

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров и иных лиц автобусами»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о лицензировании перевозок пассажиров и иных лиц автобусами» (далее – проект акта, Положения о лицензировании перевозок пассажиров и иных лиц автобусами), разработанный и направленный для подготовки настоящего заключения Минтранс России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) в период с 17 ноября по 13 декабря 2018 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) (ID проекта: 02/07/11-18/00085489).

Проектом акта устанавливаются новые полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, тем самым принятие проекта акта сопряжено с риском возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Проектом акта устанавливаются лицензионные требования и порядок лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами.

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 28 Правил были проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности в срок с 25 декабря по 29 декабря 2018 года. В ходе публичных консультаций были получены позиции Российского союза промышленников и предпринимателей, Российского автотранспортного союза, Ассоциации международных автомобильных перевозчиков, Московского областного транспортного союза, Московской торгово-промышленной палаты, НО «Солидарность», Ассоциации «Независимый союз пассажирских перевозчиков города Хабаровска», Российского союза туриндустрии, НП «Томский автотранспортный союз», Ульяновского территориального отраслевого союза работодателей «Транспортный альянс», частично учтенные в настоящем заключении. Отдельные замечания и предложения к проекту акта, не учтенные в настоящем заключении, приведены в приложении к настоящему заключению и рекомендуются для детального рассмотрения разработчиком в целях их возможного учета при доработке проекта акта.

С учетом публичных консультаций представляется целесообразным отметить следующее.

1. Согласно позиции разработчика, изложенной в сопроводительном письме, проект акта разработан в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами» (далее – Закон № 386-ФЗ), вступающий в силу с 1 марта 2019 года. Законом № 386-ФЗ устанавливается, что лицензированию подлежит деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, без уточнения видов перевозок, которые подлежат лицензированию.

По сравнению с действующей редакцией Положения о лицензировании перевозок пассажиров и иных лиц автобусами проектом акта расширяется перечень видов деятельности, на которые распространяются лицензионные требования, в частности, на регулярные перевозки в международном сообщении, перевозки пассажиров по заказам, а также перевозки для собственных нужд юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 7 статьи 2 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением

международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» (далее – Закон № 127-ФЗ) к осуществлению международных автомобильных перевозок российские перевозчики допускаются при наличии документа, удостоверяющего допуск российского перевозчика к осуществлению международных автомобильных перевозок. Порядок допуска российских перевозчиков к осуществлению международных автомобильных перевозок установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2001 г. № 730 (далее – Порядок допуска).

Таким образом, установление лицензирования наряду с необходимостью получения допуска к осуществлению международных автомобильных перевозок может привести к двойной разрешительной системе допуска перевозчиков к осуществлению деятельности. При этом отдельные положения проекта акта в части определения лицензионных требований не корреспондируют нормам Закона № 127-ФЗ относительно требований, предъявляемых к соискателю допуска, остальные положения – частично дублируют действующие требования по допуску к международным перевозкам.

На основании вышеизложенного представляется необходимым исключить международные перевозки из перечня лицензируемых видов перевозок.

2. В связи с расширением перечня видов перевозок, для осуществления которых требуется лицензия, субъекты предпринимательской и иной деятельности, несмотря на то, что срок действующих лицензий еще не истек, должны будут получить лицензию в сроки, установленные статьей 6 Закона № 386-ФЗ, то есть не позднее 29 июня 2019 года.

2.1. Проектом акта расширяются требования к лицензиатам, а именно: вводится необходимость подтверждения наличия или аренды парковочных мест, наличия тахографов, если указанное предусмотрено действующим законодательством, соблюдения норм транспортной безопасности, наличия ответственного работника за обеспечение безопасного дорожного движения, прошедшего аттестацию.

