

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ
Совета при Президенте Российской Федерации
по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства
по проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 34
Федерального закона «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»

1. Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «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 – Проект) направлен на экспертизу в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства (далее – Совет) Министерством транспорта Российской Федерации (письмо от 16 марта 2018 г. № НА-04/3594).

Согласно пояснительной записке Проект преследует цель усовершенствовать действующую систему расчета платы за услуги автовокзалов и автостанций, связанные с перевозками пассажиров автобусами (в связи с тем, что в настоящее время основным источником дохода для большинства автостанций и автовокзалов являются агентские услуги по продаже билетов, но при этом перевозчики на дальние расстояния отчисляют им за услуги по продаже билетов больше, чем перевозчики на короткие расстояния, что ставит одних перевозчиков в менее выгодные условия по сравнению с другими).

2. Аналогичный законопроект уже рассматривался Советом. По нему было дано отрицательное Экспертное заключение от 26 июня 2017 г. № 166-3/2017 ввиду его концептуальной непродуманности.

В частности, Совет отметил, что предложенные законопроектом нормы повлекут кардинальные изменения в структуре правоотношений между перевозчиками, автовокзалами (автостанциями) и пассажирами, что требует серьезного обоснования. Указывалось, что, без сомнений, целесообразно в нормативном порядке утвердить минимальный перечень обязательных услуг, которые должны оказываться на любой автостанции (автовокзале), однако законопроект не позволяет определить, по каким критериям такой перечень должен быть ограничен. При этом и пояснительная записка не говорит, какие именно услуги предполагается внести в этот перечень. Как следствие, включенными в него могут оказаться услуги, предназначенные исключительно для создания большего комфорта пассажирам и не интересующие при этом перевозчиков как таковых.

Отмечалось, что не сделано экономическое обоснование законопроекта, тогда как лишь при его наличии можно с уверенностью судить, каковы будут последствия принятия предлагаемого закона. Разработчики законов должны, во всяком случае, стремиться к тому, чтобы их предложения не повлекли негативных имущественных последствий для граждан, но именно в этом отношении законопроект вызывает серьезные сомнения.

Внимание обращалось на то, что существующая система оплаты услуг, оказываемых автовокзалами и автостанциями пассажирам и перевозчикам, не является совсем необоснованной экономически, поскольку очевидно, что чем через большее число автовокзалов и автостанций проходит перевозка, тем большая сумма должна отчисляться на оплату оказываемых ими услуг – вопрос лишь в том, чтобы полученная одним из транспортных агентов сумма отчисления от стоимости билета была справедливо распределена между всеми автовокзалами и автостанциями, через которые проходит перевозка. При этом было указано, что действующая система оказания и оплаты дополнительных транспортных услуг может быть дополнена обязательным

набором таких услуг (в основу которого должен быть положен разумный критерий).

Было упомянуто, что принятие предложенного закона теоретически должно повысить качество услуг, оказываемых пассажирам, и ответственность за оказание и оплату этих услуг. Однако первым и наиболее заметным результатом реализации рассмотренных нововведений скорее всего станет существенное удорожание перевозок пассажиров автомобильным транспортом: тарифы на перевозки, которые, наверное, не будут снижены, будут дополнены тарифами на оказание услуг при таких перевозках. Либо у перевозчиков появятся дополнительные и некомпенсируемые производственные расходы, либо перевозчики будут искать любые пути, чтобы эти расходы уменьшить или каким-то образом компенсировать. Очевидно, что в первую очередь возмещение будет делаться за счет пассажиров: возложение на перевозчика обязанности оплачивать услуги, которые должны оказываться не ему непосредственно, а пассажирам, неизбежно вызовет у перевозчиков стремление покрыть свои дополнительные расходы, а значит, последует рост стоимости проезда для всех без исключения пассажиров, хотя соответствующими услугами в действительности воспользуются далеко не все из них.

Кроме того, указывалось на основания полагать, что с принятием предложенного закона перевозчики фактически будут оплачивать содержание определенных объектов на территории автовокзалов и автостанций (таких, в частности, как пункты питания), прибыль от эксплуатации которых будет извлекать владелец объекта транспортной инфраструктуры.

