

# О практике реализации закона об организации регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и городским электрическим транспортом

В. Кузьмина



В Москве в конце ноября 2015 года в здании МАДИ был проведен семинар «О практике реализации Федерального закона от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», организованный Союзом транспортников России. Актуальность рассматриваемого вопроса подтвердилась количеством присутствующих на данном мероприятии – около 400 представителей автотранспортной отрасли, практически из всех регионов нашей страны от Сахалина до Калининградской области, стали участниками семинара. Федеральный закон об организации регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом и городским электрическим транспортом был принят летом 2015 года, и обсуждение механизмов его реализации в рамках такого широкомасштабного форума проходило впервые.

Отраслевой семинар длился в течение всего дня и состоял из двух частей. Первая была отведена для докладов и выступлений, авторы которых поясняли основные положения принятого закона, тем самым от-

вечая на заранее присланные в Союз транспортников России вопросы. Вторая предназначалась для ответов на вопросы, поступивших в президиум во время проведения данного мероприятия.

Свои разъяснения и комментарии по данному закону дали заместитель Министра транспорта РФ Николай Асаул, директор Департамента государственной политики в области автомобильного и городско-

го пассажирского транспорта Алексей Бакирей и его заместитель Алла Сологубова, вице-президент Московского областного транспортно-го союза Станислав Москвичев, президент Московского транспортно-го союза Юрий Свешников, советник президента Российского транспортно-го союза Сергей Карачун, помощник депутата Государственной Думы РФ Елена Фанаева и др. Возглавил и вел это мероприятие Президент Союза транспортников России, первый заместитель председателя комитета Государственной Думы по транспорту Виталий Ефимов.

Открывая семинар, Виталий Борисович Ефимов сказал, что для разработки закона «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» была создана рабочая группа в количестве 40 человек. В ее состав вошли профессиональные работники отрасли, в том числе и из многих российских регионов.

Непосредственные разработчики этого закона приняли участие в семинаре и дали свои разъяснения по всем интересующим перевозчиков вопросам. При этом В. Ефимов отметил, что все то, что не регулируется принятым федеральным законом, регулируется региональными и муниципальными законодательными актами.

### **Основные задачи принятого закона и цели переходного периода**

Об основных задачах Федерального закона от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ, целях переходного периода вступления его в силу и ходе реализации полномочий Министерства транспорта Российской Федерации по исполнению этого закона рассказал заместитель Министра транспорта Российской Федерации Николай Анатольевич Асаул.

В начале своего выступления Н. Асаул напомнил предысторию данного закона, работа по подготовке которого шла в течение пяти лет. У доку-

мента довольно сложная судьба, ведь он сначала разрабатывался в Министерстве транспорта РФ как закон исключительно для регулирования межрегиональных пассажирских автоперевозок, поскольку внутригородские и пригородные перевозки согласно № 184-ФЗ отнесены к компетенции органов власти субъектов Российской Федерации. Но после обсуждения этого закона в Комитете Государственной Думы по транспорту было решено подготовить закон, предусматривающий единые для всех субъектов РФ требования доступа на рынок пассажирских перевозок, поскольку это, прежде всего, связано с жизнью и здоровьем пассажиров. В результате начальный вариант закона был существенно доработан. Помимо того, что Федеральный закон № 220-ФЗ систематизировал перевозки пассажиров на регулярных маршрутах, он еще внес изменения в два других базовых документа – Устав автомобильного транспорта и Кодекс об административных правонарушениях.

Основные задачи Федерального закона № 220-ФЗ следующие:

- регулирование отношений, связанных с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок;
- установление механизма допуска юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок;
- регулирование отношений, связанных с использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры;
- организация контроля за осуществлением регулярных перевозок.

Федеральный закон № 220-ФЗ четко обозначил, что критерием к допуску к деятельности по регулярным перевозкам пассажиров является включение в реестр. Попали в реестр – можете начинать перевозки. До этого момента перевозки являются незаконными, и соответствующие штрафы будут пресекать такую незаконную деятельность.

Закон определил достаточно жесткие сроки по вступлению его в силу –

16 января 2015 года. Вместе с тем необходимо подготовить еще ряд подзаконных актов. В связи с этим Минтранс России обратился в Правительство РФ утвердить план-график выпуска подзаконных актов, который 29 сентября 2015 года был утвержден заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А. Дворковичем. Согласно утвержденному графику Минтранс России разработал и направил в Минюст России на регистрацию следующие приказы:

- «Об утверждении формы заявления об установлении или изменении межрегионального маршрута регулярных перевозок»;
- «Об утверждении формы бланка свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и порядка его заполнения»;
- «Об утверждении формы бланка карты маршрута регулярных перевозок и порядка его заполнения».

В то же время Минтранс России подготовил и проводит процедуру согласования следующих проектов приказов:

- «Об утверждении требований к парковкам для стоянок в ночное время транспортных средств, используемых для осуществления регулярных перевозок в отсутствие водителя»;
- «Об утверждении формы ежеквартальных отчетов об осуществлении регулярных перевозок и сроков направления этих отчетов в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный орган местного самоуправления»;
- «Об утверждении значений разницы в расписаниях между временем отправления транспортных средств по устанавливаемому или изменяемому маршруту и временем отправления транспортных средств по каждому из ранее установленных маршрутов в зависимости от протяженности устанавливаемого или изменяемого маршрута, общей протяженности его участков, совпадающих с участками каждого из ранее установленных маршрутов, и протяженности ранее установлен-

ных маршрутов (в случае если один или несколько участков устанавливаемого или изменяемого межрегионального маршрута регулярных перевозок совпадают с участками ранее установленных межрегиональных маршрутов);

- «Об утверждении порядка определения пропускной способности остановочного пункта, используемого для перевозок по межрегиональным маршрутам регулярных перевозок, и времени перерывов технологического характера в осуществлении отправления транспортных средств из данного остановочного пункта».

