

Меняют ли коней на переправе?



Анастасия РОСТИСЛАВОВА,

главный специалист-эксперт
отдела контроля органов власти
УФАС по Тульской области,
лауреат IX Всероссийского
профессионального конкурса
«Правовая Россия»

Что мы ни делаем, мы делаем затем,
чтобы не иметь ни боли, ни тревоги.
Эпикур

Тот факт, что органы местного самоуправления полномочны создавать условия для организации и предоставления транспортных услуг населению, никем не оспаривается. Камнем преткновения в очередной раз стали способы и методы организации процесса перевозки.

В 2011 г. муниципальное учреждение провело конкурс на осуществление регулярных пассажирских перевозок по городским автобусным маршрутам без предоставления бюджетных субсидий (далее – конкурс 2011 г.) и заключило с победителями договоры. Спустя чуть более половину срока действия договоров власти сменили правила игры на рынке городских автомобильных перевозок, объявив в 2014 г. новый конкурс (далее – конкурс 2014 г.) и выставив на него маршруты, по которым перевозить пассажиров должны были до конца 2016 г.

Основанием для новых торгов послужила ликвидация муниципального учреждения, выступавшего организатором конкурса 2011 г., несмотря на то что действие заключенных с перевозчиками договоров до настоящего времени никем не оспорено.

Раунд I: лоты

На конкурс 2014 г. было выставлено три лота (по 9–12 маршрутов в каждом). Это значит, что победить могли бы самое большее 3 перевозчика. Между тем по условиям торгов максимальное количество победителей могло составить 37 перевозчиков, так как лоты формировались по принципу «один лот – один маршрут».

В 2014 г. лоты были сформированы так, что по каждому из них требовалось 205–207 транспортных средств. Это число удачно

совпадало с количеством автобусов, имеющих у муниципального перевозчика – МКП «Тулгорэлектротранс». Экономического или иного объективного основания для формирования лотов не было.

Изучив документацию, УФАС по Тульской области (далее – Тульское УФАС) установило, что по итогам конкурса 2014 г. максимально возможное количество перевозчиков сократится **более чем в 12 раз**. Фактически по всем трем лотам победил муниципальный перевозчик, что послужило одним из оснований для аннулирования результатов торгов.

В 2015 г. вновь был объявлен конкурс на выполнение регулярных автомобильных пассажирских перевозок без предоставления субсидий (далее – конкурс 2015 г.).

31 маршрут распределялся по 8 лотам так, что для участия в каждом из них претенденту необходимо было иметь **от 53 до 88** транспортных средств. Иными словами, максимальное количество перевозчиков сократилось бы **более чем в четыре раза** по сравнению с 2011 г.

Из совокупности норм Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» и ст. 346.26 НК РФ следует, что оказание автотранспортных услуг по перевозке пассажиров с применением ЕНВД возможно только субъектами **микро- и малого предпринимательства**.

Решением Тульской городской Думы при оказании автотранспортных услуг по перевозке пассажиров предусмотрено применение ЕНВД.

Анализ указанных норм свидетельствует о том, что нормативными актами перевозчикам предоставлена **возможность** осуществлять свою деятельность, **имея 20 автобусов и менее**.

По каждому из маршрутов конкурса 2015 г. требовалось **от 3 до 35** транспортных средств. Однако лоты сформированы так, что победителем хотя бы по одному из них может стать лишь перевозчик с **53 и более** единицами транспорта.

Таким образом, **нижний предел входа** на рынок регулярных автомобильных пассажирских перевозок без предоставления субсидий был установлен организатором торгов в 2014 г. в размере 205 автобусов, а в 2015 г. – в размере 53. Это **автоматически** вытесняет с рынка **субъектов микро- и малого предпринимательства**, владеющих **не более чем 20** единицами транспорта и намеренных заниматься перевозкой пассажиров в Туле.

Нижний предел входа на рынок пассажирских перевозок, установленный организатором торгов достаточно высоко, автоматически вытесняет с него субъектов микро- и малого предпринимательства.

Раунд II: «карусель»

Анализ документации конкурса 2014 г. выявил отсутствие обязанности победителя осуществлять перевозки транспортными средствами с характеристиками (вместимость, год выпуска и т.д.), которые были указаны в заявках и **учитывались при начислении баллов и определении победителя**.

