

УДК 346.546
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-64-73>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Состояние безопасности дорожного движения как конкурентное преимущество перевозчика на рынке регулярных перевозок пассажиров

**Баканов К. С. *,
Ермаганбетов А. С.,**
Научный центр безопасности
дорожного движения МВД
России,
121170, Россия, г. Москва,
Поклонная улица, д. 17

Аннотация

В статье рассматриваются общие подходы к организации регулярных пассажирских перевозок автобусами с учетом соблюдения принципа безопасности дорожного движения как конкурентного преимущества на рынке регулярных перевозок пассажиров, в том числе при проведении конкурентных процедур в рамках государственных и муниципальных закупок, а также при проведении конкурсов на предоставление права работы на маршруте регулярных перевозок. Предлагаются правовые механизмы, обеспечивающие связь состояния безопасности дорожного движения при осуществлении перевозок на объекте обслуживания перевозчика с дальнейшими экономическими перспективами в виде размера прибыли и рынка, объема получаемых субсидий.

Ключевые слова: пассажирский перевозчик, регулярные перевозки, регулируемые и нерегулируемые маршруты, конкурсная документация, критерии отбора (допуска), цифровой профиль перевозчика, конкуренция.

Для цитирования: Баканов К. С., Ермаганбетов А. С. Состояние безопасности дорожного движения как конкурентное преимущество перевозчика на рынке регулярных перевозок пассажиров // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 3 (27). С. 64–73, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-64-73>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

The State of Road Safety as a Competitive Advantage of the Carrier on the Market for Scheduled Passenger Transportation

Kirill S. Bakanov*,
Adil S. Ermaganbetov,
Scientific Center for Road Safety
of the Ministry of Internal Affairs
of Russia,
Poklonnaya str., 17, Moscow,
121170, Russia

Abstract

In this article general approaches to organizing regular passenger traffic are considered buses, taking into account the observance of the principle of road safety as competitive advantage in the market of regular passenger transportation, including during competitive procedures under state and municipal purchases, as well as in the competition for representation the right to work on the route of regular transportation. Legal mechanisms are proposed that ensure the connection between the state of road safety during transportation at the carrier's service facility, with further economic prospects in the form of profit and market size, and the amount of subsidies received.

Keywords: *assenger carrier, scheduled services, regulated and unregulated routes, tender documentation, selection (admission) criteria, carrier digital profile, competition.*

For citation: Bakanov K. S., Ermaganbetov A. S. The state of road safety as a competitive advantage of the carrier on the market for scheduled passenger transportation // Russian Competition Law and Economy. 2021. No. 3 (27). P. 64—73, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-3-27-64-73>

The authors declare no conflict of interest.

Обеспечение надлежащего функционирования общественного транспорта для потребностей населения является одной из главных задач для создания комфортных условий перемещения граждан по дорогам нашей страны, в том числе обеспечения транспортной доступности социально важных объектов и гармоничного развития социальных и экономических связей в обществе.

В настоящее время автобусами в России перевозится около 60% от общего количества пассажиров, перевезенных транспортом общего пользования [1]. При этом такие перевозки, к сожалению, иногда сопровождаются ДТП с тяжелыми последствиями. Так, только в 2020 г. при осуществлении таких перевозок погибли 559 человек [1].

Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения распределены следующим образом.

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации (далее — субъекта РФ) по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ, отнесена организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном и пригородном сообщении (п. 12 ч. 2 ст. 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ)¹.

К вопросам местного значения городского, сельского поселения, муниципального района, муниципально-городского округа отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения на соответствующих территориях (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)².

В целях обеспечения доступности транспортных услуг для населения и реализации указанных выше полномочий, а также в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — Закон об организации регулярных перевозок) уполномоченные органы устанавливают муниципальные, межмуниципальные, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок.

Законодательством предусмотрено *две формы* организации регулярных перевозок по таким маршрутам.

Первая — по **регулируемым тарифам** посредством государственной или муниципальной закупки (далее — публичной закупки) в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴ (далее — Закон о контрактной системе). Вторая — по **нерегулируемым тарифам** посредством проведения открытого конкурса на маршрут в соответствии с положениями Закона об организации регулярных перевозок. Рассмотрим эти формы подробно.

