

ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕШЕНИЕ

круглого стола «Совершенствование контрактной системы в сфере регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом»

11 марта 2022 г.

г. Москва



Заслушав и обсудив выступление представителей исполнительных органов власти, транспортного сообщества ТПП РФ считает целесообразным отметить следующее.

Контрактная система в сфере автомобильного и городского наземного электрического транспорта активно внедряется в регионах и городах Российской Федерации.

Только за последние 2 года было заключено более тысячи государственных и муниципальных контрактов на общую сумму свыше 30 млрд рублей.

Создана правовая база, отражающая особенности применения контрактной системы в сфере автомобильного и городского наземного электрического транспорта.

Ее основу составляют Федеральный закон 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», приказ Минтранса России от 20 октября 2021 г. № 351 «Об утверждении Порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» и приказ Минтранса России от 29.12.2018 № 482 «Об утверждении типовых контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам, и информационных карт типовых контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам».

Данными нормативными правовыми актами устанавливается четкое разграничение прав и обязанностей органов власти и транспортных компаний, а также обязательный к исполнению порядок определения размеров бюджетных расходов на перевозки в виде начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК).

Предполагалось, что переход на контрактную систему позволит исключить административный произвол со стороны местных органов власти, в том числе в части бюджетного финансирования регулярных перевозок по остаточному принципу.

Однако пятилетний опыт применения контрактной системы показал, что указанные задачи удалось решить лишь частично.

Значительная часть заказчиков вместо того чтобы осуществлять закупки работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок, исходя из имеющихся бюджетных возможностей, существенно занижают НМЦК.

В результате выполнение таких контрактов становится возможным только посредством «жесткой экономии», прежде всего на инвестициях в подвижной состав, уплате налогов и выполнении обязательных требований по обеспечению безопасности дорожного движения и транспортной безопасности.

Эти действия органов власти ведут к деградации общественного транспорта. При этом реализуемая в настоящее время программа государственной поддержки обновления парка общественного транспорта не в состоянии переломить данную тенденцию, поскольку ее целевые показатели на порядок меньше реальной потребности в таком обновлении.

Сегодня только в нескольких регионах применяются так называемые брутто-контракты, которые предусматривают оплату заказчиком выполненной транспортной работы независимо от собранной выручки от оплаты проезда. При этом выручка от оплаты проезда поступает в доходы соответствующего бюджета.

Брутто-контракты позволяют обеспечить наибольшую прозрачность отношений между заказчиком и перевозчиком, поскольку каждая из сторон контракта несет риски только за свои решения, а не за решения контрагента, в том числе в части установленных заказчиком расписаний, тарифах на перевозки и льгот по оплате проезда.

Кроме того, применение данных контрактов позволяет исключить один из основных способов искусственного занижения начальной (максимальной) цены контракта посредством завышения размеров прогнозируемой выручки от оплаты проезда.

В то же время при использовании так называемых нетто-контрактов, при которых выручка от оплаты проезда является одним из источников финансирования выполненной транспортной работы, риски, связанные с решениями заказчика по расписаниям, тарифам на перевозку и льготам по оплате проезда, несет перевозчик.

Особенно ярко эти недостатки нетто-контрактов проявились в период действия антиковидных ограничений. Перевозчики вынуждены были выполнять предусмотренные контрактом рейсы в условиях существенного снижения пассажиропотока, т.е. нести предусмотренные контрактом расходы, несмотря на практически нулевые доходы. При этом абсолютное большинство обращений перевозчиков к местным органам власти с просьбой компенсировать недополученные доходы остались без внимания.

В целях расширения сферы применения брутто-контрактов в качестве одного из критериев отбора субъектов Российской Федерации, претендующих на предоставление государственной поддержки обновления парка в рамках реализации федерального проекта «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», был установлен показатель «удельный вес брутто-контрактов». Однако результаты исполнения этого проекта показали, что данные меры оказались малоэффективными.

В этой связи представляется целесообразным законодательно обязать государственных и муниципальных заказчиков применять брутто-контракты, предусмотрев длительный переходный период для адаптации к такой форме отношений.

В отличие от нетто-контрактов цена брутто-контрактов достигает нескольких десятков, а порой и нескольких сотен миллионов рублей. В то же время с 1 января 2022 вступила в силу часть 29.1 статьи 31 Федерального закона 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», согласно которой к закупкам на право заключения контракта с начальной (максимальной) ценной выше 20 миллионов рублей допускаются хозяйствующие субъекты, имеющие опыт исполнения в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в закупке контракта стоимостью не менее 20% от этой цены, т.е. не менее 4 миллионов рублей.

