

Российская Федерация
**Круглый стол по теме «Порядок распределения контрактов/лицензий
на предоставление местных и региональных транспортных услуг»**

25 февраля 2013 г.

**Рабочая группа № 2 по конкуренции и регулированию
Комитет по конкуренции ОЭСР**

1. Описание сектора экономики и правовых основ его регулирования

А) Пассажирские перевозки – один из важнейших секторов экономики Российской Федерации. Удельный вес объема платных транспортных услуг населению в общем объеме платных услуг населению России составляет более 20%.

Таким образом, в структуре пассажирских перевозок автомобильный транспорт имеет значительный удельный вес.

Согласно ст.ст. 4, 5 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" перевозки пассажиров и багажа, грузов осуществляются в городском, пригородном, междугородном, международном сообщении и подразделяются на регулярные перевозки, перевозки по заказам, перевозки легковыми такси.

К городским регулярным перевозкам относятся перевозки пассажиров и багажа, осуществляемые в пределах границ населенного пункта транспортом общего пользования.

Данный транспорт предназначен, прежде всего, для перевозок групп населения с малым доходом, обеспечения территориальной целостности городов, доступности всех элементов городского хозяйства. Таким образом, городской общественный пассажирский автомобильный транспорт выполняет ряд важнейших социальных функций.

Регулярные перевозки пассажиров и багажа подразделяются на:

1) перевозки с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок;

2) перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок.

Таким образом, товаром на рассматриваемом рынке является услуга по перевозке пассажиров маршрутным внутригородским транспортом. Географические границы сегмента оказания услуг обусловлены определённой территорией или транспортной линией – маршрутом. При этом перевозочную деятельность осуществляют субъекты предпринимательства, для которых эта деятельность составляет область инициативы, свободы, направлена на получение прибыли от предоставления услуг по перевозке.

Дополнительно сегментирование рынка может быть проведено на перевозки автобусом, троллейбусом, трамваем и маршрутными такси.

Как правило, в крупных населенных пунктах существует несколько перевозчиков, т.е. рынки – потенциально конкурентны. Различные виды пассажирских перевозок могут быть взаимозаменяемы при условии совпадения маршрутов.

Перевозки по заказам и перевозки легковыми такси не могут быть заменителями по тарифной политике и группам потребителей.

Значительное количество рынков пассажирских внутригородских перевозок можно отнести к числу высококонцентрированных – ввиду наличия, как правило, одного крупного перевозчика, чаще находящегося в государственной/муниципальной собственности.

Рынки пригородных и междугородних пассажирских перевозок автомобильным транспортом обладают практически аналогичными общими характеристиками.

Б) Организация транспортного обслуживания населения в Российской Федерации возложена на органы власти субъектов Российской Федерации (пригородное и межмуниципальное сообщение) и органы местного самоуправления (в границах поселения, муниципального района, городского округа).

Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми на органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления соответственно возложены полномочия по организации транспортного обслуживания населения, не определяют, что именно подразумевается под организацией транспортного обслуживания.

Принятый относительно недавно Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» и принятое на основании данного закона Постановление Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 № 112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» также не раскрывают понятие организации транспортного обслуживания и не устанавливают порядок такой организации.

Основной нормативный правовой акт, касающийся вопросов организации транспортного обслуживания населения на автомобильном транспорте, является ведомственным (Приказ Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте») и был издан еще в советские годы, поэтому, как следствие, не учитывает действительного положения дел.

Анализ положений Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных Приказом Министерства

автомобильного транспорта РСФСР от 31.12.1981 № 200 показывает, что организация пассажирских перевозок включает в себя систематическое изучение пассажиропотоков и разработку на основании материалов обследования рациональной маршрутной сети.