Очень важным является включение в закон переходного периода, основными целями которого являются (статья 30 Федерального закона № 220-ФЗ):

- адаптация регионального законодательства к положениям Федерального закона № 220-ФЗ;

- организационная подготовка органов власти к вступлению в силу Федерального закона № 220-ФЗ;

- подготовка перевозчиков к вступлению в силу Федерального закона № 220-ФЗ;

- отработка взаимодействия между перевозчиками и органами исполнительной власти по вопросам Федерального закона № 220-ФЗ (с последующей выдачей необходимых документов, в том числе карт маршрута, подтверждающих легитимность перевозок по маршруту);

- создание новой (путем уточнения и оптимизации имеющейся) маршрутной сети регулярных перевозок;

- создание органами власти соответствующих реестров регулярных маршрутов;

- предоставление перевозчикам возможности направить достоверные и актуальные сведения для внесения в соответствующие реестры маршрутов.

Из чего состоит переходный период?

Согласно статье 39 Федерального закона № 220-ФЗ определены следующие его этапы:

- В течение 30 дней со дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ перевозчики



**Регулярные перевозки пассажиров на всех видах маршрутов выполняют более 300 тыс. автобусов, трамваев и троллейбусов**

направляют в уполномоченный орган власти сведения об эксплуатируемых маршрутах;

- По истечении 30 дней и до истечения 180 дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона № 220-ФЗ уполномоченные органы власти проверяют сведения, вносят в соответствующие реестры;

- До истечения 270 дней со дня официального опубликования Федерального закона 220-ФЗ уполномоченные органы власти выдают перевозчикам на маршрутах с нерегулируемыми тарифами карты маршрута на срок действия паспорта маршрута, договора и т.п.;

- После истечения срока действия карт, выданных перевозчикам на маршрутах с нерегулируемыми тарифами на срок действия паспорта маршрута, договора и т.п. органы власти выдают свидетельство об осуществлении регулярных перевозок по данному маршруту и новые карты данного маршрута на срок не менее 5 лет;

- Регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный/муниципальный контракт;

- В течение 180 дней со дня официального опубликования Феде-

рального закона № 220-ФЗ органы власти приводят законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты в соответствие с положениями Федерального закона № 220-ФЗ.

Таким образом, Н. Асаул проинформировал участников отраслевого семинара о том, что уже сделано Минтрансом России и что еще предстоит сделать, а также рассказал об основных задачах закона и целях переходного периода.

### **О процессе согласования закона**

После выступления заместителя министра транспорта Виталий Борисович рассказал собравшейся аудитории о том, как проходил процесс согласования Федерального закона 220-ФЗ. Он проинформировал, что рабочая группа разработала проект этого закона, который затем согласовывался в различных органах, таких как Министерство антимонопольной службы, Министерство юстиции, Министерство финансов и др., в результате первоначальный документ претерпел изменения и стал неким «законом компромисса», учитывающим интересы сторон, которые его рассматривали. В связи с этим Комитет Государственной Думы по транспорту и рабочая группа по разработке Федерального закона 220-ФЗ подготовили поправки к данному закону.

### **Предлагаемые поправки**

О предлагаемых поправках к Федеральному закону 220-ФЗ доложил член Аппарата Комитета Государ-

ственной Думы по транспорту Сергей Федорович Дергунов. Он проинформировал, что в настоящее время подготовлен законопроект № 936778-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «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», направленный 24 ноября 2015 года в Госдуму для рассмотрения.

С. Дергунов также обратил внимание, что в тексте 220-ФЗ допущен ряд технических ошибок, на устранение которых, в том числе, направлен законопроект.

Так, часть 2 статьи 11 предложено изложить в следующей редакции:

«2. Муниципальные маршруты регулярных перевозок в границах одного сельского поселения, в границах двух и более поселений, находящихся в границах одного муниципального района, устанавливаются, изменяются, отменяются органом местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения.»

Помимо этого, предлагается:

- в части 1 статьи 17 слово «устанавливают» заменить словами «вправе устанавливать»;

- в пункте 13 части 4 статьи 27 слова «государственным или муниципальным контрактом,» исключить.

С. Дергунов подчеркнул, что 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» (далее – Закон) предназначен ликвидировать правовой пробел, более 20 лет существовавший в сфере организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским электрическим транспортом.

За указанный период субъекты Российской Федерации и муниципалитеты в попытках упорядочить указанную ситуацию приняли большое количество законов и нормативных актов, по сути являвшихся нелегитимными с точки зрения права (в силу отсутствия базового Федерального закона). При этом каждый субъект Российской Федерации реально создал соответствующую правовую систему, как правило, несогласованную с нормативными базами других субъектов Российской Федерации. Кроме этого, следует учесть, что регулярные перевозки пассажиров на всех видах маршрутов выполняют более 300 тыс. автобусов, трамваев и троллейбусов, принадлежащих более чем 35 тысячам перевозчиков (предприятия различных форм собственности и индивидуальные предприниматели). Сама же эта отрасль транспорта ежедневно обеспечивает жизненные потребности десятков миллионов граждан России и во многом определяет все функционирование национальной экономики.

Закон стремился учесть все возможные отличия местных правовых актов в целях гармонизации переходного периода на единые стандарты правового обеспечения организации регулярных перевозок. Тем не менее, следовало ожидать, что процесс унификации этой крайне разнородной сферы законодательного регулирования пройдет с многочисленными затруднениями.

И действительно, практическая реализация Закона показала наличие неурегулированных проблем, требующих оперативного решения.

В частности, в соответствии с Законом организация перевозок по межрегиональным маршрутам в границах Краснодарского края и Республики Адыгея отнесена к полномочиям федерального органа исполнительной власти. Однако, учитывая особенности географического положения Республики Адыгея, данные маршруты следует отнести к смежным региональным маршрутам, организация перевозок по которым в соответствии с Законом отнесена к полномочиям органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации. Целесообразность такого решения высказана в письме Администрации Краснодарского края от 14.08.2015 № 60-6233/15-07-21.

