**Замечания и предложения**

**Комиссии РСПП по транспорту и транспортной инфраструктуре к проекту федерального закона «О комплексном транспортном обслуживании населения в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Законопроектом предлагается отнести воздушные перевозки к перевозкам транспортом общего пользования. Согласно статье 789 Гражданского кодекса Российской Федерации перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признается перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов вытекает, что эта организация обязана осуществлять перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или юридического лица.

Перечень организаций, обязанных осуществлять перевозки, признаваемые перевозками транспортом общего пользования, публикуется в установленном порядке. Таким образом, необходимым условием для отнесения перевозочной организации к транспорту общего пользования является включение организации в перечень организаций, обязанных осуществлять перевозки, признаваемые перевозками транспортом общего пользования, и опубликование его в установленном порядке.

Поскольку организации воздушного транспорта не включены в перечень организаций, обязанных осуществлять перевозки, признаваемые перевозками транспортом общего пользования, соответственно авиакомпании не могут быть отнесены к организациям транспорта общего пользования.

Законопроект (пункты 3, 4, 6, 7 статьи 4) декларирует право органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления осуществлять регулирование внутренних воздушных перевозок пассажиров и багажа в границах не менее двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации, не менее двух городских округов одного субъекта Российской Федерации или не менее одного муниципального района и не менее одного городского округа одного субъекта Российской Федерации, в границах поселения, городского округа, муниципального образования. Указанные положения противоречат статье 5 Федерального закона от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации», согласно которой участие в реализации государственной политики в области развития авиации, разработке предложений о проведении единой государственной политики в области развития авиации; осуществление государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством Российской Федерации, участие в формировании рынка воздушных перевозок и авиационных работ и услуг отнесено к полномочиям федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, воздушное законодательство Российской Федерации не предусматривает возможности регулирования деятельности гражданской авиации органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Главой 7 законопроекта предполагается урегулировать порядок доступа перевозчиков к транспортной инфраструктуре, который будет распространяться и на деятельность в области гражданской авиации, в том числе на доступ к объектам инфраструктуры аэропортов, являющихся субъектом естественной монополии. В связи с чем, при регулировании данных правоотношений необходимо руководствоваться положениями Федерального закона от 26 июля 2006 г № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон «О защите конкуренции»).

Однако глава 7 законопроекта не учитывает требования Федерального закона «О защите конкуренции». Так, в частности, в соответствии с пунктами 1, 8 части 3 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» в целях предупреждения создания дискриминационных условий могут устанавливаться федеральным законом или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации правила недискриминационного доступа к объектам инфраструктуры, используемым субъектами естественных монополий непосредственно для оказания услуг в сферах деятельности естественных монополий. Указанные правила должны содержать:

перечень товаров, объектов инфраструктуры, к которым предоставляется недискриминационный доступ;

условия доступа на товарный рынок, и (или) к товарам, и (или) к объектам инфраструктуры хозяйствующих субъектов, указанных в абзаце первом настоящей части, а в установленных случаях требования об осуществлении технологических и (или) технических мероприятий, в том числе при подключении (технологическом присоединении).

Однако предлагаемый к рассмотрению законопроект не содержит указанных положений, в связи с чем, противоречит Федеральному закону «О защите конкуренции».

Положения статьи 22 законопроекта, предусматривающие, что доступ к объекту транспортной инфраструктуры является услугой, осуществляемой на основании публичного договора, не соответствует Гражданскому кодексу Российской Федерации и сложившейся судебной практике.

Согласно части 1 статьи 779 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказывать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

Предоставляя доступ к инфраструктуре «де-юре» владелец инфраструктуры, в сфере гражданской авиации это аэропорт, никаких услуг при доступе к объектам инфраструктуры не оказывает. Правовые основания установления владельцем инфраструктуры инфраструктурного сбора отсутствуют, а сам сбор представляет собой платеж за не оказанную услугу, поскольку фактический предмет соглашения (договора на оказание услуг по доступу к транспортной инфраструктуре) не соответствует существу понятия «договор возмездного оказания услуг», определенного в части 1 статьи 779 Гражданского кодекса Российской Федерации, и поскольку «де-факто» отдельный сбор устанавливается не за предоставление услуги, а за нахождение перевозчика/независимого оператора на объектах инфраструктуры аэропорта. В свою очередь в соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 10 Федерального закона «О защите конкуренции» запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо неопределенного круга потребителей, в том числе навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в том числе имущественных прав, а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования).

Кроме того, необоснованными являются положения абзаца пятого статьи 22 законопроекта, предусматривающие, что оказание услуг по доступу к транспортной инфраструктуре осуществляется на платной основе.

Введение нормы предусматривающей возможность установления и взимания владельцами инфраструктуры инфраструктурного сбора создаст предпосылки для введения дополнительного тарифа (сбора), который нивелирует также правовую конструкцию, действующую в гражданской авиации, и установленную статьей 64 Воздушного кодекса Российской Федерации, постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293 «О государственном регулировании цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» и приказом Минтранса России от 17 июля 2012 г № 241 «Об аэронавигационных и аэропортовых сборах, тарифах за обслуживание воздушных судов в аэропортах и воздушном пространстве Российской Федерации». Так, в соответствии с указанными нормативными правовыми актами все услуги, оказываемые аэропортом, оплачиваются авиакомпаниями в составе сборов, взимаемых в аэропортах.

Однако отдельные аэропорты, вводя инфраструктурный сбор в отношении авиакомпаний, осуществляющих самообслуживание, фактически порождают ситуацию, при которой авиакомпании вынуждены оплачивать сборы дважды: как самостоятельный инфраструктурный сбор, а также в составе сборов, взимаемых в соответствии с приказом Минтранса России от 17 июля 2012 г. № 241.

Введение платного доступа к инфраструктуре аэропорта, негативно сказывается не только на авиаперевозчиках и операторах, которые вынуждены оплачивать данный сбор, но и на конечных потребителях услуг авиаперевозчиков – пассажирах, поскольку авиаперевозчики вынуждены компенсировать свои потери, увеличивая стоимость авиабилетов для пассажиров. При этом важно отметить, что Федеральная антимонопольная служба России в настоящее время выносит предписания в отношении главных операторов аэропортов (владельцев транспортной инфраструктуры) о недопустимости установления «инфраструктурного сбора», а также взимания платы за услуги по доступу к инфраструктуре т.е. за услуги, которые фактически не оказывались. Таким образом, ФАС России прямо указывает на недопустимость платного доступа к инфраструктуре аэропорта.

Соответствующие предписания в 2018 году выдавались владельцам транспортной инфраструктуры аэропортов Пулково (г. Санкт-Петербург), Домодедово (г. Москва).

Правомерность вынесенных ФАС России решений, о недопустимости взимания платы за услуги по доступу к инфраструктуре, т. е. за услуги, которые фактически не оказывались, были поддержаны судебной практикой, например, дело № А40-43105/18-94-449.

Проектируемой статьей 25 законопроекта значительно сужен субъектный состав лиц, которые вправе получить доступ к транспортной инфраструктуре. Так, в предлагаемой законопроектом формулировке, исключены независимые операторы по наземному обслуживанию, которые также вправе пользоваться инфраструктурой аэропорта, для того, чтобы обслуживать своих контрагентов в аэропорту – авиакомпаний-перевозчиков.

На основании изложенного полагаем необходимым исключить воздушный транспорт из сферы регулирования законопроекта.