Согласно пункту 34 Правил обязанность систематически обследовать и изучать пассажиропотоки была возложена на автотранспортные предприятия и организации. Полученный в результате обследований пассажиропотоков материал служит основанием для корректировки маршрутной схемы, отдельных маршрутов, составления расписаний движения автобусов, организации экспрессных, полуэкспрессных, укороченных и спаренных рейсов, выбора типа автобусов, распределения их по маршрутам, назначения остановочных пунктов и используется для разработки мероприятий по улучшению обслуживания населения в часы «пик» (пункт 40 Правил).

Однако Правила были разработаны еще в советское время, когда существовали транспортные управления, объединения, а все автотранспортные предприятия и организации, осуществляющие пассажирские перевозки, входили в систему Министерства автомобильного транспорта РСФСР.

Поскольку другая правовая основа для организации пассажирских перевозок отсутствует, данные Правила применяются с учетом изменившейся ситуации, что подтверждается судебной практикой.

Систематическое изучение пассажиропотоков и разработка на основании материалов обследования рациональной маршрутной сети, а также ее корректировка, являющиеся составной частью организации пассажирских перевозок, в соответствии с Правилами должны выполняться автотранспортными предприятиями. Однако в настоящее время функция организации транспортного обслуживания населения возложена на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Следовательно, важно нормативно закрепить обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по изучению пассажиропотоков и разработке (корректировке) маршрутной сети.

Однако анализ проекта закона № 423427-4 «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации», который был принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 04.07.2007 года в первом чтении), показал, что такая обязанность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления не предусмотрена и в новом законе. Этот пробел должен быть устранен при втором чтении законопроекта.

Основа современной маршрутной сети сформировалась еще в советские годы. Практика показала, что органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления недостаточно быстро и эффективно реагируют на потребности населения и не спешат открывать новые маршруты.

Действующее законодательство не раскрывает понятие «маршрутная сеть» и не обязывает опубликовывать ее. В части 1 статьи 789 Гражданского Кодекса Российской Федерации предусмотрена только публикация в установленном порядке перечня организаций, которые должны осуществлять перевозки, признаваемые перевозками транспортом общего пользования. Однако до настоящего момента перечень таких организаций не опубликован, порядок публикации также отсутствует.

В новом законопроекте упоминается Реестр маршрутов регулярного сообщения, который ведется органами местного самоуправления (в отношении муниципальных маршрутов), органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации (в отношении межмуниципальных маршрутов), федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации (в отношении межсубъектных маршрутов). При этом понятие «реестр маршрутов регулярного сообщения» также не раскрывается.

По мнению ФАС России, более правильным было бы разрабатывать и опубликовывать не маршрутную сеть и не реестр маршрутов, а единую систему коммуникаций транспорта и улично-дорожной сети, увязанную с планировочной структурой поселения и прилегающей к нему территорией.

Для удовлетворения появляющихся у пассажиров потребностей (в ряде случаев в связи вводом в эксплуатацию новых жилых кварталов) перевозчики часто самостоятельно разрабатывают схемы новых маршрутов и обращаются в соответствующие органы с просьбой об открытии (изменении) маршрута, утверждении паспортов разработанных маршрутов. Однако перевозчики сталкиваются с отказами органов, которые, как правило, обосновывают свое решение дублированием маршрутов, перегруженностью транспортом, что, по их мнению, отрицательно влияет на безопасность дорожного движения.

При этом, как показала практика, такие отказы бездоказательны. Они не базируются на нормах федерального законодательства, и, следовательно, создают перевозчикам необоснованные препятствия в осуществлении деятельности и признаются судами как нарушающие ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В законопроекте «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации» (или принимаемых в соответствии с ним Правилах организации пассажирских перевозок на автомобильном и городском наземном электрическом пассажирском транспорте, утверждаемых Правительством Российской Федерации), по мнению автора, должен быть установлен четкий порядок открытия, изменения, закрытия маршрутов, а также основания для отказа в открытии (изменении) маршрутов.

