

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта»

Проект федерального закона «О метрополитенах и других видах внеуличного транспорта» (далее – Законопроект) призван восполнить долгое время существующий пробел в правовом регулировании метрополитена и внеуличного транспорта, который возник при формировании российского законодательства в сфере городского пассажирского транспорта, железнодорожного транспорта и иных отраслей законодательства. Принятие Законопроекта целесообразно по целому ряду социально-экономических и правовых причин.

Во-первых, в связи с ускоренными темпами автомобилизации крупные российские города столкнулись с необходимостью решения проблем организации дорожного движения, в том числе перевозок городским общественным транспортом. При этом те виды общественного транспорта, которые осуществляют перевозки пассажиров по автомобильным дорогам (улицам) в городах (автобусы, маршрутные такси, такси, троллейбусы), испытывают те же самые сложности в передвижении, что и личный автотранспорт, и не способны оказывать приемлемых по качеству транспортных услуг населению.

Зарубежный опыт показывает, что решением аналогичных проблем является развитие внеуличного пассажирского транспорта, конкурентоспособного по качеству (скорости передвижения, доступности, комфорту) и стоимости транспортных услуг. Помимо решения транспортных проблем и перераспределения пассажиропотоков с личного автотранспорта на общественный, развитие внеуличных видов транспорта приводит к следующим эффектам:

- улучшению экологической ситуации (внеуличный транспорт функционирует преимущественно на электротяге),
- повышению транспортной доступности населения (за счет охвата районов, в которых не развита или не достаточно развита автодорожная инфраструктура, а

также за счет скорости движения, которая в пределах населенных пунктов может быть выше максимально разрешенной для автомобильного транспорта),

- развитию национальной промышленности (строительство инфраструктуры, производство подвижного состава), в том числе в инновационных направлениях (снижение шума, увеличение скорости движения, новые строительные технологии).

В Германии заказчиками услуг по общественным перевозкам выступают муниципалитеты и скоростные виды транспорта эксплуатируются государственными компаниями со статусом публично-правовой корпорации. Берлинские транспортные предприятия (BVG) управляют метро, трамваями и автобусным сообщением в Берлине. Австрийская система общественного транспорта в целом копирует немецкую. Единственный метрополитен Австрии — Венский (WL GmbH) находится в собственности Венского муниципалитета. Контракт, заключаемый между WL GmbH и городом Вена, предусматривает ежегодное субсидирование в согласованных заранее размерах.

Во Франции сети метро интегрированы в общую систему пригородно-городского сообщения и координацией деятельности транспортных компаний занимаются региональные Транспортные организации (АОТ), созданные при муниципалитетах, занимающиеся распределением финансирования между предприятиями из средств основного источника - особого транспортного налога (Versement Transport), которым облагаются предприятия регионов с числом сотрудников более 9 человек.

В Великобритании развитие скоростного внеуличного транспорта, включая метрополитен, осуществляется за счет средств консорциумов, образованных с участием частных компаний, компаний-операторов сетей и государственных банков, а также средств компаний-застройщиков жилых территорий (и деловых центров) и мэрии Лондона.

В крупных городах Канады управления общественным транспортом также организованы в качестве публичных корпораций с целью координации, планирования, финансирования и развития интегрированной межотраслевой системы перевозок скоростными и обычными видами городского транспорта.

Наиболее распространенным из действующих в настоящее время в России внеуличных видов транспорта является метрополитен. Наряду с ним ограниченное распространение получил монорельсовый транспорт, существуют отдельные проекты по развитию т.н. «скоростного трамвая» и «легкого метро». Таким образом, существуют объективные социально-экономические предпосылки к развитию всех видов внеуличного транспорта (в том числе – метрополитена) в крупных российских городах.

Во-вторых, при формировании федерального законодательства о городском пассажирском транспорте, метрополитен был исключен из сферы его правового регулирования, иные виды (в том числе и перспективные) внеуличного транспорта не получили какого-либо конкретного правового закрепления. В советское время метрополитен относился к сфере правового регулирования железнодорожного транспорта, однако, с формированием законодательства о железнодорожном транспорте метрополитен был исключен из сферы действия соответствующих законов.

При этом функционирование метрополитенов характеризуется целым рядом особенностей, не позволяющих применять по отношению к нему положения законодательства, регулирующие деятельность железнодорожного транспорта. Это различия в их технологическом и организационно-правовом механизме функционирования, субъектном составе, а также то обстоятельство, что железнодорожный транспорт, в отличие от метрополитенов, является единым технологическим комплексом, охватывающим всю сеть железных дорог.