Частью 1 статьи 17 предусматривается обязанность уполномоченных органов власти помимо маршрутов для перевозок по регулируемым тарифам устанавливать также маршруты для перевозок по нерегулируемым тарифам. Однако, учитывая планы оптимизации маршрутной сети в г. Москве и ряде других городов Российской Федерации, установление таких маршрутов должно быть не обязанностью, а правом уполномоченных органов власти.

Законом предусмотрено, что в случае, если перевозчик несанкционированно прекращает перевозки, временно (на период проведения



В крупных городах пропускная способность остановочных пунктов играет существенную роль при принятии решения об открытии нового маршрута

конкурса по отбору нового перевозчика) его можно заменить на маршруте другим перевозчиком только в том случае, если будет решение суда о прекращении действия свидетельства об осуществлении перевозок по данному маршруту (далее – свидетельство). В результате перевозки на маршруте должны быть прекращены в течение длительного срока, что приведет к ущемлению интересов пассажиров.

Для недопущения этого предлагается наделить уполномоченные органы власти правом в случае несанкционированного прекращения перевозок прекращать действие свидетельства без решения суда и назначать на период проведения конкурса временного перевозчика.

В Законе не определены порядок действий и полномочия органов власти в случае приостановления действия свидетельства. Также не определены особенности приостановления действия свидетельства в случае, когда оно выдано участникам договора простого товарищества.

В этой связи предлагается:

- уточнить, что основанием для приостановления действия свидетельства, выданного участникам договора простого товарищества, является приостановление действия лицензии хотя бы у одного из членов товарищества;

- приравнять приостановление действия свидетельства к случаям, при которых органам власти разрешается назначать временного перевозчика;

- установить, что в случае приостановления действия ранее выданного свидетельства временный перевозчик может быть назначен на срок его приостановления.

Для перевозок по межрегиональным маршрутам Законом установлен запрет на посадку (высадку) пассажиров на территории поселения, в котором имеется автовокзал или автостанция, в иных местах кроме этих автовокзала или автостанции.

Однако в настоящее время действует значительное количество

межрегиональных маршрутов (особенно в сообщении между близлежащими населенными пунктами, расположенными в сопредельных субъектах Российской Федерации), где посадка и высадка пассажиров осуществляется помимо автовокзалов и автостанций также и в других местах концентрации пассажиров. Это продиктовано, в первую очередь, обеспечением удобств для населения, поскольку остановки автобуса приближены к местам проживания граждан. При этом короткая протяженность таких межрегиональных маршрутов и относительно большое количество выполняемых рейсов не требуют организации зала ожидания, комнаты матери и ребенка, туалетов, камеры хранения вещей и т.п.

Для решения данной проблемы предлагается узаконить сложившуюся практику, предусмотрев возможность включения в состав коротких межрегиональных маршрутов (протяженностью до 50 км включительно) иных остановочных пунктов, кроме автовокзалов и автостанций.

Законом установлена обязанность владельцев остановочных пунктов межрегиональных маршрутов представлять сведения о пропускной способности и фактической загрузке данных остановочных пунктов. Эти сведения необходимы для того, чтобы перевозчики при разработке предложений об открытии новых межрегиональных маршрутов могли определиться с наличием резервов пропускной способности тех остановочных пунктов, которые они хотели бы включить в состав нового маршрута.

Однако, анализ сведений, которые в соответствии с Законом перевозчики представили в Минтранс России, показал, что общее количество таких остановочных пунктов превышает 6 тысяч. При этом менее 5% из них расположены в крупных городах, где пропускная способность остановочных пунктов действительно играет существенную роль при принятии решения об открытии нового маршрута. Таким образом, сохранение указанного требования приведет к необоснованному избыточному обременению владельцев остановочных пунктов.

Для решения этой проблемы предлагается внести в Закон изменения, предусматривающие обязанность представления сведений о пропускной способности и фактической загрузке только тех остановочных пунктов, которые размещаются на территориях автовокзалов, автостанций, а также иных остановочных пунктов, расположенных в границах поселений с численностью населения свыше пятидесяти тысяч человек.

Кроме того, предлагается ограничить обязанность представления документов, подтверждающих назначение объекта недвижимости, только в отношении автовокзалов и автостанций.

Статьей 38 Закона введена обязанность согласования мест посадки (высадки) пассажиров при осуществлении заказных перевозок в сообщении между субъектами РФ с местными органами власти. Данная норма введена в целях предотвращения осуществления регулярных перевозок под видом заказных. Однако точно такие же проблемы имеют



**Федеральный закон отменяет тарифное регулирование перевозок, которые не финансируются бюджетом**

ся и при осуществлении перевозок в границах одного субъекта РФ. Кроме того, Законом предусматривается согласование мест посадки (высадки) пассажиров при осуществлении любой заказной перевозки, в том числе разовой, что, как показала практика, технически невозможно.

В этой связи предлагается распространить требование о согласовании мест посадки (высадки) пассажиров при осуществлении заказных перевозок на перевозки по маршрутам в границах одного субъекта Российской Федерации. При этом ограничить обязанность такого согласования только теми перевозками, которые осуществляются не менее 4 дней в месяц.

Статьей 39 предусмотрена выдача через полгода со дня опубликования Закона сначала временной (на срок ранее предоставленного права осуществления таких перевозок), а потом постоянной карты маршрута. При этом если такое право предоставлено без указания срока, то временная карта должна быть выдана на срок до окончания года со дня опубликования Закона, то есть на 3–4 месяца.

По мнению органов власти, выдача временных карт маршрута является избыточным обременением, как для них, так и для перевозчиков.

В этой связи предлагается установить, что свидетельства и карты маршрута выдаются одновременно и на постоянной основе. Они должны начать действовать по истечении срока, на который перевозчику было предоставлено право осуществления перевозок по соответствующим маршрутам до вступления Закона в силу в соответствии с заключенным с ним договором, нормативным правовым актом или постановлением маршрута. При этом до истечения этого срока перевозки должны осуществляться в порядке, действовавшем до вступления Закона в силу.

