

РЕШЕНИЕ
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

23 декабря 2020 года Томский областной суд в составе председательствующего Куш Н.Г.
при секретаре Кутлубаевой К.В.,
с участием прокурора Гутова С.С.,
представителей ООО «Авто предприятие Межобластное» Плотникова П.М.,
Кологривой К.А.,
представителя Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи
Томской области Мининой Е.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании в г.Томске административное дело №3а-67/2020 по административному исковому заявлению общества с ограниченной ответственностью «Авто предприятие Межобластное» об оспаривании приказа Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области от 25.12.2019 №23-ОД «О реализации отдельных полномочий, установленных Законом Томской области от 29 декабря 2015 года №216-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Томской области»,

установил:

25 декабря 2019 года Департаментом транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области принят приказ №23-ОД «О реализации отдельных полномочий, установленных Законом Томской области от 29 декабря 2015 года №216-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Томской области» (далее – Приказ №23-ОД).

Приложением №3 к указанному Приказу №23-ОД установлена Шкала для оценки критериев, предусмотренных частью 3 статьи 24 Федерального закона от 13 июля 2015 года №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» (далее - Шкала).

Пунктом 2 Шкалы предусмотрен критерий – опыт осуществления регулярных перевозок юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участником договора простого товарищества, который подтвержден сведениями об исполненных государственных или муниципальных контрактах либо нотариально заверенными копиями свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, заключенных с органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации или органами местного самоуправления договоров, предусматривающих осуществление перевозок по маршрутам регулярных перевозок; установлено максимальное количество баллов – 100.

Примечанием 2 к указанной Шкале установлено, что количество баллов, присуждаемых заявке участника открытого конкурса по критерию «Опыт осуществления регулярных перевозок», определяется следующим образом:

$$T = \frac{(ОП_{ti} + ОП_{ti+1} + \dots + ОП_{i\text{конкурс}})}{365}$$

где:

$ОП_{ti}$ - количество дней осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по каждому маршруту в году начала осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа;

$ОП_{ti+1}$ - количество дней осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по каждому маршруту в последующих годах;

$ОП_{i\text{конкурс}}$ - количество дней осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по каждому маршруту в году проведения открытого конкурса до даты размещения извещения о проведении открытого конкурса.

В случае если у участника открытого конкурса имеется несколько документов, подтверждающих опыт работы в определенный год, опыт работы по каждому из документов суммируется.

В случае если у участника открытого конкурса опыт осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по двум и более маршрутам подтвержден единственным документом, то опыт работы по каждому из маршрутов суммируется.

Также устанавливается порядок расчета показателя T для участников простого товарищества.

Установлено, что значение, полученное в результате расчетов, записывается в виде числа, и ему присваивается значение в баллах по приведенной шкале.

Приказ №23-ОД опубликован 25 декабря 2019 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> в соответствии с абзацем 3 статьи 6 Закона Томской области от 12.05.2000 №19-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов».

Общество с ограниченной ответственностью «Авто предприятие Межобластное» обратилось в суд с административным иском заявлением, в котором просит признать недействующим указанный нормативный правовой акт.

В обоснование заявленных требований указывает, что является субъектом отношений, регулируемых приказом №23-ОД. Согласно сведениям из ЕГРЮЛ видом экономической деятельности административного истца является осуществление регулярных перевозок пассажиров автобусами в междугороднем сообщении, регулярных перевозок пассажиров автобусами в городском и пригородном сообщении, регулярных