Публичные закупки по регулируемым тарифам. В этом случае организация перевозок осуществляется в соответствии с ч. 2 ст. 14 Закона об организации регулярных перевозок путем заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ или местного самоуправления (далее — публичный заказчик) **государственных или муниципальных контрактов** в порядке, установленном законодательством о государственных закупках, с учетом положений Закона об организации регулярных перевозок⁵. При этом публичный заказчик покупает услугу по перевозке пассажиров на соответствующем маршруте, оплачивая полностью (брутто-контракт) или частично объем оказываемых услуг (пассажиро-километров). Получаемый доход от перевозки пассажиров поступает в доход бюджета соответствующего уровня, а правоотношения между заказчиком и перевозчиком регулируются публичным контрактом.

Конкурс на маршрут по нерегулируемым тарифам. Вторая форма организации регулярных перевозок в соответствии со ст. 17 Закона об организации регулярных перевозок предполагает проведение **открытого конкурса на организацию регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам** (далее — конкурс на маршрут). Право осуществления таких перевозок подтверждается свидетельством об осуществлении перевозок по соответствующему маршруту. При такой форме организации перевозок **орган публичной власти** в рамках открытого конкурса предоставляет право осуществлять перевозку на определенном маршруте. Вся полученная прибыль остается у перевозчика, а правоотношения сторон специальным публично-правовым договором не регулируются. При этом свидетельство на маршрут при определенных нарушениях и несоблюдении стартовых условий, на которых перевозчик выиграл право перевозки по соответствующему маршруту, может быть отозвано в установленном порядке.

Организация регулярных перевозок пассажиров как по регулируемым (публичная закупка), так и по нерегу-

¹ СЗ РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

² СЗ РФ. 06.10.2003. № 40. Ст. 3822.

³ СЗ РФ. 20.07.2015. № 29 (ч. I). Ст. 4346.

⁴ СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

⁵ См.: там же.

лируемым тарифам (конкурс на маршрут) включает несколько основных этапов:

- а) допуск к участию в публичной закупке или конкурсе на маршрут;
- б) определение победителя конкурсной процедуры в рамках публичной закупки или конкурса на маршрут;
- в) исполнение публичного контракта или реализация права работы по маршруту;
- г) расторжение публичного контракта или прекращение действия свидетельства на маршрут.

Ввиду того, что указанные этапы для рассматриваемых форм организации регулярных перевозок пассажиров имеют схожее смысловое содержание, но различные правовые основы и механизмы реализации, логичным представляется рассматривать исследуемые формы через призму выделенных этапов.

В настоящей статье уделено внимание двум первым этапам, поскольку на данных этапах на основе конкурентной борьбы происходит предквалификационный и квалификационный отбор перевозчика.

Под конкуренцией в контексте исследуемого вопроса понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке⁶.

В данной статье понятие конкуренции рассматривается **в значении** конкуренции между перевозчиками на рынке регулярных перевозок пассажиров как **при допуске к участию** в конкурентных процедурах в рамках публичной закупки или конкурса на маршрут, так и **при определении победителей указанных конкурентных процедур**.

Рассматривая вопрос о состоянии безопасности дорожного движения перевозчика как конкурентном преимуществе, стоит подчеркнуть, что, как отмечается в научной литературе, запрет на создание преимущественных условий участия в торгах должен восприниматься через призму конкурентной борьбы. Исключения из этого правила могут быть установлены только федеральным законом. В силу этого преимущественные условия участия следует разделить на необоснованные (не предусмотренные законом) и обоснованные (предусмотренные законом) [5].

В определении понятия недобросовестной конкуренции речь идет о необоснованных преимуществах, поскольку преимущества, достигнутые за счет легальных приемов и методов ведения предпринимательства, являются продуктом добросовестной конкуренции [2; 3].