В законопроекте, принятом в первом чтении, предусмотрено два случая отказа в открытии (изменении) маршрута регулярного сообщения:

1) несоответствие маршрута регулярного сообщения требованиям к организации маршрутов регулярного сообщения, установленным Правилами организации пассажирских перевозок;

2) недостаточность средств бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования для предоставления перевозчикам субсидий, предусмотренных настоящим законом.

Причем, второй случай отказа в открытии (изменении) маршрутов предусмотрен для всех видов перевозок без исключения, а законопроект предусматривает два вида перевозок: регулярные перевозки, осуществляемые на основании государственных и муниципальных заказов с применением тарифов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, и, соответственно, с предоставлением перевозчикам субсидий, а также иные регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Таким образом, второй случай отказа в открытии (изменении) маршрутов не может быть применен к тем маршрутам, которые открываются по инициативе перевозчиков и перевозки по которым осуществляются без предоставления субсидий, о чем необходимо указать в законе.

Что касается первого случая отказа в открытии (изменении) маршрутов, то в Правилах организации пассажирских перевозок необходимо прописать четкие, конкретные требования к организации маршрутов регулярного сообщения. Отказ в открытии (изменении) маршрутов должен быть аргументированным, основанным на доказательствах. В противном случае отказ начнет создавать необоснованные препятствия в осуществлении деятельности хозяйствующих субъектов.

В Примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2012 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденной Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13.01.2012 № 16-6 ГД после почти пятилетнего перерыва, на май 2012 года было запланировано второе чтение проекта Федерального закона № 423427-4 «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации», однако до настоящего времени данный законопроект так и не рассмотрен.

ФАС России надеется, что указанные вопросы будут разрешены при принятии закона, устанавливающего единый подход органов власти и органов местного самоуправления к организации транспортного обслуживания населения.

2. Распределение контрактов на предоставление пассажирских перевозок автомобильным транспортом частным поставщикам

Как уже было сказано выше, организационно-правовые основы

транспортного обслуживания населения в субъектах Российской Федерации и на территории муниципальных образований определяются правовыми актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Указанные органы вправе осуществлять допуск перевозчиков к деятельности по обслуживанию маршрутов регулярного пассажирского сообщения на основании договора, путем установления конкурсных либо иных согласительных процедур. ***На федеральном уровне обязанность конкурсного распределения маршрутов не установлена.***

При этом многие принятые регионами нормативные акты в рассматриваемой сфере имеют общие нормы, базисом для которых является осуществление регулярных пассажирских перевозок на основании договора, заключаемого с перевозчиками уполномоченным органом в сфере транспортного обслуживания населения. В отсутствие такого договора, перевозки могут быть признаны незаконными, а сам перевозчик может быть привлечен к административной ответственности, предусмотренной законом субъекта РФ.

Районные или городская администрация осуществляет контроль за работой транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население района или города, согласовывает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации.

Услуги по пассажирским перевозкам оказываются транспортными организациями и индивидуальными предпринимателями. Поставщиками услуг являются хозяйствующие субъекты различных форм собственности, осуществляющие пассажирские перевозки на основании соответствующих лицензий.

Поскольку регулирование рассматриваемой сферы правоотношений осуществляется на региональном и местном уровнях, то практика пока не выработала единых подходов и требований в вопросах, связанных с эксклюзивностью контрактов, развитием конкуренции в оказании услуг. Это касается и принципов отбора перевозчиков, и условий проведения конкурсов, и формирования лотов, и выявления победителей.

Следует отметить и то, что само отношение к конкурсам как к не ограничивающему конкуренцию инструменту отбора участников стало формироваться лишь в последние годы. До этого среди участников рынка и регуляторов преобладала позиция, состоявшая в признании подобных конкурсов, проводимых местными администрациями, противоречащими антимонопольному законодательству как ограничивающими право перевозчика, имеющего лицензию, на осуществление предпринимательской деятельности.

Общие принципы и требования к проведению торгов установлены законодательно.