Количество действующих лицензий по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением перевозок по заказам и перевозок для собственных нужд), составляет 28 508 единиц<sup>1</sup>. Таким образом, в случае принятия проекта акта обязанность получения лицензии возлагается не только на перевозчиков, осуществляющих перевозки, ранее не требовавшие лицензирования, но также на лицензируемые перевозки в силу действующего регулирования.

---

<sup>1</sup> По данным официального сайта Ространснадзора.

2.2. Разработчиком не приведено обоснования необходимости расширения действующих лицензионных требований. Вместе с тем в соответствии с разделами 9 и 11 сводного отчета оценка расходов субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, связанных с необходимостью соблюдения требований проекта акта, разработчиком не проводилась. При этом в соответствии со статьей 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации государственная пошлина за выдачу лицензии установлена в размере 7,5 тысяч рублей. Таким образом, в целом по отрасли для действующих лицензиатов в части перевозок пассажиров автомобильным транспортом получение новых лицензий повлечет дополнительные затраты в 213,8 млн. рублей. Кроме того, дополнительно отмечаем, что, например, школы и учебные заведения не являются коммерческими организациями, и оплата государственной пошлины осуществляется из региональных и местных бюджетов. Так, по оценкам субъектов предпринимательской и иной деятельности, на оплату государственных пошлин из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации потребуется порядка 1,35 млн. рублей.

2.3. Учитывая регламентные сроки проведения процедуры лицензирования, перевозчики вынуждены будут приостановить деятельность по перевозкам на период проведения необходимых административных процедур уполномоченным лицензирующим органом. В условиях регулярных перевозок, осуществляемых на основании заключенных государственных или муниципальных контрактов, пересмотр лицензионных требований с учетом необходимости получения новых лицензий будет сопряжен со срывом исполнения контрактных обязательств, а также неисполнением государственными и муниципальными органами обязанности по обеспечению населения транспортными услугами.

Кроме того, на момент заключения договора транспортная организация могла соответствовать всем действующим лицензионным требованиям, а соответствие новым лицензионным требованиям может быть затруднительным. Указанное обстоятельство не является основанием для расторжения договора. Кроме того, в таком случае следует учитывать время на проведение новых торгов и заключение договоров с новым перевозчиком, в течение которого регулярные перевозки не могут осуществляться.

2.4. В качестве лицензионного требования в проект акта включено требование о наличии тахографов в случаях, предусмотренных законодательством. Однако

нормативный правовой акт, определяющий виды транспортных средств и перевозок, которые должны осуществляться при наличии тахографов, до настоящего времени не принят<sup>2</sup>.

Таким образом, расширение требований к соискателям лицензии и несогласованность сроков соответствия таким требованиям способны привести к приостановлению деятельности перевозчиков, нарушению заключенных договоров на осуществление регулярных перевозок и, следовательно, к невозможности осуществления перевозок и выплате неустоек по действующим договорам.

Учитывая вышеизложенное, а также принимая во внимание расширение требований к соискателям лицензии, представляется необходимым дополнить проект акта положением, в соответствии с которым новые лицензионные требования, отличные от действующих до принятия проекта акта, не распространяются на действующие лицензии, либо дополнить перечень изъятий, предусмотренный разделом VI проекта акта, для действующих лицензиатов нормой о том, что, помимо положений пунктов 5 и 27, в отношении их не применяются также нормы пункта 4.

3. Часть предусмотренных проектом акта лицензионных требований к соискателям лицензии дублирует требования по обеспечению транспортной безопасности: присвоение автобусам категории, включение сведений о данных автобусах в реестр категорированных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, утверждение плана транспортной безопасности автобуса. Исполнение указанных лицензионных требований связано с материальными и временными затратами соискателей.

Так, решение о присвоении автобусам категории принимается не позднее 45 рабочих дней со дня поступления соответствующего заявления владельца автобуса. Сведения об автобусе должны быть включены в реестр категорированных объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств не позднее 10 рабочих дней со дня принятия решения о присвоении автобусу категории.