Ввиду того, что состояние безопасности дорожного движения для перевозчика является внешним прояв-

лением результатов его деятельности по соблюдению требований безопасности дорожного движения, характеризующих не только безопасность оказываемой услуги, но и качество такой услуги в целом, рассмотрим возможность использования таких показателей в указанных процедурах.

1. Допуск к участию в публичной закупке или конкурсе на маршрут

1.1. Допуск к участию в публичной закупке

Закон о контрактной системе регулирует отношения, направленные на обеспечение публичных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок⁷.

Одновременно в законе установлено, что в определенных случаях федеральным законодательством могут быть установлены особенности реализации положений указанного закона⁸.

Применительно к рассматриваемой теме объектом закупки являются работы по организации перевозки пассажиров автомобильным транспортом.

Согласно ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе к участникам закупок вне зависимости от предмета закупки предъявляются единые требования. Одновременно законодательно установлено, что Правительством РФ по отдельным видам закупок могут быть установлены дополнительные требования к их участникам в части наличия финансовых и материальных ресурсов, опыта работы и деловой репутации, количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации⁹. Одновременно определено, что заказчики не вправе устанавливать требования к участникам закупок в нарушение указанных требований¹⁰.

В анализируемом законе часть требований касаются правосубъектности хозяйствующих субъектов, наличия специальных разрешений, отсутствия ограничений и запретов на осуществление соответствующего вида деятельности¹¹.

Применительно к теме настоящего исследования следует подчеркнуть, что в установленных законом случаях хозяйствующие субъекты могут заниматься отдельными видами деятельности только на основании специального разрешения (лицензии), а в соответствии с п. 24 ч. 1

⁶ СЗ РФ. 31.07.2006, № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁷ СЗ РФ. 31.07.2006, № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁸ См. там же.

⁹ См. там же.

¹⁰ См. там же.

¹¹ СЗ РФ. 08.04.2013, № 14. Ст. 1652.

ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами подлежит лицензированию¹².

Отдельные требования предусматривают отсутствие у участника закупки задолженностей по обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ. Особо следует отметить антикоррупционные требования, например, отсутствие судимости за преступления в сфере экономики или коррупционной направленности (ст. 289, ст. 291, ст. 291¹ УК РФ¹³ и др.), правонарушений коррупционной направленности (ст. 19.27 КоАП РФ¹⁴) и др.¹⁵

Данные ограничения введены в 2017 г. в целях создания обоснованных конкурентных преимуществ для тех участников закупки, которые приняли необходимые меры по предупреждению коррупции и не допустили фактов незаконного вознаграждения от имени юридического лица¹⁶.

В целом необходимо отметить, что возможности установления требований, предъявляемых к перевозчикам, и критерии определения победителей соответствующей закупочной процедуры во многом зависят от выбранного или предусмотренного способа закупки.

Так, в соответствии с ч. 5 ст. 14 Закона об организации регулярных перевозок предусмотрено, что при осуществлении государственной закупки в документации о закупках работ либо публичном контракте устанавливаются особенности, предусмотренные указанным законом¹⁷.

При этом п. 3 ч. 1.1 ст. 50 Закона о контрактной системе определено, что при осуществлении закупок на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, дополнительные требования, предусмотренные Законом об организации регулярных перевозок, устанавливаются только к содержанию конкурсной документации¹⁸.

Следовательно, можно предположить, что установление аналогичных требований к иным способам закупки не предусмотрено. Однако с учетом разъяснений Минфина России можно сделать вывод о возможных способах закупок, к которым относятся конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок, закупка у единственного поставщика¹⁹.

Стоит также отметить, что способ закупки может быть ограничен Правилами организации перевозок, утвержденными правовым актом субъекта РФ или соответствующего муниципалитета²⁰.

Кроме того, как отмечалось выше, Правительством РФ могут быть установлены дополнительные требования к участникам отдельных видов публичных закупок, представляющих повышенный социально-экономический интерес, или по вопросам обороноспособности страны.

Перечень видов товаров, работ, услуг, при государственной закупке которых могут предъявляться дополнительные требования, как и сами эти требования, определены постановлением Правительства РФ от 04.02.2015 № 99²¹.

Выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, в указанном перечне не нашло своего отражения, следовательно, при указанных закупках к их участникам могут применяться только общие единые требования.

Следует отметить, что дополнительные требования в настоящее время установлены, например, для:

- выполнения работ по ремонту, содержанию автомобильных дорог²²;
- оказания услуг по организованной перевозке групп детей автобусами²³;
- осуществления закупки по государственному оборонному заказу в части заказов на создание,

¹² СЗ РФ. 09.05.2011, № 19. Ст. 2716.

¹³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 17.06.1996, № 25. Ст. 2954.

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 07.01.2002, № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁵ Федеральный закон от 28.12.2016 № 489-ФЗ «О внесении изменений в статью 31 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 02.01.2017, № 1 (ч. 1). Ст. 30.

¹⁶ Пояснительная записка «К проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

¹⁷ СЗ РФ. 20.07.2015, № 29 (ч. 1). Ст. 4346.

¹⁸ СЗ РФ. 08.04.2013, № 14. Ст. 1652.

¹⁹ Письмо Минфина России от 26.10.2017 № 24-01-10/70490 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

²⁰ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.11.2015 № 17АП-14229/2015-АК по делу № А50-9727 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

²¹ СЗ РФ. 09.02.2015, № 6. Ст. 976.

²² Наличие за последние 5 лет опыта исполнения (с учетом преимуществ) одного государственного контракта (договора) на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту линейного объекта либо одного контракта (договора). — *Прим. авт.*

²³ Наличие на праве собственности или на ином законном основании автобусов, с года выпуска которых прошло не более 10 лет, которые соответствуют по назначению и конструкции техническим требованиям к осуществляемым перевозкам пассажиров, допущены в установленном порядке к участию в дорожном движении и оснащены в установленном порядке тахографами, а также аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS. — *Прим. авт.*

модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники²⁴;

- оказания транспортных услуг, связанных с выполнением воинских морских и речных перевозок²⁵.

Такие дополнительные требования заключаются в наличии опыта работы, наличии исполненных государственных контрактов, отсутствии фактов привлечения к ответственности, наличии необходимых мощностей и срока эксплуатации технических средств и их оснащенности.

1.2. Допуск к участию в конкурсе на маршрут

Согласно ч. 1 ст. 23 Закона об организации регулярных перевозок к участию в открытом конкурсе на маршрут допускаются хозяйствующие субъекты, соответствующие определенным требованиям. Ряд требований, как и при государственных закупках, касается правосубъектности перевозчиков: наличие лицензии на перевозочную деятельность, отсутствие ограничений и запретов на осуществление соответствующего вида деятельности, отсутствие прекращенного свидетельства на маршрут, непроведение банкротства или ликвидации хозяйствующего субъекта и др. Другие требования предусматривают представление согласия на принятие обязательства подтвердить после победы на открытом конкурсе наличие на праве собственности или ином законном основании транспортных средств, предусмотренных его заявкой.

Как видим, среди указанных выше требований отсутствуют требования, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения.

Решение данного вопроса на региональном или местном уровнях рассматривается неоднозначно. Так, например, установление муниципальным правовым актом требований о состоянии дорожно-транспортной дисциплины (наличие или отсутствие ДТП, совершенных по вине водителей, а также нарушений правил дорожного движения (далее — ПДД)), соблюдении условий договора на право осуществления пассажирских перевозок, безопасности и эффективности перевозок автомобильным транспортом было признано судом противоречащим ч. 1 ст. 23 Закона об организации регулярных перевозок и приводящим к ограничению, устранению конкуренции, ущемлению законных прав хозяйствующих субъектов,

создающим препятствия к подаче заявки на участие в открытом конкурсе²⁶.

Таким образом, считаем необходимым установление единых требований к допуску перевозчиков на участие и в конкурсных процедурах, предусмотренных Законом о контрактной системе, и в открытом конкурсе на маршрут, предусмотренном Законом об организации регулярных перевозок.