Антимонопольные требования в отношении проведения торгов к органам местного самоуправления определены п. п. 1, 2 ст. 17 Закона "О защите конкуренции", согласно которым запрещается:

- координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников;
- создание участнику или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- нарушение порядка определения победителя или победителей торгов;
- участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах;
- не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

Пунктом 4 данной статьи установлено, что нарушение этих правил является основанием для признания судом соответствующих торгов и заключенных по ним сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа.

Торги, в соответствии со ст. 447 Гражданского кодекса РФ, проводятся в форме аукциона или конкурса. Выигравшим торги по конкурсу признается лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия. Конкурс, в котором участвовал только один участник, признается несостоявшимся.

Процедура проведения конкурса по отбору перевозчиков с целью организации перевозок по установленным маршрутам, как правило, регламентирована нормативным актом уполномоченного органа субъекта РФ. Таким актом определяется порядок формирования конкурсной комиссии, сроки проведения конкурса, условия допуска к конкурсу претендентов, критерии отбора, порядок формирования лотов.

Как правило, конкурс проводится в отношении муниципальных и межмуниципальных (пригородных) маршрутов.

Нормативными документами субъектов РФ устанавливается компетенция уполномоченного органа по контролю за исполнением перевозчиком условий договора.

Спорным в условиях отсутствия федерального регулирования является вопрос о правомерности проведения конкурса посредством размещения государственного, муниципального заказа на право осуществления перевозок. В целом ряде случаев судебные решения указывают на то, что конкурс на право осуществления перевозок по установленным маршрутам по своей природе не является размещением заказа путем проведения конкурса на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд за счет средств бюджета, так как такой конкурс осуществляется за счет средств самих граждан и не предусматривают расходования средств бюджета публично-правового образования.

В целом, организация пассажирских перевозок автотранспортом базируется на договоре, заключаемом по итогам проведения торгов, правила проведения устанавливаются публично-правовым образованием самостоятельно с учетом базовых законодательных требований.

Конкурсы

На протяжении последних лет российскими антимонопольными органами неоднократно рассматривались дела, связанные с проведением конкурсов на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом (как на транспортное обслуживание населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети, так и на право обслуживания маршрутов регулярных пассажирских перевозок) (далее – Конкурс).

В настоящее время необходимость проведения конкурсов (конкурентной процедуры) с целью выбора перевозчика, осуществляющего обслуживание на конкретном маршруте, не вызывает каких-либо сомнений, в том числе и у органов власти (далее - организаторы конкурсов). Однако обязательность применения такого способа отбора (конкурс) в федеральном законодательстве не закреплена.

Также на федеральном уровне отсутствуют какие-либо акты и иные документы, определяющие унифицированные требования к проведению таких конкурсов. Более того, судами различных регионов и уровней многократно рассматривались действия организаторов конкурсов среди перевозчиков и не всегда в решениях судов однозначно оценивались действия органов власти.

Пример дела:

Управлением ФАС России по Ставропольскому краю в отношении Правительства Ставропольского края было рассмотрено дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции).

Нарушение выразилось в принятии Постановления Правительства Ставропольского края от 5 мая 2001 г. № 170-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае», которое устанавливает за наличие собственной производственной базы – плюс 7 баллов (критерии оценки), тем самым ограничивают возможность претендента (участника) конкурса, не имеющего производственно-техническую базу в собственности, в участии в конкурсе на равных условиях с остальными участниками.

Начисление баллов в зависимости от основания использования производственно-технической базы без учета качества и своевременности организации и проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, предоставляет преимущество собственникам указанных объектов, которыми, как правило, являются крупные хозяйствующие субъекты.

Однако само по себе право собственности на вещь не является критерием качества работы, услуги. Ни Федеральное законодательство, ни краевое законодательство не ставят безопасность движения в зависимость от права собственности на имущество, участвующее в обслуживании техники.