План транспортной безопасности автобуса разрабатывается на основании оценки его уязвимости. Оценка уязвимости должна проводиться в течение одного месяца. Решение

---

<sup>2</sup> В настоящее время абзацем 10 части 1 статьи 20 Федерального закона от 25 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» предусмотрено, что категории оснащаемых тахографами транспортных средств, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров, а также виды сообщения, в которых осуществляются такие перевозки транспортными средствами указанных категорий, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

об утверждении Плана транспортной безопасности автобуса принимается в течение 30 дней.

Таким образом, на выполнение указанных требований может потребоваться 55 рабочих дней и 60 календарных дней соответственно.

Кроме того, в соответствии с подпунктом «е» пункта 10 проекта акта в случае приобретения нового автобуса перевозчик должен направить в лицензирующий орган копию уведомления о присвоенной категории транспортному средству. На практике в настоящее время срок присвоения категории составляет более 30 дней (для субъектов, осуществляющих деятельность на Дальнем Востоке, по данным, представленным субъектам предпринимательской деятельности в ходе дополнительных публичных консультаций, сроки могут составлять 90 дней).

По оценкам субъектов предпринимательской деятельности, издержки, связанные с категорированием, с учетом лизинговых платежей на 5 лет составят порядка 50 тыс. руб. в месяц на автобус малого класса, 100 тыс. руб. в месяц на автобус среднего класса, до 190 тыс. руб. в месяц на автобус большого класса без учета недополученной выручки<sup>3</sup>. Таким образом, при потребности в ежегодном приобретении порядка 60 тысяч автобусов дополнительные затраты хозяйствующих субъектов, а именно на категорирование, и недополученная выручка могут составить более 6 млрд. рублей.

Вместе с тем, например, осуществление перевозок детей-школьников в регионах, не имеющих собственного парка школьных автобусов, сопряжено с необходимостью проведения конкурсных процедур. В этой связи даже в отсутствие лицензионных требований по обеспечению требований законодательства о транспортной безопасности транспортная компания не сможет приступить к перевозкам, пока не будут проведены процедуры категорирования автобуса, оценки уязвимости и разработка и согласование плана мероприятий в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Кроме того, контроль за соблюдением данных требований в настоящее время уже осуществляется в соответствии с Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2013 г. № 880.

---

<sup>3</sup> По оценкам субъектов предпринимательской деятельности, недополученная выручка выше затрат на категорирование в 3 раза и более.

Проектом акта предусматривается в качестве лицензионного требование о наличии тахографа для получения лицензии в случае, если необходимость его установки предусмотрена законодательством.

Обязанность оборудования автобусов тахографами будет распространяться не на все виды сообщения, или сроки такого оборудования будут дифференцированы по видам сообщения. Поскольку после получения лицензии автобус может быть использован для перевозок в любом виде сообщения, то это означает, что соискатель лицензии должен заранее определить, какой автобус будет использоваться для лицензируемых перевозок. Кроме того, как и в случае с требованиями законодательства о транспортной безопасности, исполнение требования об оснащении транспортных средств является необходимым и контролируемым в ходе эксплуатации транспортного средства.

Аналогичное замечание может быть сформулировано относительно лицензионного требования о страховании гражданской ответственности владельца автотранспортного средства, являющегося самостоятельным требованием отраслевого законодательства.

Учитывая, что эксплуатация транспортных средств невозможна без соблюдения требований законодательства о транспортной безопасности, об оснащении транспортного средства и наличии действующего полиса ОСАГО, а контроль за исполнением указанных требований осуществляется вне рамок лицензионного контроля (надзора), считаем необходимым исключить такие требования из состава лицензионных.

4. В соответствии с подпунктом «е» пункта 4 проекта акта соискатель лицензии (лицензиат) должен владеть парковками (парковочными местами), на которых на территории городских поселений, городских округов, городов федерального значения предполагается стоянка автобусов по возвращении их из рейсов и окончании смены водителя, либо заключить договоры об оказании услуг по стоянке (хранению) данных автобусов на таких парковках, принадлежащих сторонним организациям.