перевозок пассажиров автобусами в международном сообщении. Деятельность ООО «АП Межобластное» основана на муниципальных и государственных контрактах, которые заключаются по результатам торгов в соответствии с Федеральным законом №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Полагает, что Приказ №23-ОД содержит положения, противоречащие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а именно, шкала и порядок оценки критерия «Опыт осуществления перевозок» противоречит Федеральному закону №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», Федеральному закону №135-ФЗ «О защите конкуренции». Отмечает, что Департаментом установлен свой порядок подсчета опыта осуществления регулярных перевозок, который противоречит положениям статьи 24 Федерального закона №220-ФЗ. Принятие Приказа №23-ОД Департаментом в части формирования порядка подсчета опыта в сфере пассажироперевозок, отличного от установленного Федеральным законом №220-ФЗ, и содержащего указания на объем оказываемых услуг (зависимость количества лет оказания услуг от количества заключенных контрактов/договоров), имеет признаки нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Согласно статье 6 Федерального закона №273-ФЗ профилактика коррупции осуществляется путем применения, в том числе, антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Положения Приказа №23-ОД содержат противоречивые и неоднозначные формулировки, а именно: «если у участника открытого конкурса имеется несколько документов, подтверждающих опыт работы в определенный год, опыт работы по каждому из документов суммируется. В случае, если у участника открытого конкурса опыт осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по двум и более маршрутам подтвержден единственным документом, то опыт работы по каждому из маршрутов суммируется».

Указывает, что антикоррупционная экспертиза Приказа №23-ОД не проводилась, а положения Приказа по оценке критерия «опыт осуществления перевозок» и шкала присуждаемых баллов за него содержит коррупциогенные факторы, которые позволяют конкурсной комиссии применять положения приказа по своему усмотрению.

Также отмечает, что действующим законодательством закреплено, что оценка регулирующего воздействия проводится в отношении всех проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности. Вместе с тем оценка регулирующего воздействия оспариваемого приказа Департамента не проводилась, несмотря на тот факт, что он напрямую затрагивает вопросы предпринимательской

деятельности и с его принятием прекратила действие ранее действующая шкала для оценки критериев заявки на участие в открытом конкурсе на получение свидетельства об осуществлении перевозок, что противоречит положениям статьи 26.3.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Таким образом, Департаментом транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области нарушена процедура принятия оспариваемого нормативного правового акта, а именно:

- в отношении проекта оспариваемого нормативного правового акта не проводилась антикоррупционная экспертиза на наличие или отсутствие коррупциогенных факторов, содержащихся в нем;
- в отношении проекта оспариваемого нормативного правового акта не проводилась оценка регулирующего воздействия нормативного правового акта.

В судебном заседании представители ООО «Авто предприятие Межобластное» Плотников П.М., Кологривая К.А. заявленные требования поддержали по основаниям, изложенным в иске. Дополнительно отметили, что критерий «опыт» должен исчисляться, исходя из периода государственной регистрации и осуществления перевозок. Отметили, что антикоррупционная экспертиза должна проводиться в соответствии с положениями приказа Департамента от 18.05.2017 №22-ОД, напрямую устанавливающую обязанность собственноручно завизировать проект нормативного правового акта. Лист согласования, представленный ответчиком, ничем не предусмотрен. Указали, что согласно протоколу осмотра доказательств автором, а может быть исполнителем, является Барсукова И.В., подпись которой в листе согласования отсутствует. Полагали, что оценка регулирующего воздействия должна была быть проведена, поскольку оспариваемый нормативный правовой акт отменил ранее действующий приказ, ввел дополнительные критерии, возложив обязанность по несению дополнительных расходов с целью оснащения, дооснащения, переоснащения транспортных средств, либо приобретения транспортных средств. Также полагали, что оспариваемый нормативный правовой акт нарушает положения Федерального закона №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Представитель Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области Минина Е.С. заявленные требования не признала, полагая их необоснованными. Указала, что оспариваемый нормативный правовой акт принят уполномоченным органом, порядок принятия, опубликования соблюдены, антикоррупционная экспертиза проведена. Довод о том, что не была проведена оценка регулирующего воздействия, не является достаточным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим. Оспариваемый приказ соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую

юридическую силу. Статья 24 Федерального закона №220-ФЗ не устанавливает никакой порядок оценки, установлены лишь критерии, по которым должна быть проведена оценка, прерогатива определения порядка оценки по данным критериям отдана субъекту. Полагала, что предложенный порядок не создает необоснованных преимуществ отдельным субъектам предпринимательской деятельности. Приказ не ограничивает деятельность, связанную с осуществлением перевозок, является организационным, устанавливает процедуру проведения конкурса. Отсутствие баллов по тому или иному критерию не ограничивает право перевозчиков на участие в конкурсе. Шкала устанавливает равные для всех участников требования.