Законом предусматривается, что первые свидетельства и карты муниципальных и межмуниципальных маршрутов должны быть выданы на срок 5 лет. При этом порядок действий органов власти по истечении этого срока не определен.

В целях устранения этой неопределенности предлагается распространить на эти свидетельства и карты маршрута порядок продления срока их действия, который частью 5 статьи 19 статьей Закона предусмотрен в отношении таких документов, выданных по результатам конкурса.

Закон отменяет тарифное регулирование перевозок, которые не финансируются бюджетом. При этом переход к новому порядку тарифного регулирования Законом не установлен, что вызывает вопросы у органов власти и перевозчиков.

Для решения данной проблемы предлагается дополнить Закон нормой, предусматривающей по маршрутную отмену тарифного регулирования таких перевозок со дня начала действия свидетельств на маршрут, выданных в порядке, предусмотренном в переходный период (статья 39 Закона).

Законом не определены порядок действий и полномочия органов власти в случае, если в переходный период перевозчик не обратился с заявлением о выдаче свидетельства и прекратил осуществление перевозок.

В интересах пассажиров предлагается наделить органы власти правом в таких случаях без проведения конкурса назначать на соответствующий маршрут временного перевозчика на срок, необходимый для проведения конкурса по выбору постоянного перевозчика.

Таким образом, вступление Закона в силу позволит существенно упростить формирование нормативной базы по организации регулярных перевозок пассажиров, повысить степень учета интересов населения и облегчить реализацию целей 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».

### **Полномочия субъектов РФ и местных органов власти в рамках федерального закона № 220-ФЗ**

С докладом на тему: «Основные цели и задачи правовых, нормативных актов органов власти субъектов Российской Федерации, местных органов власти в рамках реализации своих полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ» выступил Станислав Валерьевич Москвичев – вице-президент Московского областного транспортного союза.

Он сказал, что целью нормативного регулирования организации регулярных перевозок является создание правовых основ, обеспечивающих сбалансированное, планомерное и стабильное развитие отрасли; стимулирование роста инвестиций, повышения качества и безопасности перевозок, снижения бюджетных расходов государства на транспортное обслуживание населения.

В настоящее время действует сложный для отрасли переходный период Федерального закона № 220-ФЗ, сочетающий в правовой сфере как действие его переходных положений (статья 39 ФЗ-220), так и положений законов субъектов РФ, муниципальных образований. При этом закон принят в момент, когда ряд субъектов РФ формировали или уже начали реализовывать свои планы развития пассажирских перевозок в регионах. Все это, помимо чисто правовых проблем, накладывает административные проблемы инерции ранее запущенных процедур.

С принятием закона эти процедуры, правовые положения местного законодательства могут либо вписываться, либо выходить за рамки и противоречить положениям Федерального закона. При этом время на анализ соответствия этих положений, подготовку и принятие новых механизмов регулирования крайне ограничено – 180 дней – и уже на грани исчерпания (до 11 января 2016 г.).

Поэтому, на наш взгляд, сегодня исключительно важно еще раз сверить действующие положения региональ-

ного законодательства в сфере организации пассажирских перевозок с положениями закона № 220-ФЗ, определить направление законодательного регулирования, его основные механизмы, основные цели и задачи.

В процессе достаточно длительной работы над федеральным законом он претерпел существенные изменения. В ряде последних редакций он задумывался как закон прямого действия. Действующая же редакция представляет из себя компиляцию отдельных норм прямого действия и рамочных положений, определяющих полномочия участников процедуры организации перевозок, что с одной стороны расширило возможности регионов по введению своих механизмов регулирования, а с другой что очевидно уже сегодня, породит целый ряд спорных требований и ограничений, правомерность которых будет предметом рассмотрения судов. При этом важно отметить, что в процессе обсуждения положений закона в рамках рабочей группы при комитете ГД РФ по транспорту представители союзов

перевозчиков настаивали на максимальной регламентации процедур, представители органов власти – на предоставлении максимальных полномочий.

В процессе подготовки закона рабочей группой, сформированной при Комитете ГД РФ по транспорту, параллельно проводился мониторинг состояния и проблем организации регулярных перевозок в регионах РФ, которые и на сегодняшний момент остаются актуальными.

В настоящее время в регионах РФ сложилась практика организации перевозок по регулируемым органом власти тарифам и нерегулируемым. Перевозка по регулируемым тарифам во многих регионах оказалась никак не связанной с какой-либо финансовой ответственностью органа власти, установившего тариф. Установленные в ряде регионов тарифы не обеспечивают финансовой основы для выполнения качественных и безопасных перевозок.

При организации перевозок без бюджетного финансирования, в отсутствие Федерального закона и

превышения предложения по автобусам, в условиях недостаточно развитой инфраструктуры, в большинстве регионов РФ приняты правовые акты, устанавливающие дополнительные, помимо установленных федеральным законодательством, ограничения на деятельность перевозчиков в части предоставления допуска к перевозкам по маршрутам, а также по количеству, характеристикам автобусов и др. При этом Конституцией Российской Федерации, статьями 34, 55, 74, полномочия на введение ограничений в осуществлении предпринимательской деятельности предоставлено исключительно федеральному законодательству, что подтверждено неоднократными решениями Верховного, Конституционного судов в отношении отмены целого ряда соответствующих статей регионального законодательства. Соответственно положения регионального законодательства, действующие в настоящее время (то есть в переходный период), связанные с введением ограничений на осуществление перевозок вне норм Федерального закона № 220-ФЗ по отстранению и допуску к перевозкам, установлению дополнительных ограничений на количество и характеристики автобусов не соответствуют законодательству РФ и могут быть оспорены в судебном порядке, в части восстановления незаконно ограниченных прав. Положения статьи 2 федерального закона № 220-ФЗ, предусматривающие полномочия регионального и муниципального законодательства по регулированию отношений, не урегулированных ФЗ, также очевидно не предусматривают право на нарушение приведенных статей Конституции и других законов РФ – то есть на введение дополнительных, не предусмотренных федеральным законом ограничений.