Совет особо отметил, что предлагаемые законопроектом новации (обязательный перечень услуг, оказываемых перевозчикам и пассажирам, а также заключение самостоятельных договоров на оказание таких услуг) не являются чисто юридическими мерами – они должны отражать хорошо продуманные и просчитанные решения, от которых разработчики

законопроекта, судя по всему, намеренно отказались. В связи с этим при проработке экономической основы рассматриваемого вопроса имеет смысл обратить внимание и на другие допустимые подходы к его решению.

К примеру, если на владельца автостанции (автовокзала) законодательно налагается обязанность обеспечить для пассажиров и перевозчиков определенный набор услуг, выполнение этой обязанности, вероятно, может хотя бы отчасти финансироваться либо государством, издавшим соответствующее предписание, либо самим владельцем объекта инфраструктуры за счет извлекаемых им как предпринимателем доходов.

В качестве юридико-технического недостатка отдельно было отмечено, что делать перечень определенных услуг, если он утвержден нормативно, частью договора не имеет смысла – достаточно ссылки в договоре на соответствующий нормативно-правовой акт.

3. Проект, поступивший на экспертизу в настоящее время, ничем не отличается от упомянутого законопроекта, уже рассмотренного и отклоненного Советом – их тексты совпадают буквально. Не внесены изменения также и в пояснительную записку к Проекту.

Вместе с тем к Проекту – видимо, в качестве обоснования его целесообразности – приложен научно-исследовательский отчет по теме «Совершенствование системы взаимодействия автовокзалов (автостанций) и организаций-перевозчиков», подготовленный ОАО «Научно-исследовательский институт автомобильного транспорта».

Поскольку в финансово-экономическом обосновании к Проекту не воспроизведены какие – либо положения этого научного отчета и вообще не содержится упоминания о нем, данный отчет не может считаться в полном смысле обосновывающим Проект документом.

Тем не менее, его положения имеет смысл вкратце рассмотреть. Они сводятся к следующему.

Существующая система взаимоотношений перевозчиков с автостанциями (автовокзалами), при которой основной доход для

большинства из числа последних составляет плата за агентские услуги по продаже билетов, приводит к ряду проблем.

Во-первых, распространившиеся продажи билетов через интернет снижают доходы автостанций (автовокзалов). Это, в свою очередь, ведет к нехватке средств на исполнение автовокзалами и автостанциями всех требований законодательства о перевозках.

Во-вторых, проводимые перевозчиками акции, при которых билеты продаются по сниженным ценам, ведут к тому, что расходы автовокзалов и автостанций возрастают ввиду необходимости обслуживать увеличивающееся число пассажиров, тогда как доходы их вследствие упомянутых акций падают.

В-третьих, отсутствуют основания для включения в договор автовокзала (автостанции) с перевозчиком той или иной услуги, которая должна предоставляться пассажиру или перевозчику за счет перевозчика, в ситуации, когда перевозчик не считает эту услугу обязательной.

При этом отмечается, что сейчас при перевозках на дальние расстояния величина агентского сбора за продажу билетов выше, так как цена билета зависит от расстояния поездки, что создает преимущества для одних перевозчиков перед другими, в то время как деятельность всех перевозчиков идентична.

С другой стороны, складываются ситуации, когда агентское вознаграждение автовокзала (автостанции) от продажи билета с более высокой стоимостью, связанной с более комфортными условиями поездки, неоправданно выше агентского вознаграждения при продаже дешевого билета при использовании транспортного средства с менее комфортными условиями.

Кроме того, величина агентского сбора, определяемого в процентах от стоимости билета, часто экономически необоснованна. Как следствие, нередко происходит перекрестное субсидирование, при котором за счет высокого размера агентского вознаграждения, полученного от одних

перевозчиков, обслуживаются перевозчики, агентского вознаграждения от которых не хватает для обслуживания их самих и их пассажиров.

Существующая система расчетов за услуги ведет иногда к несоблюдению прав пассажиров, например, когда автовокзалы и автостанции устанавливают комиссионный сбор за предварительную продажу билетов.

Чтобы устранить отмеченные недостатки, предлагается законодательно создать условия, при которых «экономика автовокзалов и автостанций не зависела бы от объемов выполняемых ими агентских услуг». Для этого нужно: а) нормативным порядком установить перечень обязательных платных услуг, оказываемых пассажирам и перевозчикам на территориях и в зданиях автовокзалов и автостанций за счет перевозчика по маршруту, на котором находится соответствующий автовокзал (автостанция); б) нормативно закрепить перечень тарифов и сборов на обязательные услуги по упомянутому перечню, а также правила формирования этих тарифов и сборов.