Учитывая общественную значимость оказания транспортных услуг населению, а также тяжесть последствий нарушения требований безопасности дорожного движения, считаем необходимым рассмотреть возможность установления требований к участникам публичных закупок по выполнению работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, и конкурса на маршрут в виде:

- отсутствия систематических ДТП, в которых пострадали или погибли люди по вине перевозчика или его работников в процессе осуществления перевозки пассажиров, в течение последних трех лет;
- отсутствия судимости у должностных лиц перевозчика и (или) его работников по ст. 264, ст. 264¹ и ст. 238 УК РФ и др.;
- отсутствия систематических грубых нарушений ПДД²⁷ сотрудниками перевозчика за последние 3 года.

Указанные требования позволят создать преимущества для тех перевозчиков, которые приняли необходимые меры по предупреждению ДТП и обеспечили безопасность дорожного движения при перевозке пассажиров.

В настоящее время гарантией безопасного осуществления деятельности по перевозке пассажиров призвана служить лицензия на осуществление перевозочной деятельности, вместе с тем в настоящее время она в полной мере не выполняет соответствующую функцию. Кроме того, в соответствии с п. 8 Положения о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, утвержденного постановлением Правительства РФ от 07.10.2020 № 1616, лицензионные требования, как и сама лицензия, в настоящее время общие как для заказных, так и для регулярных перевозок²⁸, в то время как регулярные услуги следует рассматривать как социально значимую услугу населению, исполнение которой органы публичной власти организуют посредством

²⁴ Отсутствие у участника закупки судимости за преступления, предусмотренные ст. 201.1, 238, 285, 285.4 и 286 УК РФ. — *Прим. авт.*

²⁵ Наличие опыта исполнения контракта на оказание аналогичных услуг в течение 3 лет, а также наличие на праве собственности и (или) ином законном основании судов, транспортных средств, оборудования и материальных ресурсов и др. — *Прим. авт.*

²⁶ См.: Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 28.05.2018 по делу № 05-06-1/2018 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

²⁷ Управление ТС с признаками опьянения (ст. 12.8, ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ), выезд на полосу встречного движения в нарушение ПДД РФ (ч. 4 и ч. 5 ст. 12.15 КоАП РФ) и др. — *Прим. авт.*

²⁸ См.: Решение Ханты-Мансийского УФАС России от 28.05.2018 по делу № 05-06-1/2018 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

коммерческих перевозчиков. При этом такая услуга характеризуется регулярностью и массовостью, в результате на такой вид перевозок приходится большинство ДТП (67,4%) от всех ДТП с участием автобусов [1]. Кроме того, если полагаться только на лицензию, то в настоящее время не представляет сложности при отзыве лицензии у одного перевозчика трансформироваться в другого перевозчика с новой лицензией.

2. Определение победителя конкурсной процедуры в рамках публичной закупки или конкурса на маршрут

В целях определения победителя конкурсной процедуры как в рамках публичной закупки, так и в рамках конкурса на маршрут для обеспечения надлежащего качества оказания услуг регулятором установлено, что законодатель или заказчиком могут быть установлены дополнительные критерии определения победителя, в том числе о квалификации участников закупки, наличии у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов на праве собственности или ином законном основании, опыте работы, связанной с предметом контракта, и деловой репутации специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

2.1. Определение победителя публичной закупки

При соответствии участников закупки рассмотренным выше единым и специальным требованиям в целях выявления лучших из предложенных условий исполнения контракта, в том числе для обеспечения надлежащего качества оказания услуг, в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчиком в документации о закупке могут быть установлены дополнительные критерии²⁹.

В соответствии с ч. 8 ст. 32 Закона о контрактной системе порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия устанавливаются Правительством РФ.

В соответствии с указанными Правилами оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — Правила оценки заявок) они применяются в отношении всех закупок, за исключением закупок, осуществляемых путем проведения аукциона, запроса котировок, у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)³⁰.

Правилами оценки заявок предусмотрено два вида критериев:

- стоимостные (цена контракта, расходы на эксплуатацию и ремонт, стоимость жизненного цикла товара и др.);
- нестоимостные (квалификация трудовых ресурсов, опыт участника, обеспеченность ресурсами, деловая репутация и др.).

