществляет это регулирование (пункт 5 статьи 790 ГК РФ).

Частью 1 статьи 15 Федерального закона № 220-ФЗ регулирование тарифов на перевозки в муниципальном сообщении отнесено к полномочиям субъекта РФ с возможностью передачи указанного государственного полномочия органам местного самоуправления.

Полномочия по организации перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, в том числе, финансовое обеспечение регулярных перевозок по регулируемым тарифам, относятся к соответствующим органам местного самоуправления.

Считаем необходимым устранить данное противоречие, изложив положения статьи 15 в редакции проекта Федерального закона № 129244-6, внесенной на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации во втором чтении 19 июня 2015 года:

«Статья 15. Порядок установления регулируемых тарифов на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок

1. Регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах одного поселения устанавливаются органом местного самоуправления соответствующего поселения.

2. Регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, устанавливаются органом местного самоуправления данного муниципального района.

3. Регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя устанавливаются органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

4. Регулируемые тарифы на перевозки по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в границах субъекта Российской Федерации устанавливаются органом государственной власти данного субъекта Российской Федерации.

5. Регулируемые тарифы на перевозки по смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены начальные остановочные пункты по данным маршрутам регулярных перевозок, по согласованию с уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в границах которых расположены конечные остановочные пункты данных маршрутов регулярных перевозок.»

3) Разный подход к вопросам организации и контроля за регулярными перевозками по регулируемым тарифам и по нерегулируемым тарифам.

Федеральным законом № 220-ФЗ установлено, что документом, предоставляющим перевозчику право на осуществление перевозок, является:

- в отношении регулярных перевозок по регулируемым тарифам – государственный (муниципальный) контракт;
- в отношении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам – Свидетельство об осуществлении перевозок.

Требования к осуществлению регулярных перевозок по регулируемым тарифам устанавливаются государственным (муниципальным) контрактом (ч.3 ст.14).

Требования к осуществлению регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления (ч.4 ст.17).

Согласно ст.35 Федерального закона № 220-ФЗ контроль за выполнением условий государственного контракта, муниципального контракта или Свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок (за исключением проведения проверок по вопросам, указанным в ч.1 ст.35, находящихся в компетенция Ространснадзора) организуется тем уполномоченным органом власти, который заключил данный контракт или выдал данное Свидетельство.

В результате получается, что абсолютно идентичные Требования к осуществлению регулярных перевозок, устанавливаемые заказчиком перевозок прописываются в разных документах:

в первом случае – в документе, регламентирующем гражданско-правовые отношения «заказчик – перевозчик» на срок действия контракта;

во втором случае – в нормативном правовом акте, который по своему назначению является документом, содержащим общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределённый круг лиц и неоднократное применение.

К ответственности за нарушение этих Требований перевозчик может быть привлечен:

в первом случае – посредством штрафных санкций и неустоек в рамках контракта;

во втором случае – возможно привлечение его к административной ответственности в рамках КоАП субъекта РФ за нарушение законодательства субъекта РФ (НПА об утверждении Требований).

Такой подход необъективен и противоречит статье 1.4 «Принцип равенства перед законом» КоАП РФ. Требования к осуществлению регулярных перевозок и порядок привлечения к ответственности за их несоблюдение должны быть едины для всех перевозчиков – независимо от вида регулярных перевозок. Тем более в случаях, когда это непосредственно касается защиты законных прав и интересов граждан (пассажиров).

Считаем целесообразным предложить внесение в Федеральный закон № 220-ФЗ изменений, предусматривающих установление Требований к осуществлению регулярных перевозок единым нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления согласно установленной законом компетенции. Тем самым будет обеспечен единый подход к порядку осуществлению регионального контроля за соблюдением требований законодательства субъектов РФ и муниципальных НПА в сфере транспорта и установлению административной ответственности за их нарушение.

4) Необходимость внесения в бланки Свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт маршрутов дополнительной информации о регулярных перевозках.

Полагаем, что информации о реквизитах и наименовании нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, муниципального нормативного правового акта, устанавливающего в соответствии с ч.4 ст.17 Федерального закона № 220-ФЗ требования к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам, должна быть указана в Свидетельствах об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и Картах маршрута, выдаваемых перевозчикам во исполнение закона.