Кроме того распространение на метрополитены положения о железнодорожном законодательстве повлечет необходимость применения по отношению к ним закрепленных в законодательстве норм о конкуренции в сфере перевозок пассажиров, и положений, определяющих порядок взаимодействия перевозчиков и владельцев инфраструктуры. Данное обстоятельство не будет отвечать реализуемой Программе структурной реформы железнодорожного транспорта и создаст для метрополитенов трудности в реализации их основных задач.

В этой связи подготовка в настоящее время нового законопроекта, самостоятельно регулирующего деятельность метрополитена, является особенно актуальной.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует четкое законодательное определение понятия «метрополитен», несмотря на то, что данный термин употребляется в законодательных актах. Урегулированы лишь вопросы разграничения собственности на имущество метрополитена, а также отдельные вопросы, связанные с организацией деятельности данного вида транспорта (правила пользования метрополитеном, правила эксплуатации метрополитенов). Однако, данное регулирование осуществляется фрагментарно, преимущественно на уровне субъектов Российской Федерации, что создает угрозы для обеспечения прав граждан при оказании услуг метрополитенами, а также проблемы при обеспечении прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по оказанию услуг метрополитенами. Данный круг вопросов относится к сфере гражданского законодательства и находится в исключительном ведении Российской Федерации. При этом полномочия по организации транспортного обслуживания населения в пределах поселений действующим законодательством отнесены к вопросам местного значения в соответствии со статьей 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В-третьих, учитывая зарубежный опыт, перспективными являются проекты интеграции транспортных возможностей метрополитена, железнодорожного транспорта, иных видов внеуличного транспорта для организации пассажирских перевозок внутри поселений и агломераций. Законодательной базы для реализации таких проектов в России в настоящее время нет.

В-четвертых, механизмы организации транспортного обслуживания населения метрополитенами и иными видами внеуличного транспорта в настоящее время осуществляются исходя из сложившейся практики в соответствующих регионах, что приводит к утрате единства регулирования, в том числе в вопросах технической эксплуатации, правил движения и т.п. вопросах.

В связи с изложенным, предмет правового регулирования Законопроекта составляют преимущественно гражданско-правовые отношения, возникающие, с одной стороны, между пассажирами и метрополитеном, с другой стороны, между заказчиком и исполнителем транспортного обслуживания. Помимо этих вопросов, Законопроект устанавливает понятийный аппарат и основные цели и способы государственного регулирования метрополитенов и других видов внеуличного транспорта.

Законопроект определяет несколько существенных признаков внеуличного транспорта исходя из актуальных потребностей его развития:

- 1) внеуличный транспорт осуществляет пассажирские перевозки внутри населенных пунктов по выделенным линиям;
- 2) линии внеуличного транспорта не входят в состав автомобильных дорог и не имеют с ними одноуровневого пересечения;
- 3) с технологической и правовой точки зрения внеуличный транспорт может обеспечить движение со скоростью более 50 км/ч.

Законопроект определяет метрополитен как вид электрифицированного городского внеуличного (подземного, наземного, надземного) пассажирского транспорта, осуществляющего регулярные перевозки пассажиров и багажа по линиям, изолированным (отделенным, не имеющим одноуровневых пересечений) от линий иных видов транспорта и беспрепятственного прохода к путям пешеходов. Подобное определение позволяет учитывать все современные тенденции развития метрополитена в России, в том числе строительство т.н. «легкого метро», а также подчеркивает внутригородской и в то же время внеуличный характер функционирования метрополитена, что ограничивает его, с одной стороны, от городского наземного электрического транспорта, а с другой стороны – от пассажирского железнодорожного транспорта, в том числе осуществляющего пригородные перевозки. Подобное разграничение полностью отражает сложившуюся практику организации деятельности указанных видов транспорта, в том числе распределение полномочий и финансовой ответственности по уровням государственной власти и местного самоуправления.

Законопроектом предусмотрено, что транспортное обслуживание населения метрополитеном осуществляется путем размещения заказов на транспортное обслуживание и заключения договоров транспортного обслуживания. Договорная форма позволяет наиболее гибко организовать транспортное обслуживание в зависимости от специфики поселения, потребностей населения в транспортных услугах, финансовых возможностей заказчика транспортного обслуживания.