При этом для получения лицензии, а также для регистрации автобусов в реестре лицензий хозяйствующий субъект обязан предоставить в лицензирующий орган копии свидетельств о государственной регистрации права собственности или копии полученных не позднее 30 дней до дня направления в лицензирующий орган выписок из единого государственного реестра недвижимости о зарегистрированных правах на парковки, если эти парковки используются на основании договора аренды, на праве хозяйственного ведения, на праве оперативного управления или на основании договоров об оказании услуг

по стоянке (хранению) данных автобусов на парковках, принадлежащих сторонним организациям, копии договоров аренды парковок (парковочных мест), актов передачи парковок (парковочных мест) соискателю лицензии в хозяйственное ведение, актов о передаче парковок (парковочных мест) соискателю лицензии в оперативное управление или договоров об оказании услуг по стоянке (хранению) автобусов.

По информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности, автобусы могут парковаться, например, на заводских территориях (служебный транспорт), при отелях (туристические автобусы), на охраняемых стоянках, где земельные отношения должным образом не оформлены или только находятся в процессе оформления. Получить выписку ЕГРН на эти площадки представляется затруднительным. В этой связи выполнение предлагаемых проектом акта лицензионных требований в части предоставления информации о парковочных местах может не отражать реальной картины местонахождения транспортного средства.

Кроме того, лицо, управляющее автобусом, вправе выбирать любое подходящее для стоянки место в соответствии с правилами дорожного движения с учетом его местонахождения.

Вместе с тем в соответствии с абзацем четвертым части 2 статьи 20 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» требование по владению парковками или обязательному заключению договоров по размещению на парковках иных лиц не предусмотрено. Вместе с тем требуется обеспечить такую стоянку на парковках или парковочных местах, соответствующих установленным требованиям.

Также следует отметить, что в государственный реестр недвижимости включены сведения обо всех парковках, в том числе зарегистрированных ранее предусмотренной проектом акта даты. Указанные сведения должны быть представлены в отношении каждого транспортного средства. Учитывая значительное количество необходимых выписок из реестра, а также возможность получения лицензирующим органом информации о наличии во владении лицензиата парковки самостоятельно посредством обращения к соответствующему реестру в рамках межведомственного информационного обмена, предоставление указанных документов является избыточным.

Кроме того, контроль исполнения требования о наличии парковочных мест в ходе лицензионного контроля не может быть обеспечен по ряду причин. Так, на основании



информации, представленной субъектами предпринимательской деятельности, следует отметить, что в подавляющем большинстве случаев для стоянки транспортных средств используются парковки сторонних организаций на основании договоров об оказании услуг по стоянке (хранению) автобусов. В таких случаях при выездной проверке лицензиата лицензирующий орган не вправе пройти на территорию парковки с тем, чтобы удостовериться, что она отвечает установленным требованиям. Лицензиат также не вправе запросить у владельца парковки документы, подтверждающие факт пребывания автобуса на парковке (например, журнал регистрации заезда и выезда автобусов с территории парковки). В этой связи проведение проверки соблюдения соискателем лицензии (лицензиатом) данных требований трудновыполнимо.

Таким образом, лицензионный контроль должен быть направлен не на проверку наличия у лицензиата парковки, соответствующей установленным требованиям, а на выявление случаев стоянки автобусов лицензиата в межменное время вне таких парковок.

При этом в случае необходимости осуществления лицензионного контроля за соблюдением требований о наличии парковочных мест подконтрольными субъектами будут являться не лицензиаты, а третьи лица – владельцы парковочных мест, что противоречит принципам контрольной деятельности.

Таким образом, считаем необходимым исключить требования, предусмотренные подпунктом «е» пункта 4, подпунктом «ж» пункта 5, подпунктом «з» пункта 8, третьим абзацем подпункта «д» пункта 9 и подпунктом «в» пункта 10.