Исходя из конкурсной документации претенденты могут указывать один и тот же транспорт **по разным лотам и маршрутам одновременно**. Это привело к тому, что муниципальный перевозчик выставил везде одни и те же **207** автобусов и победил по всем трем лотам, для обслуживания маршрутов которых необходимо **618** транспортных средств. Привлечение третьих лиц с целью выполнения своих обязанностей по договору на перевозку пассажиров запрещено.

В тот же день МКП «Тулгорэлектротранс» победило в конкурсе на право заключения договора на выполнение регулярных автомобильных пассажирских перевозок с предоставлением субсидий (далее – конкурс с субсидиями), для чего необходимо иметь **еще 194** автобуса.

Заявленный муниципальным перевозчиком транспорт позволил ему победить в обоих конкурсах. Таким образом, **207** транспортными средствами МКП «Тулгорэлектротранс» обязалось выполнить работу, для которой требуется **812** автомобилей. Имеющимися у него **207** автобусами **осуществлять все эти перевозки невозможно**, что также послужило одним из оснований для аннулирования конкурса 2014 г.

На момент проведения конкурса 2015 г. МКП «Тулгорэлектротранс» заключило на этот год договор на выполнение перевозок с предоставлением субсидий.

Для исполнения своих обязательств предприятие на 18 маршрутов должно ежедневно начиная с 05:30–06:45 и заканчивая 19:10–00:18 выводить

194 автобуса из имевшихся на момент проведения конкурса 237.

Из незадействованных в перевозках 43 транспортных средств:

- 7 находилось на ответственном хранении;
- в отношении 36 поданы документы на списание.

Несмотря на отсутствие транспорта, не занятого в перевозках, МКП «Тулгорэлектротранс» подало заявки на участие по всем восьми лотам конкурса 2015 г., для чего необходимо иметь 618 автобусов.

Предприятие заявило транспортные средства, занятые на других маршрутах. При этом были выставлены практически списанные автобусы, а некоторые были одновременно заявлены на участие в трех-четырёх лотах. Тем не менее заявки МКП «Тулгорэлектротранс» были признаны соответствующими конкурсным условиям.

Проведение конкурса на выполнение транспортной работы имеет целью привлечь наиболее квалифицированных перевозчиков, для которых жизнь и здоровье пассажиров приоритетны, и должно отвечать требованиям п. 4 ст. 447 ГК РФ, согласно которому выигравшим по конкурсу признается лицо, предложившее **лучшие** условия.

Сведения о транспортных средствах, предлагаемых к перевозке пассажиров, должны представляться в составе заявки на участие в конкурсе, чтобы оценивались и сопоставлялись только заявленные автобусы, а не те, что **уже используются** участником для выполнения иной транспортной работы.

Действующие в настоящее время договоры, заключенные по результатам конкурса 2011 г., содержат пункт, устанавливающий обязанность победителя использовать для перевозки пассажиров только предусмотренные данным договором транспортные средства. Заменяемый транспорт должен быть **не хуже** по своим техническим и функциональным характеристикам, **чем автобус, заявленный для участия в конкурсе**.

Эта норма не только защищает право населения (пассажиров) на безопасность городских автомобильных перевозок, но и обеспечивает равные условия участникам конкурса, не ставшим победителями.

Раунд III: баллы

Немало вопросов возникло и по поводу установленных в конкурсной документации показателей оценки (критериев) и начисляемых по ним баллов.

Муниципальный перевозчик из конкурса в конкурс использует «транспортную карусель», создавая видимость того, что у него есть необходимое количество автобусов.

Например, критерием 2 является обеспечение экологической безопасности. За транспортное средство, работающее на газомоторном топливе, начисляется **6** баллов; если это «Евро-5»–«Евро-1» – от **5 до 1** балла.

Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств» (далее – Техрегламент) введено понятие «экологический класс». Оно характеризует **конструкцию** автомобиля или двигателя внутреннего сгорания в зависимости от уровня выбросов. Этот показатель указывается в графе 13 паспорта транспортного средства в виде порядкового числительного (пятый, третий и т.д.) и подтверждает экологический класс **двигателя**. Отдельный экологический класс для газовых двигателей действующим законодательством не предусмотрен. Например, четвертому экологическому классу может соответствовать как бензиновый, так и газовый двигатель.

