

О проекте федерального закона «Об организации регулярного железнодорожного пассажирского сообщения в Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

В результате проводимой на железнодорожном транспорте структурной реформой произошло разделение функций государственного управления и организации хозяйственной деятельности на железнодорожном транспорте с одновременным выделением из монопольной структуры конкурентных видов деятельности. Железнодорожные перевозчики пассажиров в дальнем и пригородном сообщении стали коммерческими организациями и были поставлены перед необходимостью обеспечивать экономическую эффективность перевозок.

Обеспечение свободы передвижения, закрепленной в статье 27 Конституции – это обязанность государства, которая до настоящего момента с финансовой точки зрения обеспечивается субсидированием перевозок. Однако механизм субсидирования не является адресным и не выделяет конкретные направления, где приоритетно сохранение маршрутов даже при условии их убыточности для коммерческой организации, а также объемы перевозок, которые необходимо обеспечить.

На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации понятие «организация транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении» не раскрыто. В этой связи возникает неопределенность в установлении пределов полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере.

Если в законодательстве вводится новое, по сути, понятие – организация регулярного пассажирского сообщения, которое не раскрыто ни в одном законодательном акте, то все, что касается регламентации отношений в этой сфере, – предмет отдельного закона.

При организации транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении в настоящее время реализуется механизм, в соответствии с которым субъект Российской Федерации заказывает перевозчику объем транспортной работы в пригородном сообщении и осуществляет компенсацию потерь в доходах перевозчика, возникших в результате установления субъектом Российской Федерации тарифов на пригородные железнодорожные перевозки ниже экономически обоснованного уровня. При этом перевозчик обязуется выполнить заказанный объем транспортной работы. Для этого между перевозчиками и субъектами Российской Федерации заключаются договоры на организацию транспортного обслуживания населения железнодорожным транспортом в пригородном сообщении.

Данный механизм применительно к пассажирским перевозкам в пригородном сообщении и в дальнем следовании предлагается законодательно закрепить в проекте федерального закона «Об организации регулярного пассажирского железнодорожного сообщения в Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Законопроект имеет совершенно иной, по сравнению с законом о контрактной системе, предмет регулирования, его целью является:

- в отношении граждан (пассажиров) установление маршрутов, наличие сообщения по которым обеспечивается государством посредством установления цен на перевозку и контролируется путем заключения соглашений с перевозчиками;

- в отношении субъектов предпринимательства (перевозчиков) гарантия компенсации понесенных потерь вследствие осуществления перевозки по установленным государством ценам.

Закрепление на законодательном уровне новой модели отношений между федеральными и региональными органами государственной власти (государственными заказчиками) и перевозчиками, определение их прав и обязанностей, существенных условий соглашений, параметров заказов, функций государственных органов по утверждению подзаконных документов не может быть реализовано в рамках точечных изменений в Федеральный закон № 44-ФЗ и не является предметом данного закона. Для этого требуется профильный федеральный закон.

Ввиду социальной значимости пассажирских перевозок проектом закона определен перечень основных параметров конкурсов, чтобы они были едиными для всех заказчиков, так как в сфере организации пассажирского сообщения есть множество заказчиков в виде органов субъектов РФ, у которых могут быть разные подходы к перечню требований к перевозкам. Законопроект не дублирует, а уточняет и конкретизирует общие нормы Федерального закона № 44-ФЗ. И особо следует обратить внимание, что законопроект прописывает параметры конкурсов, в то время как статья 19 Федерального закона № 44-ФЗ устанавливает основы нормирования, а также полномочия Правительства РФ по определению нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, а также общие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг. Поскольку у нас предмет государственного контракта – комплексная специфическая услуга – организация пассажирского сообщения, - она не может подпадать под общие требования, которые устанавливаются применительно к закупке таких товаров, как, к примеру, канцелярские принадлежности. Поэтому, ввиду особой специфики услуг, особенности необходимо определить в отдельном законе, так как под общие требования к нормированию они подходить не будут.