Выслушав объяснения представителей сторон, изучив материалы дела, допросив свидетеля, заслушав заключение прокурора Гутова С.С., полагавшего заявленные требования не подлежащими удовлетворению, проверив оспариваемый Приказ №23-ОД на предмет соответствия федеральным законам и иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд приходит к следующим выводам.

В силу статьи 13 Гражданского кодекса Российской Федерации ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными.

Согласно части 1 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

В соответствии с пунктом 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 №50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» с административным иском заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что оспариваемым актом нарушены, нарушаются или могут быть нарушены их права, свободы и законные интересы, в том числе лица, в отношении которых применен этот акт, а также иные лица, чьи права, свободы, законные интересы затрагиваются данным актом (пункт 3 части 1 статьи 128, часть 1 статьи 208 КАС РФ).

Оспариваемый нормативный правовой акт регулирует правоотношения в сфере организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Томской области, устанавливая форму заявки на участие в открытом конкурсе на получение свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, требования к содержанию заявки, шкалу для оценки критериев.

Как установлено при рассмотрении дела, ООО «Авто предприятие Межобластное» является юридическим лицом, основным видом деятельности которого являются регулярные перевозки пассажиров автобусами в междугородном сообщении, дополнительные виды деятельности – регулярные перевозки пассажиров автобусами в городском и пригородном сообщении, регулярные перевозки пассажиров автобусами в международном сообщении (т.1, л.д.43). Выписка из Единого государственного реестра юридических лиц №ЮЭ9965-20-55629095 от 16.05.2020 содержит сведения о лицензии на деятельность по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами.

Учитывая изложенное, ООО «Авто предприятие Межобластное» может являться участником открытого конкурса, следовательно, является субъектом отношений и имеет право на обращение в суд в порядке нормоконтроля, полагая, что оспариваемым нормативным правовым актом могут быть нарушены их права.

Согласно подпункту 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №184-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, внеуличным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

По указанным вопросам органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации (пункт 3.1 статьи 26.3 Федерального закона №184-ФЗ).

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом регулирует Федеральный закон от 13 июля 2015 года №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» (далее – Федеральный закон №220-ФЗ).

Согласно частям 1-2 статьи 2 Федерального закона №220-ФЗ законодательство Российской Федерации в области организации регулярных перевозок состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регулирующих отношения по организации регулярных перевозок, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные нормативными правовыми актами, указанными в части 1 настоящей статьи, регулируются законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Частью 3 статьи 3 Закона Томской области от 29 декабря 2015 года №216-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Томской области» (далее - Закон Томской области №216-ОЗ) определены полномочия уполномоченного органа исполнительной власти Томской области в рассматриваемой сфере, к которой, в том числе, отнесены:

установление с учетом положений Федерального закона №220-ФЗ формы заявки на участие в открытом конкурсе на получение свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам и требований к содержанию данной заявки (в том числе к описанию предложения участника открытого конкурса);

установление шкалы для оценки критериев, предусмотренных частью 3 статьи 24 Федерального закона №220-ФЗ;

проведение открытых конкурсов на получение свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

Согласно подпункту 12-1 пункта 9 Положения о Департаменте транспорта, дорожной деятельности и связи, утвержденного постановлением Губернатора Томской области от 09 января 2013 года №1, именно Департамент транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области является органом государственной власти, осуществляющим полномочия, установленные частью 3 статьи 3 Закона Томской области №216-ОЗ.