Существенной проблемой правовых актов регионального, местного законодательства является отсутствие либо неполная регламентация основных принципов фор-

### **Основные проблемы действующего законодательства регионов РФ в сфере организации регулярных перевозок.**

#### **1. Регулирование органами власти тарифов на перевозки без компенсации недополученных доходов и отсутствие механизма учета последствий принимаемых решений.**

*Последствия: установление тарифов экономически не обеспечивающих возможность выполнения качественных и безопасных перевозок.*

#### **2. Отсутствие у регионов установленных законодательством РФ необходимых полномочий по введению законодательных ограничений для регулирования пассажирских перевозок.**

*Последствия: отмена судами соответствующих положений регионального законодательства; наличие чрезмерных и необоснованных ограничений на деятельность перевозчиков, административное давление, ограничение конкуренции и развития перевозок.*

#### **3. Отсутствие ясного разделения полномочий федеральных органов, органов власти административных образований в сфере организации межрегиональных, межмуниципальных и муниципальных перевозок.**

*Последствия: отсутствие устойчивой легитимности в перевозках по маршрутам, подверженность административному давлению, дестабилизация и срыв перевозок; ограничения в инвестициях, качестве и безопасности перевозок.*

мирования маршрутной сети – прежде всего, оснований для отказа в установлении, изменении, отмене маршрутов. В результате, на практике не редки случаи отказа в открытии востребованных маршрутов или открытия дублирующих действующим, высокорентабельным маршрутам для обеспечения бесперебойного заработка аффилированными перевозчиками.

На протяжении уже более 10 лет, вследствие имеющихся противоречий в порядке организации межрегиональных перевозок, установленном приказом Минтранса РФ № 178, посредством региональных правовых, нормативных актов перевозчики оказываются подверженными существенному и непредсказуемому административному давлению, прежде всего, со стороны контролирующих органов субъектов.

В имеющихся условиях перевозчикам трудно планировать свой бюджет, оценивать доходы и расходы даже на ближайшую перспективу, тем более планировать какие-то инвестиции, получать серьезные кредиты в банках на обновление парка автобусов, заниматься строительством и реконструкцией объектов

транспортной инфраструктуры, ремонтных баз предприятий.

Положения принятого федерального закона призваны устранить эти недостатки, обеспечить планомерность в развитии пассажирских перевозок в регионах, стабильность в работе предприятий пассажирского автотранспорта и, на этой основе, рост качества и безопасности перевозок.

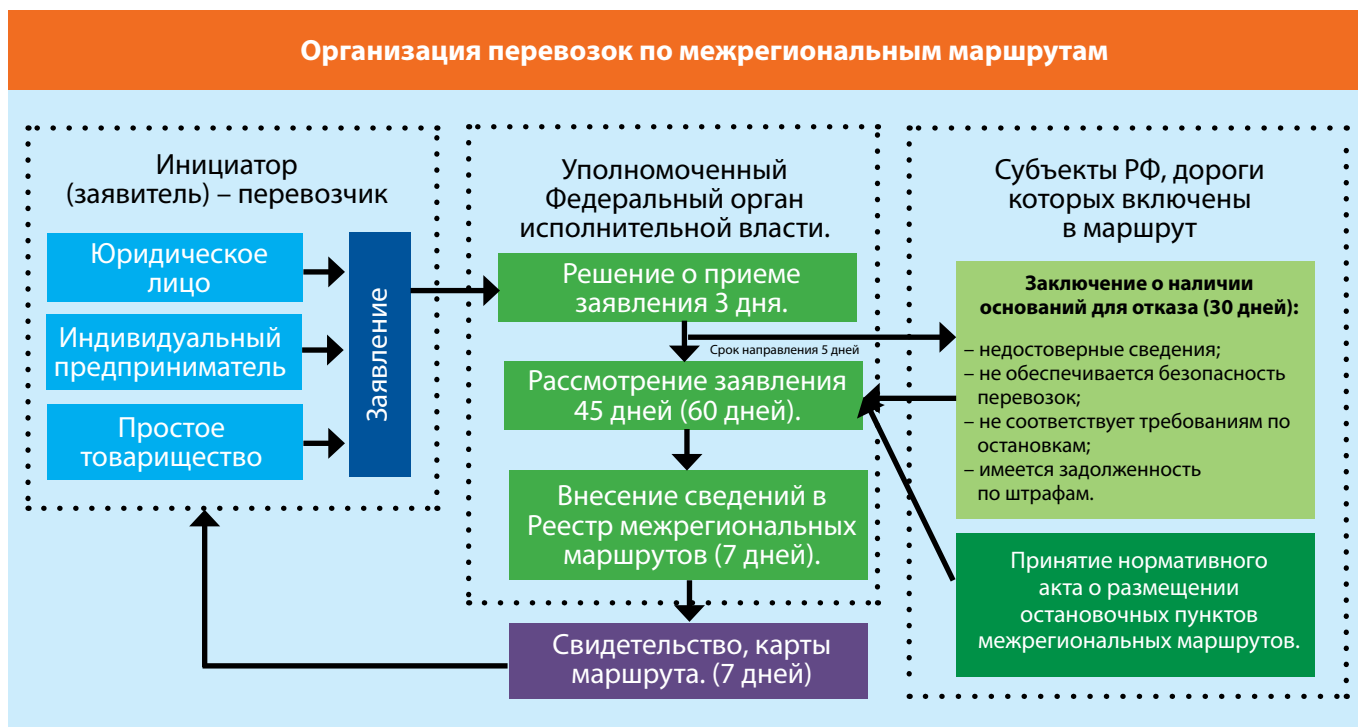
Однако, вследствие рамочного характера целого ряда положений закона, это невозможно без соответствующей правовой, нормативной базы субъектов РФ, муниципальных образований, без взвешенного, разумного и неаффилированного подхода к установлению и исполнению необходимых административных процедур.