В целом приоритет отдается стоимостным критериям (60% против 40%), однако в зависимости от вида закупки, сложности и уникальности выполняемых работ приоритет может меняться, например, для закупок научных работ приоритет отдан нестоимостным критериям (80% против 20%), а при закупке произведений литературы и искусства этот критерий имеет 100% приоритет.

Данный механизм определения победителей конкурсной процедуры обусловлен необходимостью учета в зависимости от вида закупки не только наименьшей цены, но и необходимой квалификации, ресурсов и опыта осуществления данной деятельности, что является определенной гарантией получения качественного результата.

2.2. Определение победителя открытого конкурса на маршрут

В рамках оценки победителя открытого конкурса на право получения свидетельства на маршрут в настоящее время уже установлен ряд критериев, учитывающих интересы безопасности дорожного движения.

В соответствии с ч. 3 ст. 24 Закона об организации регулярных перевозок оценка и сопоставление заявок на участие в конкурсе на маршрут осуществляются по следующим критериям:

- 1) количество ДТП в течение года в расчете на среднее количество транспортных средств в течение года;
- 2) опыт осуществления регулярных перевозок юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества и др.;
- 3) характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок, для осуществления регулярных перевозок;
- 4) максимальный срок эксплуатации транспортных средств, предлагаемых для осуществления регулярных перевозок и др.³¹

При этом положения ст. 24 Закона об организации перевозок не предусматривают право организатора торгов устанавливать или вводить дополнительные критерии для оценки и сопоставления заявок участников

²⁹ СЗ РФ. 08.04.2013, № 14. Ст. 1652.

³⁰ СЗ РФ. 09.12.2013, № 49 (ч. VII). Ст. 6428.

³¹ СЗ РФ. 20.07.2015, № 29 (ч. I). Ст. 4346.

конкурса³². И только пп. 3 п. 3 ст. 24 Закона об организации перевозок позволяет предусматривать дополнительный перечень характеристик транспортного средства, влияющих на качество перевозок, не перечисленный в законе, поскольку перечень, указанный в данной норме, не является исчерпывающим³³.

В соответствии с ч. 4 ст. 24 Закона об организации регулярных перевозок организатор перевозки устанавливает шкалу для оценки критериев, предусмотренных ч. 3 ст. 24 того же закона, в соответствующем законе или ином нормативном правовом акте субъекта РФ или муниципального образования в зависимости от местных условий.

Рассмотрев основные положения правил определения победителей конкурсных процедур в рамках публичных закупок регулярных пассажирских перевозок, в том числе открытого конкурса на маршрут, следует обратить внимание на отмечаемую в научной литературе и правоприменительной деятельности неопределенность в вопросе распространимости требований и критериев определения победителей конкурса на маршрут, предусмотренных Законом об организации регулярных перевозок, на конкурсные процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе.

Так, Верховный Суд РФ отмечает, что положения ч. 1 ст. 23, ч. 3, ч. 4 ст. 24 Закона об организации регулярных перевозок, устанавливающие требования к участникам открытого конкурса на маршрут и критерии оценки сопоставления заявок на участие в конкурсе на маршрут, в равной степени распространяются и на государственные закупки³⁴, т. е. должны учитываться при проведении конкурсных процедур в рамках публичных закупок в соответствии с Законом о контрактной системе.

Вместе с тем Восьмой арбитражный апелляционный суд в предметном рассмотрении этого вопроса указал на тот факт, что критерии оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе, предусмотренные ч. 3 ст. 24 Закона об организации регулярных перевозок, установлены только для открытого конкурса на маршрут, а не для открытого конкурса в рамках государственной закупки услуг по регулярной перевозке пассажиров³⁵.

Следовательно, шкала оценок, установленная правовым актом субъекта, не может быть применена при проведении открытого конкурса в рамках государственной закупки, поскольку данный правовой акт регулирует отношения в сфере определения победителя открытого конкурса на маршрут³⁶. Аналогичное разделение можно встретить и в других судебных решениях³⁷.