Законом Томской области №9-ОЗ от 07 марта 2002г. «О нормативных правовых актах Томской области» установлено, что Администрация Томской области в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые

акты в форме постановлений, иные исполнительные органы государственной власти Томской области принимают нормативные правовые акты в форме приказов (пункт 1, 2 статьи 8).

В соответствии с абзацем 3 статьи 6 Закона Томской области от 12 мая 2000г. №19-ОЗ «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов» приказ №23-ОД опубликован 25 декабря 2019 года на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.

Таким образом, оспариваемый нормативный правовой акт принят Департаментом в пределах его полномочий, в установленной форме, с соблюдением правил введения его в действие и по данным основаниям не обжалуется.

В силу пункта 2 части 1 статьи 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ «О противодействии коррупции» профилактика коррупции осуществляется путем антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов.

Пунктом 3 части 1 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» установлено, что антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) проводится органами, организациями, их должностными лицами – в соответствии с настоящим Федеральным законом, в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте утвержден приказом Департамента от 18 мая 2017 года №22-ОД «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области» (далее – Порядок).

Согласно пункту 3 главы 1 указанного Порядка антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов проводится специалистами Департамента, разработавшими проект правового акта, до направления данного проекта на согласование (визирование) в соответствии с Регламентом работы Департамента; специалистами Комитета организационно-правового и финансового обеспечения при осуществлении согласования (визирования) проектов правовых актов в соответствии с Регламентом работы Департамента.

Процедура проведения антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов и оформления заключения установлена главой 2 Порядка.

В частности, установлено, что специалисты структурных подразделений Департамента осуществляют антикоррупционную экспертизу всех

разрабатываемых проектов правовых актов в течение срока, установленного для разработки проекта правового акта (пункт 8). Комитет организационно-правового и финансового обеспечения осуществляет антикоррупционную экспертизу всех проектов правовых актов, разрабатываемых специалистами Департамента (пункт 9).

Согласно пункту 11 главы 2 Порядка результаты проведения антикоррупционной экспертизы проекта правового акта специалистом, являющимся исполнителем проекта правового акта, отдельным документом не оформляются, выявленные при этом коррупциогенные факторы устраняются из текста проекта правового акта исполнителем проекта правового акта самостоятельно. После проведения антикоррупционной экспертизы исполнитель проекта правового акта обязан удостоверить факт проведения антикоррупционной экспертизы и отсутствия коррупциогенных факторов путем самостоятельного визирования проекта правового акта с резолюцией «проект прошел антикоррупционную экспертизу» и передать проект правового акта в Комитет организационно-правового и финансового обеспечения.

Пунктом 12 главы 2 Порядка установлено, что результаты проведения антикоррупционной экспертизы проекта правового акта специалистом Комитета организационно-правового и финансового обеспечения отдельным документом не оформляются, выявленные при этом коррупциогенные факторы устраняются из текста проекта правового акта исполнителем проекта правового акта самостоятельно. Специалист Комитета организационно-правового и финансового обеспечения обязан удостоверить факт проведения антикоррупционной экспертизы путем самостоятельного визирования проекта правового акта с резолюцией "Проект прошел антикоррупционную экспертизу". В случае выявления по результатам проведенной специалистом Комитета организационно-правового и финансового обеспечения в тексте проекта правового акта коррупциогенных факторов, определенных Методикой, специалист составляет мотивированное заключение и прикладывает его к проекту правового акта. В случае если при проведении специалистом Комитета организационно-правового и финансового обеспечения экспертизы проекта нормативного правового акта в тексте данного проекта коррупциогенных факторов не выявлено, председатель Комитета организационно-правового и финансового обеспечения (либо лицо, исполняющее его обязанности) визирует данный проект без составления заключения.