В Картах маршрута должна быть указана информация о реквизитах государственного или муниципального контракта.

Кроме того, в связи с тем, что согласно п.14 ч.1 ст.26 Федерального закона № 220-ФЗ Реестр маршрутов может содержать дополнительную информацию о маршрутах регулярных перевозок, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ и муниципалитетов должны иметь возможность указывать данную информацию в Свидетельствах и Картах маршрутов. В нашем случае – это информация о виде сообщения (пригородное, междугородное), о схемах движения транспортных средств по маршруту (если при выполнении отдельных рейсов в течение дня или в отдельные дни недели предусмотрены разные схемы

движения транспортных средств по маршруту – укороченные рейсы, заезды, объезды и т.п.), периодичность (сезонность) работы маршрута, категории используемых для перевозок колесных транспортных средств в соответствии с установленной классификацией (для транспортных средств малого класса)

Предлагаем ч.4 ст.27 Федерального закона № 220-ФЗ дополнить пунктами 14, 15 следующего содержания:

«14) сведения о нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, муниципальном нормативном правовом акте, устанавливающем требования к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам (при его наличии);

15) иные сведения в соответствии с п.14 ч.1 ст.26 настоящего закона.»

Предлагаем ч.4 ст.28 Федерального закона № 220-ФЗ дополнить пунктами 11, 12 следующего содержания:

«14) сведения о государственном или муниципальном контракте либо о нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, муниципальном нормативном правовом акте, устанавливающем требования к осуществлению перевозок по нерегулируемым тарифам (при его наличии);

15) иные сведения в соответствии с п.14 ч.1 ст.26 настоящего закона.»

5) Необходимость разъяснения способа определения поставщика работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа по регулируемым тарифам

Федеральным законом № 220-ФЗ внесены дополнения в ст.50 Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ, разъясняющие порядок установления дополнительных требований к содержанию конкурсной документации *открытого конкурса* при осуществлении закупок работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом.

При этом ст.59 Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ устанавливает обязанность заказчика проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р. Услуги сухопутного транспорта содержатся в указанном перечне. Согласно разъяснению Министерства экономического развития РФ (Письмо от 11 января 2016 г. № Д28и-41) контракт на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам может быть заключен по результатам проведения *электронного аукциона*, а также запроса котировок, запроса предложений или у единственного подрядчика с учетом установленных законом № 44-ФЗ ограничений.

Как видно из мониторинга опыта реализации Федерального закона № 220-ФЗ в субъектах РФ, одни уполномоченные региональные органы власти объявляют открытый конкурс, другие – электронный аукцион.

Считаем, что данное противоречие в законодательстве необходимо устранить и предоставить возможность органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления выбирать перевозчика, предложившего лучшие условия исполнения контракта, а не наиболее низкую цену - с соблюдением основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения, установленных Федеральным законом от 10.12.1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности и соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения).

6) Вопросы осуществления контроля в сфере транспорта

В связи с тем, что организаторами регулярных перевозок пассажиров и багажа в границах субъектов РФ выступают уполномоченные органы власти субъекта РФ и органы местного самоуправления, то вся информация о нарушениях в указанной сфере, в том числе о наличии нелегальных перевозчиков, неизбежно будет аккумулироваться в указанных органах.

В случае отказа Ространснадзора от передачи органам исполнительной власти субъектов РФ полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) в области

автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта при организации регулярных перевозок (ч.5 ст. 35 Федерального закона № 220-ФЗ), большинство указанных нарушений будут оставаться безнаказанными.

Считаем целесообразным предложить внести в КоАП РФ изменения, предусматривающие наделение уполномоченных органов исполнительной власти субъектов РФ правом составления протоколов об административных нарушениях в сфере организации регулярных перевозок, с последующей передачей их на рассмотрение в органы государственного транспортного надзора.

В большинстве регионов России до вступления в силу Федерального закона № 220-ФЗ региональными КоАПами предусматривалась административная ответственность в сфере транспорта и были созданы специальные контролирующие органы или учреждения. На сегодняшний день штатная численность территориальных управлений Ространснадзора и их оторванность от процесса организации регулярных перевозок на внутриобластных маршрутах в регионах не позволит полноценно контролировать ситуацию в данной сфере, в результате ущерб будет наноситься как легальному бизнесу (от нелегальных перевозчиков), так и пассажирам (от низкого качества и безопасности услуг).