Что Федеральный закон № 220-ФЗ предусматривает для обязательного регулирования региональным и муниципальным законодательством?

Федеральный закон устанавливает кардинально разные принципы организации перевозок по межрегиональным маршрутам, с одной стороны, и смежным межрегиональным, межмуниципальным и муниципальным маршрутам, с другой стороны.

**Перевозки по межрегиональным маршрутам**

Перевозки по межрегиональным маршрутам организуются исключительно по инициативе перевозчика, который направляет заявление в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Роль региональных органов власти сведена здесь к установлению соответствия маршрута, автобусов регламентированным требованиям в отношении обеспечения безопасности перевозок по дорогам не федерального значения, остановочных пунктов, предлагаемого расписания движения, экологических характеристик автобусов. Отсутствие информации от региона о несоответствии маршрута установленным законом требованиям рассматривается как согласование перевозок. В законодательстве субъектов здесь очевидно целесообразно предусмотреть установление порядка рассмотрения извещения об установлении маршрута, которое поступает от федерального органа, подготовки заключения о наличии регламентированных законом оснований для отказа в установлении или изменении маршрута, контроля учета. Также федеральным законом предусмотрено право субъек-





та на установление нормативным актом остановочных пунктов, разрешенных для использования в качестве начального или конечного для межрегиональных маршрутов. Данное положение дает региону, помимо инструмента регулирования мест размещения посадки и высадки, также и инструмент ограничения частоты движения посредством ограничения в выделении количества остановочных пунктов, что может явиться проблемой для другого региона в части невозможности в обеспечении спроса на организованные перевозки, а также для перевозчиков, которым может быть отказано в изменении маршрута вследствие превышения пропускной способности выделенного остановочного пункта. Поэтому, при проведении соответствующих административных процедур здесь важно в полной мере учесть интересы пассажира.

В отношении межрегиональных перевозок регионам также целесообразно учесть, что нормой закона (часть 12 статьи 4) предусмотрено право перевозчика на изменение трассы межрегионального маршрута на срок до 30 дней без извещения органа власти региона в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, к которым, в том числе, относится и ремонт дорог. Перечень таких ситуаций установлен законом. Очевидно, что соответствующими регламентами целесообразно предусмотреть механизм извещения со стороны федерального органа или владельца остановочного пункта, которых перевозчик извещает. Аналогичный механизм необходим и в случае намерения перевозчика прекратить перевозки, либо наличия предпосылок, способных привести к прекращению перевозок в соответствии со ст. 29, например намерения федерального органа по прекращению действия допуска к перевозкам.

При перевозках по межрегиональным маршрутам федеральным законом не предусмотрена возможность регулирования тарифов и перевозки льготных категорий граждан без оплаты проезда в соответствии с пол-

номочиями субъекта, предусмотренными федеральным законом № 184-ФЗ (пункт 12 статьи 26.2).

### **Муниципальные, межмуниципальные и межрегиональные смежные маршруты**

В отношении муниципальных, межмуниципальных и межрегиональных смежных маршрутов законом разделены процедуры установления, изменения, отмены маршрута, что составляет основу формирования маршрутной сети и предоставления допуска к перевозкам.

Полномочия по установлению всех процедур по формированию маршрутной сети возложены на законы, другие правовые, нормативные акты соответствующих административных образований. Соответственно все механизмы, связанные с обеспечением устойчивости перевозок, их качества и безопасности, выбора механизма конкуренции; установлением каких-либо требований, критериев качества обслуживания пассажиров; учетом мнения муниципальных образований при установлении, изменении маршрутов, согласовании остановочных пунктов, отнесены к полномочиям регионов и являются, в конечном счете, их ответственностью.

Федеральным законом установлено, что в законах или иных нор-

мативных актах местного уровня в обязательном порядке должен быть установлен порядок установления, изменения, отмены маршрута, основания для отказа в установлении, изменении, отмене маршрута.

На основании имеющегося опыта организации перевозок эксперты рабочей группы сошлись во мнении, что в правовых актах местного уровня целесообразно предусмотреть механизм принятия решения, в том числе по инициативе перевозчика. Передача полномочий в этой части исключительно на какие-либо группы или органы планирования маршрутной сети региона неизбежно приведет к недопустимому консерватизму и росту сроков в реакции на потребности населения в перевозках. Для обоснования причин отказа в установлении, изменении маршрута ввиду многообразия возможных вариантов и факторов, влияющих на принятие решения, целесообразно обеспечить разумную формализацию таких причин в сочетании с комиссионным обсуждением неформализуемых вариантов. Учитывая целесообразность привлечения общественности для решения местных проблем, соответствующие заявления и требования руководителей государства, для принятия оптимальных, не ангажированных ре-

**Организация регулярных перевозок по муниципальным, межмуниципальным, межрегиональным смежным маршрутам**

**Формирование маршрутной сети:  
установление, изменение, отмена маршрута.**

**Допуск перевозчиков к обслуживанию маршрутной сети**

**Создание, размещение и использование  
объектов транспортной инфраструктуры**

**Контроль соблюдения требований  
и обязательств перевозчика**

шений целесообразно в значимом представительстве включать помимо представителей органов власти и контрольных органов также представителей профессионального сообщества и обществ, представляющих интересы пассажиров. В процессе подготовки федерального закона рабочая группа определила порядок формирования таких комиссий и порядок принятия решения. В качестве примера он может быть опубликован на сайте Российского автотранспортного союза.

Момент установления, изменения, отмены маршрута закон связывает с моментом включения предусмотренных законом сведений в соответствующий Реестр маршрутов. Перечень сведений установлен федеральным законом. Правовым актом субъекта, муниципального образования необходимо предусмотреть перечень дополнительных сведений, которые могут быть включены в такой Реестр. Реестр формируется единым для перевозок по регулируемым и нерегулируемым тарифам, соответственно, в части требований федерального закона, на основе единого порядка установления, изменения и отмены маршрутов.