Распоряжением Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области №44 от 18 мая 2017г «Об определении ответственных исполнителей за проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области» ответственными исполнителями за проведение плановой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Департамента определены: по нормативным правовым актам, исполнителем которых является Комитет транспортной инфраструктуры и

связи, консультант Комитета транспортной инфраструктуры и связи – Лаврюк Вячеслав Сергеевич; по нормативным правовым актам, исполнителем которых является Комитет по организации пассажирских перевозок, главный специалист – юрисконсульт Комитета по организации пассажирских перевозок – Барсукова Ирина Вальтеровна (т.1, л.д.178).

Распоряжением Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области №1 от 11 января 2019г «О внесении изменений в распоряжение Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области от 18.05.2017 №44» в связи с кадровыми изменениями пункт 1 распоряжения изложен в новой редакции: «определить ответственным исполнителем за проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в Департаменте транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области главного специалиста-юрисконсульта Комитета организационно-правового и финансового обеспечения Коробову А.А.» (т.1, л.д.179).

Факт соблюдения процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта в части проведения антикоррупционной экспертизы подтвержден представленным суду ответчиком листом согласования (т.1, л.д.180), а также показаниями свидетеля Коробовой А.А., являющейся разработчиком проекта оспариваемого нормативного правового акта и сотрудником Комитета организационно-правового и финансового обеспечения.

То обстоятельство, что в нарушение положений Порядка факт проведения антикоррупционной экспертизы подтвержден листом согласования и штампом на нем, а не резолюцией на проекте нормативного правового акта, по мнению суда, не свидетельствует о непроведении такой экспертизы либо о существенном нарушении порядка ее проведения.

Несостоятельным находит суд и довод представителя ООО «Авто предприятие Межобластное» со ссылкой на протокол осмотра доказательств от 09 декабря 2020г о том, что автором файла, размещенного в сети «Интернет», указана Барсукова И.В., следовательно, Барсукова И.В. является автором проекта оспариваемого нормативного правового акта и должна была проводить антикоррупционную экспертизу.

Авторство файла не свидетельствует о том, что разработчиком проекта являлась Барсукова И.В. Довод представителя административного истца опровергается показаниями свидетеля Коробовой А.А., а также распоряжением о прекращении служебного контракта (увольнении) №34-лс от 13.05.2019 (т.1, л.д.228).

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие

неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

Обращаясь в суд, административный истец указал, что оспариваемый Приказ №23-ОД содержит противоречивые и неоднозначные формулировки, а именно: «в случае если у участника открытого конкурса имеется несколько документов, подтверждающих опыт работы в определенный год, опыт работы по каждому из документов суммируется. В случае если у участника открытого конкурса опыт осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по двум и более маршрутам подтвержден единственным документом, то опыт работы по каждому из маршрутов суммируется».

Суд не усматривает неопределенности в применении данной формулировки примечания к Шкале по следующим основаниям.

Федеральным законом №220-ФЗ предусмотрено осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам и регулярным перевозок по нерегулируемым тарифам. При этом факт осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам подтверждается государственным или муниципальным контрактом (пункт 2 статьи 14 Федерального закона №220-ФЗ), осуществление регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам - свидетельством об осуществлении перевозок по соответствующему маршруту регулярных перевозок и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок (пункт 2 статьи 17 Федерального закона №220-ФЗ).

Согласно пункту 2 Шкалы опыт осуществления регулярных перевозок юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества подтверждается сведениями об исполненных государственных или муниципальных контрактах либо нотариально заверенными копиями свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, заключенных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления договоров, предусматривающих осуществление перевозок по маршрутам регулярных перевозок.

Формулировка примечания к Шкале, на которую ссылается административный истец, применяется в единстве с указанием в пункте 2 Шкалы документов, подтверждающих факт осуществления участником открытого конкурса регулярных перевозок.

Анализ указанных положений свидетельствует об отсутствии неопределенности и противоречивости формулировок, влекущих необоснованно широкие пределы усмотрения органа, проводящего открытый конкурс.