7) Вопрос установления перевозчиком нерегулируемых тарифов.

Федеральный закон № 220-ФЗ наделяет перевозчиков правом регулирования тарифа при осуществлении перевозок по нерегулируемым тарифам.

Однако порядок установления таких тарифов законом не установлен.

В целях защиты интересов пассажиров и перевозчиков, осуществляющих перевозки по регулируемым тарифам, считаем целесообразным законодательно закрепить следующее:

- допустимый процент рентабельности перевозок по нерегулируемым тарифам (например, не выше 9,6 %, как предлагается для перевозок по регулируемым тарифам) и обязанность подтверждения перевозчиком установленного уровня тарифа документами о фактически расходах,

- порядок и сроки доведения до сведения пассажиров информация об изменении тарифа,

- периодичность изменения тарифа в течение года,

- компетентный орган власти, уполномоченный на осуществление контроля за установленным порядком ценообразования в отношении регулярных перевозок пассажиров по нерегулируемым тарифам.

Кроме того, считаем необходимым урегулировать следующий вопрос: если перевозки осуществляются членами простого товарищества, должен ли ими применяться единый тариф?

Согласно п.18 ч.1 ст.3 Федерального закона № 220-ФЗ «регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам - регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком». Согласно п.13, ст.2 Устава АТ и ГНЭТ (федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ): «перевозчик - юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, принявшие на себя по договору перевозки пассажира, договору перевозки груза обязанность перевезти пассажира и доставить багаж, а также перевезти вверенный грузоотправителем груз в пункт назначения и выдать багаж, груз упрямоченному на их получение лицу».

Предлагаем внести изменения в определение «регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам», дополнив его после слова «перевозчиком» словами: «. При объединении перевозчиков в простое товарищество перевозчиками, являющимися членами данного простого товарищества, применяется единый тариф».

8) Вопрос организации перевозок садовых автомобилей на маршрутах регулярных перевозок в пригородном сообщении

Федеральным законом № 220-ФЗ не уделено внимания такому важному направлению, как организация сезонных перевозок садовых, огородников, дачников в период садовых и огородных работ. В городских округах сезонные садоводческие перевозки к садоводческим товариществам, расположенным в пригородной зоне, осуществляются исключительно в интересах городского населения.

Считаем необходимым рассмотреть возможность разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований по вопросам организации регулярных перевозок садоводов в пригородном сообщении, а именно:

1. Отнести к вопросам местного значения городского округа организацию транспортного обслуживания населения в пригородном *межмуниципальном* сообщении, связывающем в период сезонных садовых и огородных работ (далее – садоводческий сезон) городские округа с расположенными в муниципальных районах садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями (далее – садоводческие объединения) в целях обеспечения во исполнение положений п.2 ч.3 ст.38 Федерального закона от 15.04.1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» доставки к ним садоводов, огородников, дачников и членов их семей, проживающих в городских округах (далее – садоводы), с наделением органов местного самоуправления городских округов соответствующими полномочиями, в том числе полномочиями на осуществление функций:

по организации регулярных перевозок садоводов автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении, пролегающим от остановочных пунктов, расположенных в городских округах, до остановочных пунктов, расположенных в муниципальных районах на территории садоводческих объединений, в садоводческий сезон (далее – межмуниципальные сезонные садоводческие маршруты);

по осуществлению контроля за выполнением условий договоров, муниципальных контрактов на осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам по межмуниципальным сезонным садоводческим маршрутам или свидетельств об осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по межмуниципальным сезонным садоводческим маршрутам, за исключением вопросов, отнесенных законодательством Российской Федерации к компетенции органов государственного транспортного контроля.

2. Наделить органы местного самоуправления городских округов полномочиями по установлению регулируемых тарифов на перевозки по межмуниципальным сезонным садоводческим маршрутам.

Реализация указанных предложений потребует внесения изменений в действующее законодательство:

- Федеральный закон 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»;
- Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

9) Состав сведений, включаемых в ежеквартальные отчеты перевозчиков, направляемые в органы власти

Приказом Министерства транспорта РФ от 16.12.2015 № 367 установлена форма ежеквартального отчета, предусматривающая предоставление информации только о выполненных и не выполненных рейсах. Формами отчетов не предусмотрена информация ни о количестве регулярных рейсов, ни об исполненном пробеге, ни о собранных перевозчиком доходах и понесенных расходах (в случае регулирования тарифа).