Таким образом, критерий 2, начисление баллов по которому происходит за используемое топливо, а не за соответствие двигателя определенному экологическому классу, не отвечает требованиям безопасности¹ и создает условия для устранения, ограничения, недопущения конкуренции на рынке регулярных автомобильных пассажирских перевозок без предоставления субсидий.

Критерий 4 «наличие производственной базы» предоставляет преимущества перевозчикам, имеющим производственную базу на праве собственности, штатных водителей и специалистов, осуществляющих медосмотры и т.д., по сравнению с теми, чья производственная база имеет иные законные основания, либо с теми, кто получает соответствующие услуги по гражданско-правовым договорам.

¹ С 1 января 2015 г. к обращению на территории Российской Федерации запрещено топливо «Евро-1»–«Евро-3».

В критерии 7 имущественные права на транспортные средства, планируемые к использованию для обслуживания маршрута, разделены на две группы, оцениваемые соответственно в 3 балла или 1 балл. В одной группе объединены права собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, в другой – иные права.

Критерии 4, 7 дают преимущества крупным перевозчикам, ГУПам и МУПам, но в то же время не обеспечивают соблюдения принципа состязательности хозяйствующих субъектов. Это объясняется необоснованностью данных критериев и невозможностью исходя из них определить лицо, предложившее лучшие условия, так как по своей правовой природе они относятся к лицензионным требованиям.

Соответствие соискателя установленным требованиям – необходимое условие для получения лицензии, а их соблюдение лицензиатом обязательно при осуществлении лицензируемого вида деятельности. С точки зрения лицензионного законодательства равнозначно соблюдение лицензиатом требований собственными силами и производственными средствами либо при оказании ему соответствующих услуг в рамках гражданско-правовых договоров. Доказательств, что услуги, оказываемые перевозчикам по договору со специализированной организацией либо с использованием транспорта, находящегося на ином, отличном от прав хозяйственного ведения (оперативного управления) законном основании, ухудшают качество транспортной работы, представлено не было.

Критерием 6 служит наличие в автобусах, выставляемых на маршрут, оборудования для перевозки инвалидов с нарушением опорно-двигательных функций.

По этому критерию максимальное количество баллов начисляется за каждую единицу транспорта, **специально предназначенную** для перевозок инвалидов с нарушениями **опорно-двигательных функций**.

По другим четырем показателям, оценивающим соответствие транспортных средств условиям конкурса, высчитывается сумма баллов за каждое из них, поделенная на общее количество автобусов.

Необъективность такой методики расчета привела к тому, что в конкурсе 2014 г. МКП «Тулгорэлектротранс» по каждому из трех лотов набрало по **2226** баллов, а участник, занявший **второе место**, – по **93–94** балла. Иными словами, отрыв

Лоты были сформированы так, что число требующегося по каждому из них транспорта удачно совпадало с количеством автобусов, имеющихся у муниципального перевозчика.

по баллам муниципального перевозчика по каждому из трех лотов составил **более чем 23,8 раза**.

В совокупности рассмотренные критерии и способ (метод) оценки по критерию 6 при проведении конкурса 2014 г. создали, а при проведении конкурса 2015 г. могли создать преимущественные условия участия в торгах муниципальному перевозчику. Это не отвечает требованиям ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» о создании условий для эффективного функционирования товарных рынков и защиты конкуренции. Конкурс 2015 г. также был аннулирован по предписанию Тульского УФАС.

Эпилог

Анализ материалов антимонопольных дел и обстоятельств, изученных Тульским УФАС, позволил сделать следующие выводы:

- фактически критерии оценки заявок участников были подогнаны под МКП «Тулгорэлектротранс»;
- муниципальный перевозчик из конкурса в конкурс использует «транспортную карусель», с помощью которой создается лишь видимость, что у него есть необходимое количество автобусов;
- МКП «Тулгорэлектротранс», предоставившее недостоверные сведения о наличии требуемого числа транспорта, по результатам конкурса 2014 г. было признано победителем по всем трем лотам, а при проведении конкурса 2015 г. его заявки были признаны соответствующими условиям конкурса по всем восьми лотам.

Организатор торгов не согласился с выводами Тульского УФАС и обратился в Арбитражный суд Тульской области. Но через несколько месяцев судебных баталий отказался от заявленных требований, признав тем самым правоту антимонопольного органа.