**Смежные межрегиональные маршруты**

Для формирования маршрутной сети смежных межрегиональных маршрутов законом предусмотрено соглашение между субъектами РФ, которое должно предусматривать согласованный сторонами порядок принятия решений. Федеральным законом содержание соглашения оговорено в части обязательного наличия общего для сторон соглашения порядка установления, изменения, отмены маршрута. Экспертные рекомендации здесь, в части инициатора, выработки формализованных причин, комиссионного принятия решения, аналогичны ранее представленным с дополнением того, что в состав комиссии необходимо включать представителей уже обеих сторон соглашения. Соглашением должен

быть определен субъект, который будет вести общий реестр, его дополнительные пункты, а также определены порядок ведения, порядок согласования регулируемых тарифов и подготовки документов планирования. Непростым вопросом представляется решение о территориальной принадлежности начального остановочного пункта, в зависимости от которого определяется субъект, устанавливающий маршрут, определяющий процедуру допуска к перевозкам. Здесь, очевидно, целесообразно определиться по направленности пассажиропотока, то есть заинтересованности граждан субъекта в перевозках. Необходимо иметь в виду, что помимо полномочий по установлению маршрута, выбора перевозчика, установления требований к перевозкам возникает и ответственность перед гражданами за результаты работы маршрута.

**Документ планирования организации перевозок**

Документу планирования организации перевозок в законе отведена важная роль в отношении всех маршрутов. Этот документ является нормативным правовым актом. Именно он должен определить генеральное направление развития транспорта ре-

гиона по всем направлениям, включая установление, изменение, отмену маршрутов, вызванные к примеру, вводом внеуличных видов транспорта, установление новых требований к перевозкам, что необходимо не только для планирования развития транспорта, но и инвестиций перевозчиков. Документом планирования предусмотрено право отмены действующих маршрутов, перенос мест посадки, высадки пассажиров. Отмена действующего маршрута осуществляется с предупреждением перевозчика не менее чем за 180 дней.

**Допуск к перевозкам**

Допуск перевозчика к обслуживанию маршрутов по регулируемым и нерегулируемым тарифам осуществляется по существенно разным процедурам в связи с разными источниками финансирования перевозок.

Допуск к перевозкам по регулируемым тарифам осуществляется путем проведения конкурсных процедур по отбору перевозчика для выполнения установленного объема транспортной работы при выполнении регулярных перевозок и заключения с победителем государственного, муниципального контракта. Процедуры регулирования отношений по обеспечению государственных и муни-



Автотранспортная отрасль ежедневно обеспечивает жизненные потребности десятков миллионов граждан России и во многом определяет все функционирование национальной экономики

**Организация регулярных перевозок по муниципальным, межмуниципальным, межрегиональным смежным маршрутам.**

**На конкурсной основе .**

**Пролонгация ранее выданного Свидетельства.**

**ФЗ: Установление порядка извещения о проведении конкурса.**

**ФЗ: Установление требований к участнику конкурса.**

**Формирование конкурсного предложения.**

**Установление критериев конкурсного отбора – веса критериев, порядка оценки конкурсного предложения.**

**Установление порядка проведения конкурса.**

**Проведение конкурсной процедуры – выдача свидетельства и карт маршрута победителю.**

ципальных нужд установлены федеральным законом № 44-ФЗ («О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). Федеральный закон № 220-ФЗ предусматривает в этой сфере в отношении регулярных перевозок право на установление заказчиком единых проездных билетов для установленного перечня маршрутов, субсидий на компенсацию части затрат перевозчика, а также право перечислять заказчику или оставлять плату за проезд пассажиров у перевозчика. В этой части законом субъекта целесообразно выбрать из перечисленных наиболее приемлемый для региона вариант или варианты организации перевозок.

Допуск к перевозкам по нерегулируемым тарифам также осуществляется на конкурсной основе для новых маршрутов и в случае лишения перевозчика права на перевозки, либо путем пролонгации ранее предоставленного допуска. Процедура извеще-

ния о конкурсе подробно регламентирована статьями 21 и 22 Федерального закона 220-ФЗ. Регламентированы также требования к участникам конкурса (статья 23). Установление местным законодательством дополнительных требований, что присутствует в ряде законопроектов субъектов РФ, не допускается. Местным законодательством необходимо установить порядок проведения конкурса, требования к перевозкам, критерии конкурсного отбора. Федеральный закон устанавливает выбор в отношении критерия, связанного с характеристиками транспортных средств, влияющими на качество перевозок. Также местным законодательством, в зависимости от приоритетов, необходимо определить вес каждого критерия выбора победителя. В случае равенства оценки претендентов федеральным законом победителем определен инициатор установления нового маршрута или в отсутствие такового – претендент, подавший заявку первым.

Учитывая доступность прочтения в настоящее время отдельных законопроектов регионов, докладчик обратил внимание на целесообразность исключения повторений тенденций прошлых редакций, связанных с предъявлением к перевозкам заведомо неисполнимых требований, а также требований, приводящих к неоправданным расходам перевозчиков. Такие требования приводят, с одной стороны, к излишним расходам на контроль, с другой, к постоянной подверженности административному давлению любого перевозчика, избирательному применению административной практики.

Допуск к перевозкам подтверждается исключительно административным актом – свидетельством на осуществление перевозок, которое выдается перевозчику, а также картами маршрута, которые выдаются на каждое транспортное средство без фиксации государственного номера. Содержание и порядок переоформления этих документов регламентирован федеральным законом. Договор на перевозки – то есть гражданско-правовой акт здесь не предусмотрен, при этом частью 1 статьи 421 ГК РФ предусмотрено установление обязанности заключения договора исключительно федеральным законодательством.

Статьей 29 федерального закона регламентированы случаи прекращения и приостановления действия свидетельства уполномоченным органом, его выдавшим, и в судебном порядке. В последнем случае правовым актом местного уровня, соглашением между субъектами могут быть установлены дополнительные обстоятельства, связанные с нарушениями перевозчика. Учитывая необходимость судебных решений по этим обстоятельствам, очевидно, они должны быть существенными и не должны дублировать нормы федерального закона.