На сегодняшний день многие регионы внедрили и продолжают внедрять автоматизированные системы диспетчерского управления и контроля за движением на основе данных навигационных систем ГЛОНАСС/GPS. Т.е. у органов власти на местах появляется техническая возможность вести учет выполненных рейсов независимо от данных, предоставляемых перевозчиком. В том числе, появляется возможность оценивать качество

рейса по временным характеристикам (соблюдение расписания), т.е. помимо учета фактически выполненных рейсов ведется учет регулярных рейсов.

Одним из важнейших показателей качества предоставляемых населению услуг общественного транспорта (см. ГОСТ Р 51004-96 и ГОСТ Р 51825-2001) является «своевременность и скорость», которая характеризуется, в том числе, соблюдением установленного расписания. На протяжении десятилетий при организации регулярных перевозок пассажиров для оценки качества выполненного перевозчиками движения используют показатель «регулярность движения». Данное понятие отменено Минтрансом РФ с отменой приказа Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 г. N 200, но до сих пор действует Приказ Минавтотранса РСФСР от 30.03.1987 N 44 «О введении временной инструкции и рекомендаций по обеспечению выполнения рейсов на автобусных маршрутах», определяющий порядок учета выполненного движения, где понятия «регулярность движения» и «регулярный рейс» сохранились. Требуется его инкорпорация в законодательство Российской Федерации.

Кроме того, существует ряд технико-эксплуатационных и технико-экономических показателей деятельности перевозчиков, сведения о которых необходимы органам власти для осуществления анализа как производственной деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, так и оценки функционирования транспортного комплекса региона в целом. Официальная статистическая информация указанных сведений не содержит.

На основании изложенного, считаем необходимым внести в ст.37 Федерального закона №220-ФЗ изменения, предоставив органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, являющимся заказчиками (организаторами) регулярных перевозок в межмуниципальном и муниципальном сообщении, возможность устанавливать в составе Требований к осуществлению регулярных перевозок дополнительный перечень показателей, включаемых в ежеквартальные отчеты, характеризующих не только объем, но и качество выполненной работы, а также уровень полученных доходов и понесенных расходов (при осуществлении перевозок по регулируемым тарифам).

10) Заявление владельца остановочного пункта на включение его в Реестр остановочных пунктов межрегиональных маршрутов предусматривает наличие копии документа, предусмотренного законодательством Российской Федерации и подтверждающего право использования объекта недвижимости в качестве остановочного пункта, автовокзала или автостанции (п.2 ч.4 ст.31 Федерального закона №220-ФЗ)

При этом согласно п.3 ч.1 ст.31 отсутствие такого документа в отношении остановочного пункта-элемента обустройства автодороги, не является основанием для отказа в регистрации данного остановочного пункта в Реестре.

В этой связи возникает вопрос о необходимости представления копии этого документа.

В случае, если данный документ все-таки необходим, требуется разъяснение: какие именно документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации, подтверждают право использования объекта недвижимости в качестве остановочного пункта, являющегося элементом обустройства (частью) автомобильной дороги? План организации дорожного движения или что-то иное?

Аналогично и в отношении автовокзала или автостанции – достаточно ли копии свидетельства на право собственности?

11) Разница в расписаниях между временем отправления транспортных средств по вновь устанавливаемому или изменяемому маршруту и временем отправления транспортных средств по каждому из ранее установленных маршрутов

Статьей 7 Федерального закона № 220-ФЗ установлены требования к расписаниям отправления транспортных средств по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, согласно которым в случаях, когда на совмещенных участках маршрутов регулярных перевозок разница в расписаниях между временем отправления транспортных средств по вновь устанавливаемому или изменяемому межрегиональному маршруту и временем отправления транспортных средств по каждому из ранее установленных межрегиональных маршрутов меньше значений, установленных федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, то перевозчик имеет право осуществлять межрегиональные перевозки по предлагаемому расписанию лишь при условии согласования его с перевозчиками, уже осуществляющими перевозки по ранее установленным межрегиональным маршрутам.

