

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

*Д. А. Петров**

ПРОБЛЕМЫ КОНКУРСНОГО ОТБОРА ПЕРЕВОЗЧИКОВ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ АВТОМОБИЛЬНЫМ ТРАНСПОРТОМ

Вопросы транспортного обслуживания населения субъектов РФ и муниципальных образований не отнесены ни к компетенции Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. В ведении Российской Федерации находятся исключительно федеральные транспорт, пути сообщения (п. «и» ст. 71 Конституции РФ).

В рамках пригородного и межмуниципального сообщения решение вопроса организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно (подп. 12 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 184-ФЗ).

К вопросам местного значения отнесены создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа, муниципального района, поселения (п. 7 ч. 1 ст. 14, п. 6 ч. 1 ст. 15, п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²) или городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга (ч. 3 ст. 79). Для реализации указанных полномочий в собственности поселений или муниципальных районов могут находиться пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения (п. 4 ч. 2, п. 3 ч. 3 ст. 50).

* Петров Дмитрий Анатольевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры коммерческого права Юридического факультета СПбГУ.

© Д. А. Петров, 2011

E-mail: 3772552@mail.ru

¹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Там же. 2003. № 40. Ст. 3822.

Понятие договора на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном Правилами дорожного движения месте (далее — договор об организации перевозок) действующее гражданское законодательство хотя и не содержит, но его заключение определяется полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В рамках реализации полномочий по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения органы власти организуют проведение конкурса на заключение договора об организации перевозок, предметом которого являются обязательства выигравшего конкурс перевозчика по осуществлению перевозок пассажиров и багажа автобусами по установленным органами власти маршрутам регулярных перевозок.

Главными для такого рода договоров являются определение маршрутов и расписания движения транспорта, обязательных требований к режиму работы и подвижному составу на маршрутах, водительскому составу и обслуживающему перевозку персоналу; установление порядка осуществления контроля за организацией работы перевозчика; проведение обследования пассажиропотоков; доведение до сведения перевозчика утвержденных тарифов на перевозку и возмещение затрат и/или недополученных доходов в размере утвержденных бюджетных ассигнований.

Квалификация отношений... Отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения, возникают между органами власти и перевозчиками, что вызывает вопрос о квалификации этих отношений в качестве гражданско-правовых или административно-правовых и следующий за ним вопрос определения подлежащего применению законодательства.

Гражданское законодательство устанавливает виды договоров перевозки, права и обязанности сторон по договору перевозки, но непосредственно не содержит норм об организации заключения договоров перевозки пассажиров. Согласно ст. 3 ГК РФ законодательство субъектов РФ и муниципальных образований не входит в гражданское законодательство, относящееся согласно ст. 71 Конституции РФ к ведению Российской Федерации.

Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»³ (далее — УАТ) регулируются отношения, связанные с оказанием транспортных услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы Российской Федерации, т. е. вопросы гражданского законодательства, находящиеся в ведении Российской Федерации, а не ее субъектов (п. 1 ст. 1 УАТ).

Отнесение ранее названными законами вопросов создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения к ведению субъекта РФ или муниципальных образований позволяет утверждать, что к этим вопросам нормы гражданского законодательства применимы только в той части, в какой это допускается гражданским законодательством.

Формы, в которых органы местного самоуправления осуществляют создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организацию транспортного

³ Там же. 2007. № 46. Ст. 5555.

обслуживания населения, законодателем не определены. Поэтому система отношений между потенциальными перевозчиками населения на маршрутах пассажирского транспорта и органами местного самоуправления, порядок оформления этих отношений должны устанавливаться нормативными актами субъектов РФ и муниципальных образований, не противоречащими Конституции РФ и федеральным законам.⁴

Следует учесть и то обстоятельство, что организация транспортного обслуживания населения должна соответствовать требованиям законодательства о безопасности дорожного движения. Из положений ст. 6 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁵ (далее — Закон № 196-ФЗ) следует, что вопросы организации деятельности городского транспорта (как не отнесенные к предметам ведения Российской Федерации) отнесены к компетенции субъекта РФ или муниципального образования.