Максимальное количество баллов, которые может получить перевозчик в соответствии с пунктом 25 постановления Правительства края № 256-п, равно

28. Из них 7 баллов (или 25%) предоставляется за наличие в собственности производственно-технической базы. С учетом такой значимости данного критерия участник конкурса, имеющий в собственности производственно-техническую базу, безусловно получает подавляющее преимущество перед участниками, не имеющими такую базу в собственности, и становится победителем конкурса.

Решением Ставропольского УФАС России Правительство Ставропольского края признано нарушившим нормы антимонопольного законодательства, а именно часть 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции».

Суды апелляционной и кассационной инстанций поддержали позицию антимонопольного органа.

Торги

Требования к проведению торгов и порядок проведения торгов установлены в различных экономических сферах деятельности, что позволяет обеспечивать благоприятную конкурентную среду для субъектов товарных рынков, и регламентировать действия органов власти, запрещая последним создавать преференции отдельным хозяйствующим субъектам.

Исходя из практики рассмотрения заявлений хозяйствующих субъектов на действия организаторов торгов, ФАС России отмечает, что, в основном перевозчики не согласны с условиями конкурсов (положениями конкурсной документации) и действиями конкурсных комиссий по конкретным фактам балльной оценки того или иного критерия.

Пример дела:

2) Краснодарским УФАС России в июле 2011 года было рассмотрено дело по признакам нарушения п. 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в отношении Департамента Краснодарского края (далее – Департамент).

В ходе рассмотрения материалов Управлением Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю было установлено, что в адрес одного из участников товарного рынка - ОАО «Светлоградское АТП» Департаментом направлено письмо №60-1614/11-04-07 от 01.04.2011 (далее письмо от 01.04.2011) «О заключении договора».

В данном письме Департамент указывает ОАО «Светлоградское АТП» на необходимость подписания административно-правового договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок на междугородном автобусном маршруте регулярного сообщения между субъектами Российской Федерации (далее - Договор).

В письме от 01.04.2011 указано, что в случае отказа от заключения Договора, департамент по транспорту Краснодарского края оставляет за собой право отозвать ранее произведенное согласование паспортов маршрутов и расписаний движений, что повлечет исключение сведений о маршрутах и перевозчике из общего реестра регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации.

В приложение к письму от 01.04.2011 Департаментом в адрес ОАО «Светлоградское АТП» направлены проекты Договоров «на осуществление регулярных пассажирских перевозок на междугородном автобусном маршруте регулярного сообщения между субъектами Российской Федерации» по маршрутам «Ставрополь-Геленджик», «Ставрополь-Анапа», «Светлоград-Краснодар», «Светлоград-Анапа».

Антимонопольный орган, признавая вышеуказанные действия Департамента нарушением ст. 15 Закона о защите конкуренции, исходил из следующего.

В соответствии с п. 1 ст.421 Гражданского кодекса Российской Федерации, граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена Гражданским Кодексом РФ, законом или добровольно принятым обязательством.

В свою очередь, законодательством Российской Федерации не предусмотрено, что заключение Договора, направленного Письмом от 01.04.2011, является обязательным для осуществления ОАО «Светлоградское АТП» перевозок на междугородном автобусном маршруте регулярного сообщения между субъектами Российской Федерации, таким образом, отказ от заключения договора не может служить основанием для отзыва согласования паспортов маршрутов, перевозки по которым осуществляет ОАО «Светлоградское АТП».

В нарушение приведенных норм законодательства в письме Департамента содержатся угрозы наступления негативных последствий для ОАО «Светлоградское АТП» в случае не заключения Договора, а именно исключения сведений о вышеуказанном перевозчике и его маршрутах из общего реестра регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации».

Угроза отзыва согласования паспортов маршрутов могла лишить ОАО «Светлоградское АТП» права осуществлять перевозки по названным маршрутам, что привело бы к ограничению, устранению конкуренции на рынке межсубъектных перевозок.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Краснодарскому краю признало действия Департамента, выразившиеся в направлении письма №60-1614/11-04-07 от 01.04.2011 «О заключении договора», содержащего угрозу отзыва согласования паспортов маршрутов и расписаний движений, влекущего исключение маршрута из общего реестра регулярных автобусных маршрутов между субъектами Российской Федерации, в случае отказа от подписания направленного договора, нарушением п.2 ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции и выдало предписание об его устранении.