5. В соответствии с подпунктом «и» пункта 8 проекта акта лицензирующий орган вносит сведения в реестр лицензий, в том числе адрес помещения, в которых хранятся подтверждающие выполнение лицензионных требований документы, оформленные в отношении соответствующего автобуса и управляющих данным автобусом водителей. Обращаем внимание, что требование о наличии указанного помещения не может быть применено к лицензиатам, использующим электронные системы документооборота, использование которые в настоящее время является приоритетным над традиционными формами бумажного документооборота. В этой связи указанная норма должна быть исключена из проекта акта.

Аналогичное замечание может быть отмечено в отношении требования о представлении сведений об адресе помещения для хранения документов, установленного

подпунктом «д» пункта 9 проекта акта и подпунктом «г» пункта 10 проекта акта.

Отдельно обращаем внимание, что из перечня документов, информация о которых включается в реестр лицензий, а также перечня документов, необходимых для получения лицензии, следует исключить документы, которые не требуются для подтверждения соблюдения лицензионных требований.

Кроме того, в соответствии с пунктом 13 проекта акта лицензирующий орган принимает решение о включении автобуса в реестр или об отказе во включении в реестр после проверки полноты представленных документов. Однако несоблюдение требования об обеспечении полноты представленных сведений, а также несоблюдение лицензионных требований в соответствии с пунктом 17 проекта акта не включены в основания для отказа во включении сведений в реестр лицензий. Следовательно, исходя из логики проекта акта, предоставление одного из документов с достоверными сведениями, предусмотренных пунктом 5 проекта акта, является достаточным основанием для включения в реестр.

Представляется целесообразным дополнительно проработать проекта акта в соответствии с указанным замечанием.

6. В комплект документов, которые необходимо представить для получения лицензии, в соответствии с подпунктом «е» пункта 5 проекта акта включена копия договора обязательного страхования автогражданской ответственности (далее – договор), заключенного соискателем лицензии. В этой связи следует отметить, что:

во-первых, договор может быть составлен в электронном виде;

во-вторых, действующим законодательством не ограничен круг лиц, являющихся страхователем, то есть договоры могут быть заключены как соискателем лицензии, так и иным лицом, например, в случае аренды транспортного средства;

в-третьих, наличие договора является необходимым условием для осуществления перевозки на конкретном транспортном средстве, а не условием допуска организации к осуществлению деятельности и проверяется в рамках иных видов контроля;

в-четвертых, информация о заключенных договорах содержится в автоматизированной системе Российского союза автостраховщиков и может проверяться лицензирующим органом самостоятельно, например, по информации о серии и номере договора.

Таким образом, по результатам анализа положений проекта акта сделан вывод о наличии в проекте акта требований о представлении значительного количества сведений,

которые требуется представить соискателями лицензии и лицензиатами, имеющихся в распоряжении других государственных органов. При этом проверка достоверности и актуальности представленных сведений может быть осуществлена только посредством анализа ответов на межведомственные запросы на получение подтверждаемой информации.

Учитывая значительное увеличение общего количества лицензиатов (по оценкам субъектов предпринимательской деятельности, общее количество лицензиатов вырастет в 2,5-3 раза), представляется целесообразным проанализировать риск хранения объемных документов в бумажном виде и отказаться от требований по представлению бумажных носителей информации, содержащих сведения, имеющиеся в распоряжении государственных органов или официальных открытых источниках. Кроме того, представляется целесообразным получение части сведений лицензирующим органом в порядке межведомственного информационного обмена.

На основании вышеизложенного представляется целесообразным доработать проект акта в соответствии с указанными замечаниями.

По результатам оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России может быть сделан вывод о том, что:

- наличие проблемы и целесообразность ее решения с помощью регулирования, предусмотренного проектом акта, обоснованы;
- в проекте акта выявлены положения, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.