Осуществление транспортного обслуживания населения связано с вопросами технического обеспечения безопасности движения, соблюдения технических, санитарных, кадровых и иных требований к перевозчикам, которые не охватываются действием гражданского законодательства.⁶ Эти отношения не относятся к гражданско-правовым отношениям, так как не могут регулироваться на основе равноправия сторон, а подразумевают отношения на уровне власти — подчинения, характерные для административных отношений. Соответственно и проведение конкурса на право осуществления перевозок пассажиров производится в рамках административных правоотношений, возникающих между государственными органами и перевозчиками, по организации и обслуживанию пассажиров наземного пассажирского маршрутного транспорта общего пользования.⁷

Проведение конкурса на право осуществлять перевозки пассажиров по установленным маршрутам производится в рамках административных правоотношений, возникающих между государственными органами и перевозчиками при реализации первыми своих полномочий по организации обслуживания пассажиров наземного пассажирского маршрутного транспорта общего пользования.⁸

Таким образом, предоставление перевозчикам права осуществления перевозок по каждому установленному маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном месте на конкурсной основе (путем организации и проведения конкурса) основывается на законодательно определенных полномочиях органов власти и не противоречит требованиям ст. 447 и 448 ГК РФ, с учетом чего публично-правовые образования вправе выявлять перевозчиков, способных выполнять наиболее качественную и безопасную перевозку пассажиров на городских маршрутах, посредством проведения конкурса.

Привлечение на конкурсной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок с заключением договоров об их организации по своей природе *не является размещением заказа.*

⁴ Определения ВС РФ от 25.11.2009 № 56-Г09-34; от 09.12.2009 № 53-Г09-27; Постановление ФАС ЦО от 19.09.2007 № А09-1366/07-30.

⁵ СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

⁶ Определение ВС РФ от 19.09.2003 № 58-Г03-30.

⁷ Постановления 13 ААС от 16.03.2007 и ФАС СЗО от 22.06.2007 по делу № А56-16094/2006.

⁸ Определение ВС РФ от 28.12.2005 № 78-Г05-57.

Государственными нуждами признаются обеспечиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ. Схожим является понятие муниципальных нужд (ст. 3 Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁹ (далее — Закон о заказе).

Однако само публично-правовое образование не имеет потребности в услугах по перевозке. Такую потребность имеют граждане, а органы власти обязаны создать условия для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения в границах поселения.

В силу ст. 5 Закона о заказе под размещением заказов на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном указанным Законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению исполнителей в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Договоры об организации перевозок не имеют своим предметом государственные нужды и не являются государственными контрактами, что исключает применение к конкурсным процедурам на право осуществления перевозок по установленным маршрутам регулярных перевозок норм Закона о заказе. Порядок и основания привлечения перевозчиков устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований, не регулирующих гражданско-правовых отношений. Отношения, складывающиеся между органами власти и выигравшими конкурс перевозчиками, являются публично-правовыми отношениями — бюджетными и административными, к которым в силу ч. 3 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство применяться не должно.

Тем не менее единства в судебной практике по данному вопросу нет. Существует несколько позиций по вопросу о возможности распространения норм Закона о заказе на отношения по проведению конкурса на право заключения договора об организации перевозок.

Первая позиция. Закон о заказе распространяет свое действие на рассматриваемые отношения. Мотивируется это обычно двумя обстоятельствами: а) предметом конкурса на право организации перевозок пассажиров и багажа на регулярных маршрутах является перевозка пассажиров, в том числе пользующихся правом бесплатного проезда; б) компенсация затрат на перевозку льготных категорий пассажиров возмещается за счет средств местного и регионального бюджетов.¹⁰

Вторая позиция. Закон о заказе не распространяет своего действия на рассматриваемые отношения, поскольку привлечение на конкурсной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок с заключением договоров об организации таких перевозок по своей природе не является

⁹ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

¹⁰ Определение ВАС РФ № ВАС-12793/10 от 30.09.2010; Постановления ФАС ЗСО от 29.07.2010 № А45-2822/2010; ФАС ДО от 07.11.2007 № Ф03-А37/07-1/4384; ФАС СЗО от 28.08.2009 № А56-26819/2008.