В данном случае речь идет исключительно про межрегиональные маршруты. Ситуации, когда вновь устанавливаемый или изменяемый *межрегиональный* маршрут на отдельных участках дублирует *внутриобластной* маршрут и его расписание *ущемляет коммерческие интересы перевозчиков, осуществляющих перевозки по ранее установленным внутриобластным маршрутам*, Федеральным законом № 220-ФЗ не регламентированы.

Заключением, которое орган государственной власти субъекта РФ обязан подготовить для Минтранса РФ о наличии или отсутствии оснований для отказа в установлении или изменении межрегионального маршрута, информация об ущемлении коммерческих интересов перевозчиков, осуществляющих перевозки по ранее установленным *внутриобластным* маршрутам, не предусматривается (см. часть 3 статьи 6 Федерального закона № 220-ФЗ).

При этом определение понятия «участок маршрута регулярных перевозок» (п.26 ч.1 ст.3) вводится Федеральным законом № 220-ФЗ в том числе и для муниципальных и межмуниципальных маршрутов.

В целях защиты интересов региональных перевозчиков считаем необходимым:

- внести в основания для отказа в установлении или изменении межрегионального маршрута (ч.1 ст. 6 Федерального закона № 220-ФЗ) факт дублирования межрегиональным маршрутом на совмещенных участках межмуниципальных или муниципальных маршрутов регулярных перевозок в пределах разницы в расписаниях, установленной федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта;

- предоставить органу государственной власти субъекта РФ право выявлять указанные факты и представлять соответствующее заключение об их наличии или отсутствии в ФБУ «Росавтотранс» (ч.3 ст.6 № 220-ФЗ).

Либо возможен иной вариант решения указанной проблемы, по аналогии с международными перевозками (запрет на осуществление перевозчиком иного государства каботажных перевозок в границах РФ):

- предлагаем запретить перевозки пассажиров по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок между остановочными пунктами в границах одного субъекта РФ.

12) Предложенные Федеральным законом № 220-ФЗ критерии оценки конкурсных заявок не обеспечивают максимальной объективности при отборе лучшего перевозчика для обслуживания маршрутов регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам

Из положений ст.24 «Оценка и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе» Федерального закона № 220-ФЗ следует, что при выборе перевозчика никак не учитывается уровень соблюдения им транспортного законодательства в предшествующий период (количество административных правонарушений в сфере транспорта и дорожного движения – по линии ГИБДД и органов государственного транспортного надзора).

В результате победителем конкурса может быть признан более недобросовестный перевозчик в плане соблюдения транспортного законодательства, что не будет способствовать повышению безопасности и качества перевозок.

Считаем необходимым включить показатель «количество административных правонарушений в сфере транспорта и дорожного движения» (либо «количество случаев грубого нарушения лицензионных требований») в перечень, определенный частью 3 статьи 24 №220-ФЗ, либо предоставить органам власти - организаторам транспортного обслуживания населения возможность устанавливать дополнительные критерии оценки конкурсных заявок.

13) Требуется разъяснение положений п. 3 ч.4 ст.39 Федерального закона № 220-ФЗ о необходимости проведения конкурса в случае, если перевозки по маршруту регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам осуществляются совместно более чем тремя перевозчиками

Согласно указанным положениям Федерального закона № 220-ФЗ в случае, если перевозки по маршруту регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам осуществляются совместно более чем тремя юридическими лицами и (или) индивидуальными предпринимателями и такие юридические лица, индивидуальные предприниматели отказались от заключения договора простого товарищества, уполномоченные на организацию регулярных перевозок органы власти обязаны провести открытый конкурс на право их осуществления.

В соответствии с действующим законодательством (ГК РФ и НК РФ) возможность стать членом простого товарищества имеется не у всех перевозчиков – товарищами могут стать только коммерческие организации или индивидуальные предприниматели, применяющие упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения «доходы, уменьшенные на величину расходов». Применение ЕНВД товарищами недопустимо.

Применительно к межмуниципальным перевозчикам Липецкой области: если 4 хозяйствующих субъекта объединяются не в 1 товарищество, а, например, по 2 хозяйствующих субъекта объединяются в 2 товарищества, либо только 2 из них объединяются в товарищество, а остальные 2 нет, - т.е. в результате получается менее 4-х перевозчиков, но более 3-х хозяйствующих субъектов, необходимо ли проводить конкурс в данном случае?