Отмечается, что отдельные автовокзалы в России уже перешли на расчеты по перечню оказываемых услуг, отказавшись от практики агентских вознаграждений.

С учетом опыта их работы делаются следующие обобщения:

1) В ряде случаев – как правило, при смежных межрегиональных маршрутах – стоимость услуг автовокзала при разных подходах к их расчету примерно совпадает.

2) В отношении межрегиональных маршрутов тенденция такова, что чем выше стоимость билетов, тем выше стоимость услуг автовокзала, рассчитанная на основе агентского вознаграждения.

3) На международных маршрутах стоимость услуг автовокзалов «по новым тарифам на обязательные услуги» намного выше стоимости их же услуг, рассчитанной на основе агентского вознаграждения.

В названном отчете дан сравнительный анализ принципов организации деятельности автовокзалов в таких странах как Великобритания, Латвия,

Германия, США. Из него делается вывод, что в перечисленных странах реализуются различные схемы взаимодействия автовокзалов и перевозчиков, но при этом обязательно присутствует дифференциация тарифов на услуги автовокзалов в зависимости от наличия инфраструктуры, необходимой для оказания услуги, особенностей маршрутов (вид сообщения, дальность поездки) и режимов их обслуживания (количество и время отправок транспорта).

Из приведенных положений можно заключить, что должным обоснованием для Проекта предложенный научный отчет не служит. Убедительных доводов в пользу того, что автовокзалам и автостанциям целесообразно использовать только один строго определенный способ расчета своих услуг не представлено.

Если обратиться к частностям сравнительного анализа подходов к проблеме в упомянутых странах, можно заметить, например, что в Латвии рижский автовокзал предоставляет пассажирам ряд услуг, среди которых значатся, кроме прочего, предоставление мест для хранения ручной клади и предоставление возможности парковки транспортных средств до и после рейса, а также между рейсами на территории автобусного терминала, если его технические возможности позволяют данные операции. Видимо, имеется в виду, что данные услуги должны предоставляться обязательно, поскольку далее упоминается право оказывать дополнительные услуги, как-то: услуги точек быстрого питания, услуги пунктов продажи печатной и сувенирной продукции и т.п.

Если ориентиром для разработчиков Проекта служили упомянутые обязательные услуги, оказываемые в Латвии, то в контексте Проекта все они должны оплачиваться перевозчиками (видимо, за счет соответствующего увеличения стоимости проезда для пассажиров). Однако непонятно, почему содержание камер хранения и парковок для автомобилей частных лиц должно возлагаться на перевозчиков, в то время как услуги по парковке

машин и хранению ручной клади вполне могут оказываться тем лицам, которые имеют интерес в этих услугах, исключительно за их счет.

Больше того, применительно к США в упомянутом сравнительном анализе указано, что американские автовокзалы, обычно находящиеся в ведении частных компаний, самостоятельно определяют перечень услуг для перевозчиков и пассажиров. То есть американская практика прямо расходится с тем, что предлагается в рассматриваемом Проекте.

Таким образом, даже с учетом положений представленного научного отчета нельзя сказать, что разработчики Проекта показали необходимость законодательно изменить существующий порядок взаимоотношений между перевозчиками и автовокзалами. Доводы, приведенные в упомянутом Экспертном заключении Совета, не опровергнуты.

В завершение следует заметить, что целью законодателя должно быть не обеспечение владельцев автовокзалов (автостанций) гарантированным стабильным доходом, а избежание того, чтобы на пассажиров – особенно в условиях экономического кризиса – возлагались дополнительные расходы помимо платы собственно за проезд. А эти расходы неизбежно будут, поскольку агентское вознаграждение за продажу билетов будет взиматься по-прежнему, и при этом перевозчики, если обязать их оплачивать определенный перечень услуг автостанций (автовокзалов), переложат свои дополнительные расходы на пассажиров, увеличив тем самым стоимость проезда.

х х х

Вывод: к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «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» можно отнести все те замечания, которые были сделаны применительно к его

содержанию прежде – концептуально Проект не продуман и в представленном виде не может быть поддержан.

*Проект заключения подготовлен
в Исследовательском центре частного права
имени С.С.Алексеева при Президенте
Российской Федерации*