размещением заказа путем проведения конкурса на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд за счет средств бюджета, поскольку осуществляется за счет средств самих граждан. Такие конкурсы не предусматривают расходования средств бюджета публично-правового образования, а направлены на отбор перевозчиков, обеспечивающих лучшие условия перевозки пассажиров с последующим заключением договора об организации перевозок. Предусмотренная возможность компенсации убытков, связанных с осуществлением перевозок с применением установленных тарифов и льгот, не однозначна размещению заказа на выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.¹¹

Иногда суды без особой мотивации указывают, что правоотношения по проведению конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту регулярного сообщения не регулируются Законом о заказе.¹²

В некоторых случаях суды, рассматривая споры по оспариванию результатов проведенных конкурсов на право осуществления пассажирских перевозок по маршрутам регулярных перевозок, применяют в ходе их разрешения нормы гражданского и антимонопольного законодательства, не называя при этом нормы Закона о заказе в качестве тех, которым они руководствовались.¹³

Мнение о возможности применения Закона о заказе по аналогии в судебной практике пока не поддерживается,¹⁴ поскольку перевозка избранными на основании конкурса перевозчиками осуществляется за счет средств самих граждан, а само проведение конкурса является реализацией муниципальным образованием вопроса местного значения. Однако эти аргументы свидетельствуют в большей степени о невозможности прямого применения норм Закона о заказе, нежели о невозможности их применения по аналогии.

Нормам антимонопольного законодательства привлечение перевозчиков на конкурсной основе к перевозке пассажиров также не противоречит.

Конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию при условии, что он является открытым, необходимость прохождения конкурсного отбора в равной степени распространяется на всех перевозчиков, каждый потенциальный перевозчик самостоятельно принимает решение об участии в конкурсе, и все они равны между собой. Конкурс служит инструментом конкурентного отбора, позволяющего выбрать претендента, наилучшим образом удовлетворяющего потребности населения в транспортных услугах, отвечающих требованиям безопасности пассажирских перевозок на городском транспорте. Поэтому проведение конкурса нельзя рассматривать как ограничение свободы предпринимательской деятельности. Конкурсная процедура позволяет наиболее эффективным образом организовать решение вопросов, отнесенных к компетенции органа местного самоуправления.¹⁵

¹¹ Определения ВС РФ от 22.08.2007 № 8-Г07-5; от 19.09.2003 № 58-Г03-30; Постановления ФАС ВВО от 17.09.2007 № А28-2459/2007-109/12; ФАС СКО от 21.04.2009 № А32-7593/2008-63/137; ФАС ВСО от 05.06.2007 № А74-4411/06-Ф02-2498/07; 10 ААС от 20.06.2007, 26.06.2007 № А41-К1-890/07.

¹² Постановления 10 ААС от 05.06.2007, 08.06.2007 № А41-К1-1254/07; ФАС МО от 21.09.2007, 10.10.2007 № КА-А41/9160-07; 1 ААС от 03.10.2008 № А43-6171/2008-17-247.

¹³ Постановления ФАС ПО от 18.02.2010 № А06-2242/2009; от 20.06.2008 № А57-723/2007-10-16; 10 ААС от 09.07.2009 № А41-16122/08.

¹⁴ Постановления ФАС СКО от 21.04.2009 № А32-7593/2008-63/137; 4 ААС от 23.04.2010 № А78-9056/2009.

¹⁵ Постановление ФАС ВВО от 17.09.2007 № А28-2459/2007-109/12.

Поскольку действующее законодательство не предусматривает определенных способов регулирования такой деятельности, органы местного самоуправления с соблюдением в том числе требований антимонопольного законодательства вправе самостоятельно определять их своими актами.¹⁶

Тем не менее ранее высказывалась иная точка зрения. Закрепление в законодательстве субъекта Российской Федерации необходимости заключения договора с заказчиком и прохождение конкурсного отбора в качестве дополнительных условий допуска хозяйствующих субъектов к перевозке пассажиров рассматривалось как ограничение их самостоятельности в осуществлении этого вида деятельности, сужение круга хозяйствующих субъектов, имеющих право в соответствии с лицензией заниматься перевозкой пассажиров, в конечном итоге как ограничение конкуренции. При этом ссылки на то, что оспариваемые положения приняты в соответствии с требованиями Закона № 196-ФЗ и направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, не воспринимались в качестве надлежащих, так как, по мнению суда, этот Закон определяет правовые основы обеспечения дорожного движения на территории Российской Федерации (ст. 1) и не регулирует правоотношения по организации транспортного обслуживания населения.¹⁷ В другом случае факт проведения конкурса был расценен как административный барьер, исключающий (ограничивающий) возможность иных хозяйствующих субъектов, кроме победителей конкурса, оказывать услуги по перевозке пассажиров по тем же коммерческим маршрутам. Поэтому действия органа власти по проведению конкурса и решение конкурсной комиссии были признаны ограничивающими самостоятельность хозяйствующих субъектов, создающими дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов и имеющими своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.¹⁸