14) Необходимость предоставления уполномоченным органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления возможности оперативной замены перевозчика, внезапно прекратившего обслуживание маршрута, другим перевозчиком с выдачей ему временного Свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок на период, необходимый для проведения открытого конкурса по этому маршруту.

Во избежание ухудшения качества транспортного обслуживания населения и обеспечения оперативной замены перевозчика, внезапно прекратившего обслуживание действующего маршрута либо не исполнившего требования ч.ч. 3, 4 ст.29 закона, предлагаем внести изменения в Федеральный закон № 220-ФЗ, предусматривающие возможность выдачи временного свидетельства на обслуживание указанного маршрута на период, необходимый для проведения открытого конкурса по этому маршруту, но не более 180 дней. Аналогичные изменения в Федеральный закон № 220-ФЗ предусмотрены проектом Федерального закона № 936778-6, но только для случаев утраты права перевозчика на осуществление регулярных перевозок в соответствии с порядком, действовавшим до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ (см. новую редакцию ч.4 ст. 39 Федерального закона № 220-ФЗ в соответствии с ч.11 проекта Федерального закона № 936778-6).

Для этого предлагаем часть 3 статьи 19 Федерального закона № 220-ФЗ дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4) после наступления обстоятельств, предусмотренных пунктом 7 части 1 статьи 29» (в редакции проекта Федерального закона № 936778-6 – в случае прекращения действия свидетельства при неосуществлении в отсутствие чрезвычайной ситуации предусмотренных данным свидетельством перевозок по маршруту регулярных перевозок в течение более чем трех дней подряд).

15) Вернуть в транспортное законодательство требование по оформлению перевозчиком Паспорта маршрута - на основании информации, содержащейся в Реестре маршрутов.

В целях аккумулирования всей информации о маршруте регулярных перевозок и выполняемых по нему перевозках предлагаем вернуть в транспортное законодательство такой документ, как «паспорт маршрута» и установить требования к его наличию и оформлению федеральным законом № 220-ФЗ, а также предоставить возможность уполномоченным органам исполнительной власти субъекта РФ и органам местного самоуправления устанавливать дополнительные требования к составу данного документа.

Понятие «паспорт маршрута» нашло отражение в №220-ФЗ только при упоминании переходного периода - используется в ст.39 № 220-ФЗ в качестве документа, подтверждающего правомочность осуществления перевозчиками перевозок по маршрутам, открытым до дня

официального опубликования ФЗ. Наличие этого документа в дальнейшем не является обязательным. Форма паспорта была ранее утверждена приказом Минавтотранса РСФСР от 31.12.1981г. № 200, который признан утратившим силу в 2012 году.

Помимо информации, предусмотренной Реестром маршрута, паспорт маршрута включал информацию о межостановочных расстояниях (перегонах) по маршруту, о тарифе на проезд в транспортных средствах городских маршрутов или стоимости проезда между остановочными пунктами пригородных и междугородных маршрутов, характеристики автодорог (категория, ширина проезжей части, тип покрытия, сведения о трассе (наличие и характеристика мостов, ж/д переездов, паромных переправ, разворотных площадок и остановочных пунктов, сведения о балансодержателе и подрядчике), характеристики автовокзалов и автостанций, схему маршрута и всю историю работы маршрута (временные изменения).

По нашему мнению данная мера будет способствовать повышению безопасности перевозок и качества предоставляемых услуг, а также будет способствовать повышению качества государственного управления в сфере организации транспортного обслуживания населения.

16) Исходя из контекста статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ, а также принимая во внимание разъяснения Российского автотранспортного союза (форум РАС), являющегося одним из разработчиков закона, предлагаем внести в ч.9 ст.39 Федерального закона № 220-ФЗ следующие изменения:

слова «осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального закона» заменить словами «организируются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального закона».

17) Исходя из содержания ч.15 ст.4 Федерального закона № 220-ФЗ необходимо исправить неточность, допущенную в ч.13 ст.4 ФЗ, а именно слова «и путей подъезда к данным остановочным пунктам.» изложить в редакции «, и пути подъезда к данным остановочным пунктам.»