Таким образом, учитывая приведенную судебную практику, а также при системной взаимосвязи положений Закона об организованных регулярных перевозках, считаем распространение требований ст. 23 Закона об организации регулярных перевозок и критериев определения победителей, закрепленных в ст. 24 Закона об организации регулярных перевозок, установленных для конкурса на маршрут, на конкурсные процедуры, предусмотренные Законом о контрактной системе, необоснованным.

Переходя непосредственно к параметрам определения победителей конкурсных процедур, стоит сделать вывод о том, что чем специфичней, уникальней и ответственной **закупка товаров**, а в особенности, выполнение работ или услуг, тем выше должно быть значение нестоимостных критериев.

В этом контексте целесообразно рассмотреть и выполнение работ по перевозке пассажиров. С одной стороны, перевозчики должны иметь условия бесперебойного и комфортного перемещения граждан на соответствующей территории, а с другой — обеспечить безопасность граждан в процессе перевозок.

Приоритет стоимостных критериев может привести к занижению себестоимости перевозки пассажиров, что в свою очередь приведет к снижению затрат на обеспечение безопасности дорожного движения, использованию устаревшего и технически неисправного парка транспортных средств, набору менее подготовленного водительского персонала, экономии на повышении их профессионального уровня, нарушению режима рабочего времени, отсутствию должного контроля за качеством выполнения указанных работ.

В этой связи считаем необходимым при определении победителей конкурса как в рамках публичных закупок, так и в рамках конкурса на маршрут рассмотреть вопрос об установлении приоритета нестоимостных критериев, основанных на характеристиках аварийности, административной и уголовной деликтности в течение последних 3 лет (относительный показатель в зависимости от парка транспортных средств), опыта работы, возраста и состояния автомобильного парка, его технической оснащенности. Указанные критерии позволят создать

³² Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2017 № 18АП-8993/2017 по делу № А47-545/2017. Решение Владимирского областного суда от 30.05.2016 № 3а-114/2016 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

³³ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.08.2017 № 18АП-8993/2017 по делу № А47-545/2017 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

³⁴ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 19.02.2018 № 86-АПГ17-7 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

³⁵ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 05.09.2019 № 08АП-9931/2019 по делу № А70-5548/2019 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

³⁶ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 05.09.2019 № 08АП-9931/2019 по делу № А70-5548/2019 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

³⁷ Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.12.2019 № Ф04-6098/2019 по делу № А70-5548/2019 // СПС КонсультантПлюс (Дата обращения: 15.05.2021).

конкурентные преимущества для тех перевозчиков, которые уделяют должное внимание вопросам обеспечения безопасности дорожного движения. Наличие критерия в виде опыта работы позволит решить указанную выше проблему формальной реорганизации перевозчика и перехода к новой лицензии при ее лишении.

Критерии должны быть распределены в зависимости от тяжести ДТП и правонарушений в области дорожного движения.

Указанные предложения направлены на создание механизмов, обеспечивающих приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности, что в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»³⁸ является одним из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения.

Безусловно, возможность установления дополнительных требований, их качественные и количественные характеристики, а также механизм их реализации подлежат дополнительному изучению и обсуждению.

В настоящее время имеется большой массив данных о ДТП, административных правонарушениях и преступлениях в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Вместе с тем *автоматическое их* использование возможно только применительно к водителям или собственникам транспортных средств, в то время как при дальнейшем развитии информационных систем и интеграции с информацией о выданных лицензиях на перевозочную деятельность, свидетельствах на маршрут, заключенных контрактах на выполнение работ по регулярной перевозке пассажиров, возможно создать *цифровой профиль перевозчика*.

Данные цифровые технологии при интеграции с электронными торговыми площадками позволят автоматически «фильтровать» участников и определять победителей конкурсных процедур на осуществление регулярных перевозок пассажиров.