Суды всех трех инстанций поддержали позицию антимонопольного органа.

Ценовая политика

В соответствии с действующим законодательством осуществляется

государственное регулирование цен (тарифов) на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском, включая метрополитен, и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта). В данном случае речь идет, прежде всего, о муниципальных (внутригородских) перевозках.

На перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным (межсубъектным) маршрутам органам власти субъектов РФ *предоставлено право* вводить государственное регулирование. На практике тарифное регулирование по межсубъектным маршрутам не осуществляется, тарифы устанавливает перевозчик.

К числу типовых конкурсных условий можно отнести: опыт работы; наличие транспортных средств в определенном количестве и с определенными экологическими требованиями, количество правонарушений; наличие технической базы и т.д. Правомерность установления администрациями некоторых из условий часто становится предметом судебных разбирательств.

Также нормативными актами субъектов РФ устанавливается требование по включению в лоты одного или нескольких маршрутов. В последнем случае возможна комбинация из рентабельных и нерентабельных маршрутов.

Договоры, заключаемые с перевозчиками по результатам проведения конкурсов, как правило, срочные, заключаются на срок до нескольких лет с правом пролонгации.

Приложением к договору является паспорт маршрута с утвержденным графиком движения.

Договором устанавливается ответственность сторон за соблюдением обязательств. Как правило, договоры содержат нормы, предусматривающие судебный порядок разрешения споров.

В целях совершенствования регулирования рынка, выработки общих правил в настоящее время идет работа по формированию правового поля: разрабатываются проекты федеральных законов по организации транспортного обслуживания в различных сегментах рынка. Один из таких законопроектов прошел первое чтение в Государственной Думе ФС РФ еще в 2007 году. В данном законопроекте были отражены требования по обеспечению конкуренции на маршрутах перевозок, предотвращению монополизации рынков. Антимонопольные органы выступают за необходимость скорейшего принятия указанных актов.

Пути совершенствования законодательства по вопросам организации транспортного обслуживания населения

ФАС России установлены многочисленные факты нарушения антимонопольного законодательства органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при организации регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом на городских, пригородных и межмуниципальных маршрутах.

Практика рассмотрения ФАС России дел о нарушении антимонопольного законодательства в сфере организации пассажирских перевозок свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства на федеральном уровне по вопросам организации транспортного обслуживания населения, в части установления единых требований к организации органами власти пассажирских перевозок.

ФАС России полагает правильным разработать некий типовой документ, определяющий порядок и условия проведения конкурса, который будет обязательным для применения органами местного самоуправления и органами государственной власти, ответственными за организацию перевозок пассажиров автомобильным транспортом на подведомственной территории.

ФАС России в Минэкономразвития России были направлены предложения инициировать разработку Минэкономразвития России и Минтранс России обязательных для применения органами власти типовых правил проведения конкурсов на право заключения договоров перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом на городских, пригородных и межмуниципальных маршрутах, регламентирующих основные принципы условий доступа хозяйствующих субъектов на рынок перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом, а именно:

1) обязательность проведения уполномоченными органами власти конкурсов как способа конкурентного отбора с целью выбора перевозчиков, осуществляющих обслуживание на конкретном маршруте;

2) унифицированный порядок проведения конкурсов, включающий:

- публичное размещение информации о конкурсе (извещения и конкурсной документации);

- обязательные требования, которым должны отвечать хозяйствующие субъекты, претендующие на участие в конкурсе;

- требования к техническому оснащению претендентов на участие в конкурсе, состоянию автомобильного транспорта (оснащение автобусов глобальными спутниковыми системами навигации, наличие резервных автобусов и т.п.);