Однако в существующих реалиях указанные позиции нельзя было бы считать обоснованными. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур путем закрепления административного порядка предоставления права (блага) рассматривается как коррупциогенный фактор, устанавливающий для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (см. подп. «з» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов¹⁹).

Не является нарушением антимонопольного законодательства включение в состав одного лота нескольких маршрутов. В соответствии с п. 9 ст. 2 УАТ маршрут регулярных перевозок — это предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке. Следовательно,

¹⁶ Постановление 17 ААС от 15.06.2010 № 17АП-5348/2010-АК по делу № А60-1692/2010; Постановление 12 ААС от 29.06.2010 по делу № А57-6466/2009.

¹⁷ Определение ВС РФ от 23.06.2000 № 53-Г00-12.

¹⁸ Постановление ФАС СЗО от 18.04.2005 № А13-6499/04-27.

¹⁹ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

каждый из маршрутов является самостоятельным объектом правового регулирования, что тем не менее не влечет вывода о невозможности включения в состав одного лота группы маршрутов.

В целях улучшения транспортного обслуживания населения, снижения аварийности на пассажирском транспорте, оптимизации маршрутной сети могут быть определены высокорентабельные и низкорентабельные маршруты. Их объединение с целью бесперебойного обеспечения транспортного обслуживания в один лот позволяет обеспечивать обязанность перевозчиков, с которыми по итогам конкурса будет заключен договор, обслуживать и непривлекательные с экономической точки зрения маршруты, но необходимые для удовлетворения нужд поселения.

В подобных условиях и с учетом требований ч. 2.1 ст. 10 Закона о заказе, предусматривающей право выделять лоты, суды определяют, что формирование лотов осуществляется муниципальным заказчиком самостоятельно исходя из потребностей муниципального образования, а потому указанные принципы объединения муниципальных маршрутов в лоты являются правомерными и обоснованными.²⁰

Суд не усмотрел нарушений антимонопольного законодательства при выставлении на конкурс маршрутов лотами, поскольку именно к компетенции органов местного самоуправления отнесены как организация транспортного обслуживания населения на соответствующей территории, так и утверждение маршрутов, а также графиков движения транспортных средств. Определение видов выставляемых на конкурс маршрутов направлено на организацию стабильных и регулярных транспортных перевозок на соответствующей территории и не создает дискриминационных условий для хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги в сфере пассажирских перевозок.²¹

Из содержания ряда судебных актов усматривается, что в состав одного лота было включено несколько маршрутов, но данное обстоятельство не рассматривалось как нарушающее требования антимонопольного законодательства и соответствующие требования по нему не заявлялись.²²

Очевидно, что запрет на включение в состав лота нескольких маршрутов регулярных перевозок законодательством не предусмотрен. С позиций Закона о заказе включать в состав лота нельзя только те услуги, которые технологически и функционально не связаны с услугами, оказание которых является предметом торгов. Наличие технологической или функциональной взаимосвязанности устанавливается в отношении разнородных услуг. Различие между маршрутами по критерию места высадки пассажиров не влечет отсутствие между ними технологической и функциональной взаимосвязанности.

Таким образом, организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом базируется на договоре, заключаемом по итогам проведения торгов, правила осуществления которых должны устанавливаться публично-правовым образованием самостоятельно.

²⁰ Постановление ФАС ЦО от 05.02.2010 № Ф10-5948/09 по делу № А62-6389/2009.

²¹ Постановление ФАС ПО от 25.03.2008 по делу № А49-2908/2007.

²² Постановление ФАС ПО от 05.05.2008 по делу № А12-8194/07-С6; Определение ВАС РФ от 10.01.2008 № 17315/07).