Учитывая изложенное, суд приходит к выводу об отсутствии нарушения процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта в части антикоррупционной экспертизы, а также наличия коррупциогенного фактора в связи с неопределенностью формулировок.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26.3-3 Федерального закона от 06 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» проекты нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджетов Российской Федерации (пункт 1.1 статьи 26.3-3 Федерального закона №184-ФЗ).

Порядок проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области утвержден постановлением Администрации Томской области от 14 марта 2014 года №75а (далее – Порядок проведения оценки регулирующего воздействия).

В соответствии с пунктом 3 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия оценке регулирующего воздействия подлежат проекты нормативных правовых актов Томской области, устанавливающие новые или изменяющие ранее предусмотренные нормативными правовыми актами Томской области обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также устанавливающие, изменяющие или отменяющие ранее установленную ответственность за нарушение нормативных правовых актов Томской области, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Целью оценки регулирующего воздействия проектов актов в соответствии с настоящим Порядком является выявление положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующие их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и (или) областного бюджета (пункт 4 Порядка проведения оценки регулирующего воздействия).

То обстоятельство, что оспариваемый приказ №23-ОД отменил действие ранее действовавшего приказа, регулирующего спорные

правоотношения, само по себе не является основанием для проведения оценки регулирующего воздействия.

Проанализировав содержание оспариваемого нормативного правового акта, суд приходит к выводу, что он не вводит избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, либо положений, способствующих возникновению необоснованных расходов.

В соответствии со статьей 24 Федерального закона №220-ФЗ оценка и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе осуществляются не только по таким критериям, как количество дорожно-транспортных происшествий, повлекших за собой человеческие жертвы или причинение вреда здоровью граждан и произошедших по вине юридического лица, индивидуального предпринимателя; опыт осуществления регулярных перевозок, который подтвержден исполнением государственных или муниципальных контрактов либо свидетельствами об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок или иными документами, выданными в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами; но и по влияющим на качество перевозок характеристикам транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, а также по максимальному сроку эксплуатации транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем для осуществления регулярных перевозок в течение срока действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок.

Перечень характеристик транспортного средства, влияющих на качество перевозок, не является исчерпывающим, на что указывает использование законодателем в контексте редакции пункта 3 части 3 названной статьи термина "и иные характеристики", а также термина "качество перевозок".

К иным характеристикам относятся и класс транспортных средств, и экологический класс транспортных средств.

Качество как социально-экономическая категория и мера соответствия предоставляемых услуг условиям и требованиям стандартов, запросов потребителей проявляется в надежности, безопасности, доступности, комфортности предоставляемых услуг.

Применительно к транспортному средству, используемому для транспортных перевозок пассажиров, комфортность складывается из совокупности характеристик транспортных услуг, обуславливающих создание необходимых условий обслуживания, и удобства пребывания пассажиров на транспортном средстве в соответствии с установленными нормами и требованиями и достигается не только оснащенностью транспортного средства наличием низкого пола в транспортном средстве, удобным размещением кресел, оборудованием для перевозки пассажиров с ограниченными возможностями передвижения, но и использованием для осуществления перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом

по маршрутам регулярных перевозок транспортных средств, относящихся к высоким экологическим классам.

Сведения об экологических характеристиках транспортных средств, которые используются для перевозок по маршруту регулярных перевозок, виды транспортных средств и классы транспортных средств, которые используются для перевозок по маршруту регулярных перевозок, максимальное количество транспортных средств каждого класса в силу требований пункта 4 статьи 27 Федерального закона №220-ФЗ подлежат обязательному указанию в свидетельстве об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок.

Вместе с тем, требования к экологическим характеристикам транспортных средств, классу транспортных средств не является обязательным условием для осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок либо условием для участия в открытом конкурсе на право осуществления перевозок по регулярному маршруту.

Исходя из изложенного, включение в Шкалу сведений об экологическом классе транспортного средства, классе транспортного средства не устанавливает препятствий для осуществления предпринимательской деятельности, не устанавливает каких-либо новых конкретных обязанностей, запретов или ограничений для перевозчиков как субъектов предпринимательской деятельности, каких-либо новых конкретных обязанностей, неисполнение которых влечет невозможность участия в конкурсе.