- исчерпывающий перечень документов, представляемых претендентами на участие в конкурсе;

- требования к формированию лотов, обеспечивающие возможность участия в конкурсе предприятий малого и среднего бизнеса и индивидуальных предпринимателей (один лот – один маршрут);

- унифицированные правила оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе по критериям, характеризующим качество предоставляемых услуг (в том числе наличие оборудования для перевозки инвалидов; технического оснащения, повышающего комфортабельность пассажирских перевозок; срок эксплуатации транспортного средства и др.);

- условия выбора победителя при равном количестве баллов;

- порядок и срок действия договоров, заключаемых по результатам конкурса;

3) Обеспечение перевозки льготной категории граждан при проведении конкурсов.

4. Необходимо отметить, что стимулом для развития конкуренции на рынке пассажирских перевозок автомобильным транспортом могла бы стать отмена госрегулирования тарифов на перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом по внутриобластным и межобластным (межреспубликанским в пределах Российской Федерации) маршрутам, включая такси, а также перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском, включая метрополитен, и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта).

Возможность регулирования указанных тарифов предусмотрена постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)». Вместе с тем данная норма входит в противоречие с положениями Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле). Согласно пункту 4 статьи 8 Закона о торговле в случае, если федеральными законами предусмотрено государственное регулирование цен на отдельные виды товаров (наценок к ценам на них), цены на такие товары (наценки к ценам на них) устанавливаются в соответствии с указанными федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами данных органов государственной власти и (или) нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В то же время федеральный закон, предусматривающий введение госрегулирования тарифов на межрегиональные и внутрирегиональные пассажирские перевозки автомобильным транспортом, отсутствует.

В законопроекте «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации» (или принимаемых в соответствии с ним Правилах организации пассажирских перевозок на автомобильном и городском наземном электрическом пассажирском транспорте, утверждаемых Правительством Российской Федерации), по мнению автора, должен быть установлен четкий порядок открытия, изменения, закрытия маршрутов, а также основания для отказа в открытии (изменении) маршрутов.

В законопроекте, принятом в первом чтении, предусмотрено два случая отказа в открытии (изменении) маршрута регулярного сообщения:

- 1) несоответствие маршрута регулярного сообщения требованиям к организации маршрутов регулярного сообщения, установленным Правилами организации пассажирских перевозок;
- 2) недостаточность средств бюджета субъекта Российской Федерации, муниципального образования для предоставления перевозчикам субсидий, предусмотренных настоящим законом.

Причем, второй случай отказа в открытии (изменении) маршрутов предусмотрен для всех видов перевозок без исключения, а законопроект

предусматривает два вида перевозок: регулярные перевозки, осуществляемые на основании государственных и муниципальных заказов с применением тарифов, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, и, соответственно, с предоставлением перевозчикам субсидий, а также иные регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Таким образом, второй случай отказа в открытии (изменении) маршрутов не может быть применен к тем маршрутам, которые открываются по инициативе перевозчиков и перевозки по которым осуществляются без предоставления субсидий, о чем необходимо указать в законе.

Что касается первого случая отказа в открытии (изменении) маршрутов, то в Правилах организации пассажирских перевозок необходимо прописать четкие, конкретные требования к организации маршрутов регулярного сообщения. Отказ в открытии (изменении) маршрутов должен быть аргументированным, основанным на доказательствах. В противном случае отказ начнет создавать необоснованные препятствия в осуществлении деятельности хозяйствующих субъектов.

В Примерной программе законопроектной работы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2012 года в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, утвержденной Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 13.01.2012 № 16-6 ГД после почти пятилетнего перерыва, на май 2012 года было запланировано второе чтение проекта Федерального закона № 423427-4 «Об основах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Российской Федерации», однако до настоящего времени данный законопроект так и не рассмотрен.

ФАС России надеется, что указанные вопросы будут разрешены при принятии закона, устанавливающего единый подход органов власти и органов местного самоуправления к организации транспортного обслуживания населения.