Вывод

Предложенный подход позволит заинтересованным перевозчикам конвертировать человеческие, временные и финансовые ресурсы, затраченные на обеспечение безопасности дорожного движения, в обоснованные конкурентные преимущества на рынке регулярных перевозок пассажиров и тем самым связать повышение уровня безопасности дорожного движения на своем объекте с дальнейшими экономическими перспективами в виде роста нормы прибыли, расширения рынка, объема получаемых субсидий и др. ■

Литература [References]

1. Баканов К. С. и соавт. Дорожно-транспортная аварийность в Российской Федерации за 2020 год. Москва: ФКУ «Научный центр БДД МВД России», 2021. С. 79. [Bakanov K. S. and co-authors. Road traffic accidents in the Russian Federation for 2020. Moscow: Federal public establishment "Scientific State Institution of Road Safety of the Ministry of the Interior of the Russian Federation", 2021. P. 79 (In Russ.)]
2. Городов О. А. К понятию недобросовестной конкуренции // Конкурентное право. 2011. № 1. С. 14—21. [Gorodov O. A. To the concept of unfair competition // Competition Law. 2011. No. 1. P. 14—21 (In Russ.)]
3. Городов О. А., Петров А. В., Шмигельская Н. А. Недобросовестная конкуренция: учебно-практическое пособие / Под ред. О. А. Городова. М.: Юстицинформ, 2020. 324 с. [Gorodov O. A., Petrov A. V., Shmigelskaya N. A. Unfair competition: an educational and practical guide / Edited by O. A. Gorodov. M.: Justicinform, 2020. 324 p. (In Russ.)]
4. Кавелина Н. Ю. Проблемы доступа к рынку услуг в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2019. № 7. С. 23—29. [Kavelina N. Yu. Problems of access to the market for services in the field of regular transportation of passengers and baggage by road in the Russian Federation // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2019. No. 7. P. 23—29 (In Russ.)]
5. Лебедев К. К., Петров Д. А. Комментарий к Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // Конкурентное право. 2013. № 1. С. 41—48. [Lebedev K. K., Petrov D. A. Commentary to Federal Law No. 135-FZ of 26.07.2006 "About the protection of competition" // Competitive law. 2013. No. 1. P. 41—48 (In Russ.)]
6. Магоян М. С. Понятие и характеристика договора перевозки пассажира и багажа в автомобильном междугородном сообщении (отдельные проблемы теории и практики) // Транспортное право. 2019. № 2. С. 22—25. [Magoyan M. S. The concept and characteristics of an agreement for carriage of a passenger and baggage in intercity auto transportation (separate theoretical and practical issues) // Transportation Law. 2019. No. 2. P. 22—25 (In Russ.)]
7. Мачихина Т. В. Новые правила организации торгов в сфере пассажирских перевозок: прорыв или бег на месте? // Прогосзаказ.рф. 2018. № 5. С. 39—57; № 6. С. 50—67. [Machikhina T. V. New rules for organizing auctions in the field of passenger transportation: a breakthrough or a run on the spot? // Pre-order.rf. 2018. No. 5. P. 39-57; No. 6. P. 50—67 (In Russ.)]

³⁸ СЗ РФ. 11.12.1995, № 50. Ст. 4873.

8. Тихонов К. А. О некоторых вопросах государственного регулирования перевозок транспортом общего пользования // Административное право и процесс. 2020. № 3. С. 57—59, DOI: 10.18572/2071-1166-2020-3-57-59 [Tikhonov K. A. On some issues of state regulation of public transportation // Administrative Law and Procedure. 2020. No. 3. P. 57—59 (In Russ.) DOI: 10.18572/2071-1166-2020-3-57-59]

Сведения об авторах

Баканов Кирилл Сергеевич: кандидат юридических наук, начальник отдела ФКУ «НЦ БДД МВД России»
E-mail: kbakanov@mvd.ru

Ермаганбетов Адиль Серикович: старший научный сотрудник ФКУ «НЦ БДД МВД России»
E-mail: aermaganbetov@mvd.ru

Статья поступила в редакцию: 09.04.2021
После доработки: 17.06.2021
Принята к публикации: 23.08.2021
Дата публикации: 29.09.2021

The paper was submitted: 09.04.2021
Received after reworking: 17.06.2021
Accepted for publication: 23.08.2021
Date of publication: 29.09.2021