Федеральным законом предусмотрена возможность изменения вида регулярных перевозок (статья 18), предусматривающая переход к пе-

**Полномочия и требования №220-ФЗ к регулированию процедур законодательством субъектов РФ, органами местного самоуправления:**

**Дополнительные (к установленным ФЗ) случаи обращения в суд на прекращение или приостановление действия свидетельства. (ст. 29 ч. 5).**

**Порядок принятия решения по изменению вида регулярных перевозок (ст. 18).**

**Условия и порядок принятия решения о перевозке льготных категорий граждан при осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам (ст. 20).**

**Порядок регистрации и контроля парковок для стоянки автобусов в ночное время (ст. 33).**

**Регламент контроля соблюдения требований местного законодательства при осуществлении регулярных перевозок (ч.2 ст. 35)**

**Порядок рассмотрения ежеквартальных отчетов перевозчиков (ст. 37).**

**Установление порядка согласования мест посадки, высадки пассажиров при перевозках по заказу. (ст. 39).**

рий граждан при перевозках по нерегулируемым тарифам (статья 20). Данное положение позволит сэкономить существенные средства бюджета региона в случаях необходимости организации перевозок льготных категорий граждан по действующему маршруту без необходимости заключения государственного (муниципального) контракта с оплатой перевозок льготников из бюджета. Местным законодательством целесообразно предусмотреть случаи, условия и порядок принятия подобных решений, а также порядок согласования с действующим перевозчиком размеров компенсации перевозки льготных категорий.

С 15 июня 2016 г. вступает в силу статья 33 закона, предписывающая стоянку транспортного средства в ночное время исключительно на парковках, установленных субъектом РФ. В законодательстве субъекта здесь необходимо предусмотреть порядок регистрации и контроля таких парковок, а также действия органов местного самоуправления. Законом не предусматривается необходимость создания каких-то новых мест ночных стоянок для автобусов, если они осуществляются на огороженных территориях предприятий, соответствующих требованиям, уста-

ревозкам либо по регулируемым тарифам, либо к перевозкам по нерегулируемым тарифам. В обоих случаях такой переход должен быть предусмотрен в документе планирования регулярных перевозок с предупреждением действующего перевозчика не менее чем за 180 дней. Допуск к новому виду перевозок осуществляется по конкурсным процедурам. Местным законодательством целесообразно предусмотреть случаи и порядок принятия такого решения.

#### **Важные нововведения**

Важным нововведением в практику перевозок для многих регионов являются положения закона, предусматривающие возможность организации перевозок льготных катего-



Перевозки по межрегиональным маршрутам организуются исключительно по инициативе перевозчика, который направляет заявление в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти



Положениями федерального закона заложены правовые основы для обеспечения стабильного перехода к новым условиям организации перевозок

новленным Министерством транспорта РФ. Норма направлена на исключение ночных стоянок автобусов вдоль улиц, на придомовых территориях, на наведение элементарного порядка в этой сфере.

#### **Контроль за реализацией положений федерального закона**

Контроль за реализацией положений федерального закона № 220-ФЗ возложен на органы государственного контроля и на местные уполномоченные органы. Орган государственного контроля контролирует: законность перевозок, соблюдение требований по количеству, характеристикам транспортных средств, соблюдению порядка посадки, высадки пассажиров, то есть, в том числе, фактически соблюдение трассы маршрута, расписания движения. Местные уполномоченные органы осуществляют контроль иных, указанных в государственном контракте и свидетельстве, обязательств перевозчика. Правовым, нормативным актом местного уровня необходимо предусмотреть регламент контроля.

Федеральным законом предусмотрено право передачи полномочий по контролю от федерального органа к уполномоченному органу субъекта

в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

#### **Ежеквартальный отчет**

В соответствии с требованиями статьи 37 федерального закона 220-ФЗ перевозчик обязан предоставлять ежеквартальный отчет в орган власти, который предоставил ему допуск к перевозкам. Форма, содержание, сроки предоставления оговорены федеральным законом. Правовым актом местного уровня необходимо установить порядок рассмотрения отчета, выводы и последствия по результатам. В имеющихся в распоряжении проектах новых правовых актов некоторых регионов этого нет.

#### **Согласование мест посадки, высадки пассажиров для перевозок по заказу**

В положения закона введена норма (статья 39), предоставляющая полномочия субъектам РФ по установлению порядка согласования мест посадки, высадки пассажиров для перевозок по заказу. В настоящее время таких согласований не предусмотрено. Введение согласования существенно усложнит деятельность перевозчиков, граждан и организаций в этой сфе-

ре. Представляется, что для разных видов перевозок по заказу, их различной частоты и других параметров перевозок целесообразно установить существенно различный порядок согласования мест посадки, высадки пассажиров, вплоть до уведомительного.

В завершение своего выступления С. Москвичев отметил, что положениями закона заложены правовые основы для обеспечения стабильного перехода к новым условиям организации перевозок, стабильного развития предприятий пассажирского автотранспорта, роста инвестиций. Представляется исключительно важным, чтобы законодательство регионов РФ, муниципальных образований строилось исключительно в развитие данного закона, тем более что он в полном объеме предоставляет возможность сочетания широкого круга государственных и частных интересов в сфере организации пассажирских перевозок.

#### **Продолжение следует**

В очередном номере «АТ» речь пойдет о выступлениях других участников мероприятия, которые подробно рассказали о правоприменительной практике Федерального закона № 220-ФЗ; о проблемах переходного периода вступления в силу этого закона; об особенностях размещения муниципальных и государственных заказов на услуги по перевозке автомобильным транспортом общего пользования и определения начальной максимальной цены контрактов; а также приведем ответы на вопросы, заданные участниками отраслевого семинара.

**От редакции:** полный текст Федерального закона от 13.07.2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» был опубликован в журнале «АТ» № 9, 2015 г., с. 58.