Согласно разъяснениям, содержащимся в пункте 29 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года №50 «О практике рассмотрения нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», при проверке соблюдения порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта суд выясняет, соблюдены ли существенные положения нормативного правового акта, регулирующие процедуру принятия актов данного вида.

При таких обстоятельствах суд полагает, что отсутствие оценки регулирующего воздействия само по себе в данном случае не является достаточным основанием для признания оспариваемого нормативного правового акта недействующим, так как не свидетельствует о существенном нарушении процедуры принятия оспариваемого приказа.

Обращаясь в суд, ООО «Авто предприятие Межобластное» указало на противоречие оспариваемого Приказа №23-ОД в части примечания к Шкале, устанавливающей порядок определения баллов по критерию «опыт осуществления регулярных перевозок», требованиям части 3 статьи 24 Федерального закона №220-ФЗ.

В соответствии с частью 3 статьи 24 Федерального закона №220-ФЗ одним из критериев оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе является опыт осуществления регулярных перевозок юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора

простого товарищества, который подтвержден сведениями об исполненных государственных или муниципальных контрактах либо нотариально заверенными копиями свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, заключенных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления договоров, предусматривающих осуществление перевозок по маршрутам регулярных перевозок, или иных документов, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Данный критерий в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя исчисляется исходя из количества полных лет осуществления ими перевозок по маршрутам регулярных перевозок, а в отношении участников договора простого товарищества исходя из среднеарифметического количества полных лет осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок каждым участником.

В силу части 4 статьи 24 Федерального закона №220-ФЗ шкала для оценки критериев, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, устанавливается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, муниципальным нормативным правовым актом в зависимости от местных условий.

Как следует из оспариваемого Приказа №23-ОД пунктом 2 Шкалы предусмотрен критерий – опыт осуществления регулярных перевозок юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участником договора простого товарищества, который подтвержден сведениями об исполненных государственных или муниципальных контрактах либо нотариально заверенными копиями свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, заключенных с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления договоров, предусматривающих осуществление перевозок по маршрутам регулярных перевозок; установлено максимальное количество баллов – 100.

Примечанием 2 к указанной Шкале установлено, что количество баллов, присуждаемых заявке участника открытого конкурса по критерию «Опыт осуществления регулярных перевозок», определяется следующим образом:

$$T = \frac{(ОП_{ti} + ОП_{ti+1} + \dots + ОП_{i\text{конкурс}})}{365}$$

где:

$ОП_{ti}$ - количество дней осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по каждому маршруту в году начала осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа;

$ОП_{ti+1}$ - количество дней осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по каждому маршруту в последующих годах;

ОП_{конкурс} - количество дней осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по каждому маршруту в году проведения открытого конкурса до даты размещения извещения о проведении открытого конкурса.

В случае если у участника открытого конкурса имеется несколько документов, подтверждающих опыт работы в определенный год, опыт работы по каждому из документов суммируется.

В случае если у участника открытого конкурса опыт осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа по двум и более маршрутам подтвержден единственным документом, то опыт работы по каждому из маршрутов суммируется.

Проанализировав содержание указанного примечания к Шкале, сопоставив его с нормами федерального законодательства, суд не усматривает оснований для признания его противоречащим требованиям законодательства.

Так, критерий оценки "Опыт осуществления регулярных перевозок" предлагает сложение количества дней осуществления регулярных перевозок по каждому маршруту в году начала осуществления регулярных пассажирских перевозок, а также в последующих годах и в году проведения открытого конкурса с последующим делением полученной итоговой суммы на 365. При этом предусмотрено суммирование опыта работы по каждому из документов, подтверждающих опыт работы в определенный период, если у участника открытого конкурса несколько документов, и суммирование по каждому маршруту в отдельности, если у участника открытого конкурса опыт по двум и более маршрутам подтвержден единственным документом.