Сторонами этого договора являются заказчик и исполнитель транспортного обслуживания. В качестве заказчика транспортного обслуживания выступает орган, на который в соответствии с законодательством Российской Федерации возложены полномочия по организации транспортного обслуживания населения метрополитеном. В настоящее время вопросы транспортного обслуживания населения в пределах поселений отнесены к вопросам местного значения. В качестве исполнителя транспортного обслуживания выступает организация, отвечающая следующим требованиям:

1) иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении инфраструктуру внеуличного транспорта, либо иметь действующий на период не менее одного года договор об оказании услуг инфраструктуры внеуличного транспорта;

2) иметь поезда (подвижной состав), способные обеспечить выполнение графика транспортного обслуживания и стандартов транспортного обслуживания;

3) иметь в штате организации работников, способных обеспечить эксплуатацию инфраструктуры и/или подвижного состава в соответствии с графиком транспортного обслуживания и стандартами транспортного обслуживания;

4) обеспечить соблюдение требований по технической эксплуатации внеуличного транспорта.

Основными условиями договора транспортного обслуживания являются условия:

- график транспортного обслуживания;

- стандарты транспортного обслуживания пассажиров внеуличным транспортом;

- цену договора;

- стоимость разовой поездки и проездных билетов на внеуличном транспорте;

- перечень льготных категорий пассажиров;

- размер штрафа за несоблюдение условий договора перевозки.

Размещение заказа на заключение договора транспортного обслуживания метрополитеном осуществляется на конкурсной основе в соответствии с законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, в том числе по правилам размещения заказа у единственного поставщика, предусмотренным Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в который вносятся соответствующие изменения.

Предложенная модель правового регулирования достаточно проста и в целом отвечает сложившейся мировой практике. При этом реализуется принцип «город платит за метро», то есть муниципалитет оплачивает то транспортное обслуживание, которое соответствует его потребностям и возможностям. Цена договора транспортного обслуживания устанавливается как разница между суммой экономически обоснованных расходов перевозчика, связанных с оказанием транспортных услуг, и суммой доходов, взимаемых с пассажиров в качестве платы за проезд. Плата за проезд, взимаемая с пассажиров, играет вспомогательную функцию и по согласованию сторон может направляться либо на компенсацию части расходов муниципалитета по договору транспортного обслуживания, либо, через механизм обеспечения целевого использования – на инвестиционные цели развития метрополитена. Договорная форма позволяет создать достаточно гибкий и универсальный механизм, который может быть адаптирован к различным городам России с учетом их особенностей.

Отношения между метрополитеном и пассажиром регулируются преимущественно на основе устоявшейся практики. Для исключения излишних

правовых коллизий перевозку метрополитеном предлагается понимать достаточно широко – как перемещение пассажира не только с одной станции на другую, но и как пользование инфраструктурой метрополитена, начавшееся и завершившееся проходом через пропускной пункт. Такой подход позволит четко фиксировать момент начала и окончания оказания соответствующих услуг, снимет излишние спорные моменты по поводу необходимости оплаты услуги при входе на станцию метрополитена. Для устранения проблем, связанных с оплатой проезда и ответственностью за неоплату предлагается установить в качестве принципа обязательную авансовую оплату услуг метрополитена, с гражданско-правовой ответственностью за несвоевременную оплату оказанных услуг в виде неустойки (штрафа). Это даст законные основания сотрудникам метрополитена для взимания соответствующих денежных средств.

В остальном набор прав и обязанностей пассажира и метрополитена остается неизменным по сравнению со сложившейся практикой, что фиксируется, в том числе, в утверждаемых на федеральном уровне типовых правилах пользования внеуличным транспортом.

Законопроектом также предлагается во исполнение требований Трудового кодекса Российской Федерации урегулировать федеральным законом основные трудовые обязанности работников метрополитенов. В отдельной главе предлагается законодательно закрепить следующие положения: особенности дисциплины работников метрополитенов, дополнительные трудовые обязанности, обязательные предрейсовые медицинские осмотры, особенности поощрений за труд и наложения дисциплинарных взысканий, порядок их применения и обжалования.

Законопроект состоит из шести глав, отражающих его основные содержательные и смысловые блоки: основные положения, транспортное обслуживание, развитие внеуличного транспорта, перевозка пассажиров метрополитеном, дисциплина работников метрополитенов, заключительные и переходные положения.