Такой подход, по мнению суда, не противоречит положениям пункта 2 части 3 статьи 24 Федерального закона №220-ФЗ, который предусматривает возможность подтверждения опыта осуществления регулярных перевозок исполнением государственных или муниципальных контрактов либо свидетельствами об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок или иными документами, выданными в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами; не содержит запрета на исчисление опыта работы только количеством полных лет без учета их загруженности числом одновременно осуществляемых маршрутов.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 10 декабря 1995г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности.

Установление критерия опыта осуществления регулярных перевозок в предложенном административным ответчиком варианте обусловлено необходимостью оказания услуг по перевозке пассажиров надлежащего качества, призвано обеспечить безопасность дорожного движения при осуществлении регулярных пассажирских перевозок, и, по мнению суда, не противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу, в

том числе антимонопольному законодательству, не нарушает прав заявителя на осуществление предпринимательской деятельности, поскольку не является препятствием для участия в отборе перевозчиков, с которыми может заключаться договор на осуществление регулярных пассажирских перевозок.

Установление данного критерия в предложенном ответчиком варианте не означает создание дискриминационных условий для перевозчиков, поскольку указанный критерий и его содержание не исключают участия в конкурсе как перевозчиков, ранее осуществлявших деятельность по перевозке пассажиров, так и перевозчиков, желающих впервые оказывать услуги по перевозке пассажиров либо имеющих небольшой опыт, также как и не исключает возможность победы последних, поскольку данные перевозчики могут получить максимальное количество баллов по другим критериям конкурсного отбора.

Таким образом, указанный критерий при проведении конкурсного отбора среди перевозчиков не свидетельствует о нарушении требований антимонопольного законодательства.

В силу пункта 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта судом принимается решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу:

Оспариваемый нормативный правовой акт принят с соблюдением полномочий принявшего его органа, формы и процедуры его принятия, порядка официального опубликования, несоответствие оспариваемого порядка оценки критерия «опыт осуществления перевозок» нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не установлено, в связи с чем суд приходит к выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения заявленных ООО «Авто предприятие Межобластное» требований.

В соответствии с требованиями пункта 2 части 4 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации сообщение о принятии данного решения подлежит опубликованию в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, где был опубликован оспариваемый нормативный правовой акт.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 175-180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, суд

решил:

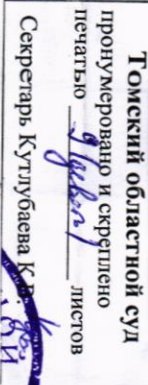
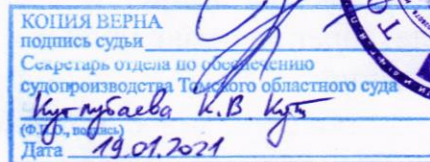
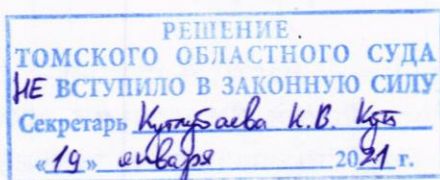
в удовлетворении административного искового заявления об оспаривании приказа Департамента транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области от 25.12.2019 №23-ОД «О реализации отдельных

полномочий, установленных Законом Томской области от 29 декабря 2015 года №216-ОЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Томской области» обществу с ограниченной ответственностью «Авто предприятие Межобластное» отказать.

Возложить на Департамент транспорта, дорожной деятельности и связи Томской области обязанность по публикации сообщения о принятии настоящего решения в течение одного месяца со дня вступления решения суда в законную силу на официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>).

На решение может быть подана апелляционная жалоба, а прокурором принесено апелляционное представление в Пятый апелляционный суд общей юрисдикции через Томский областной суд в течение месяца со дня его принятия в окончательной форме.

Председательствующий



Мотивированное решение изготовлено 14 января 2021 года