Число транспортных компаний, имеющих такой опыт, измеряется единицами. В результате данное требование является самым серьезным препятствием к переходу на брутто-контракты, с которым уже столкнулось ряд регионов Российской Федерации.

В соответствии с законом под действие данного требования не подпадают только те закупки, в отношении которых Правительством Российской Федерации установлены дополнительные требования к участникам закупок.

В этой связи представляется целесообразным поддержать инициативу Минтранса России о внесении в постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 года № 2571 «О дополнительных требованиях к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд...», изменений, предусматривающих установление в качестве дополнительного требования к участникам закупок работ, связанных с

осуществлением регулярных перевозок, наличия опыта выполнения таких перевозок, выраженного не в стоимостных, а в натуральных показателях.

Установленный Минтрансом России порядок определения НМЦК излишне детализирован, что позволяет заказчикам манипулировать цифрами, добиваясь минимизации бюджетных расходов. При этом доказать искусственное занижение исходных данных и некорректность принятых при расчете допущений практически невозможно, что существенно затрудняет общественный контроль за корректностью применения указанного порядка.

Такая детализация не соответствует законодательству о контрактной системе, допускающему двадцати пяти процентную погрешность вычислений начальной цены. В этой связи представляется целесообразным внести в действующий порядок определения НМЦК изменения, предусматривающие применение укрупненных нормативов стоимости единицы транспортной работы.

Постановлением Правительством РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом...» установлены общие правила определения размера штрафа, начисляемого в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения подрядчиком обязательств, предусмотренных контрактом.

Данные правила предусматривают установление размеров штрафов в процентах от цены контракта независимо от характера нарушений. В результате при высоких контрактных ценах даже при уплате одного штрафа за незначительное нарушение дальнейшее выполнение контракта становится для подрядчика экономически бессмысленным. А при низких контрактных ценах определенные в соответствии с правилами размеры штрафов не оказывают никакого стимулирующего воздействия. Как показала практика для контрактов в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом такой порядок является неприемлемым.

В этой связи представляется целесообразным в соответствии с частью 8 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ установить отдельным федеральным законом в отношении контрактов в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом особый порядок определения размеров штрафов.

Участники закупок в целом положительно оценивают приказ Минтранса России от 29.12.2018 № 482 «Об утверждении типовых контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам, и информационных карт типовых контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам». В

то же время практика выявила и ряд существенных недостатков данного приказа. В частности, по мнению экспертов, приказом установлен некорректный перечень условий контракта, за невыполнение которых предусматривается наложение штрафов на перевозчика.

Поскольку согласно Федеральному закону от 02.07.2021 № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2022 года типовые контракты должны быть заменены типовыми условиями контракта, представляется целесообразным устранить выявленные недостатки посредством принятия соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

По итогам состоявшегося обсуждения принято решение:

1. Торгово-промышленной палате Российской Федерации:

1.1. Обратиться в Минфин России и Федеральное казначейство с предложением об издании разъяснений по порядку корректировки объемов закупаемых работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, в случае, если доведенный до заказчика лимит бюджетных обязательств, не позволяющий установить в отношении таких закупок начальную (максимальную) цену контракта, определенную в соответствии с приказом Минтранса России от 20 октября 2021 г. № 351;

1.2. Обратиться в Генеральную прокуратуру Российской Федерации с предложением о создании совместной Рабочей группы по мониторингу соблюдения государственными (муниципальными) заказчиками установленного порядка определения начальной (максимальной) цены контракта в сфере регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом;

2. В целях обеспечения большей транспарентности отношений, связанных с заключением и исполнением государственных (муниципальных) контрактов в сфере регулярных перевозок пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, рекомендовать:

2.1. Комитету Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры поддержать предложения по внесению изменений в статью 14 Федерального закона от 13.07.2015 г. № 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», предусматривающие применение брутто-контрактов и особого порядка определения размеров штрафов за невыполнение или ненадлежащее выполнение условий контракта;

2.2. Правительству Российской Федерации:

1) утвердить Типовые условия контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам;

2) внести изменения в постановление Правительства РФ от 17.06.2020 № 867, предусматривающие предоставление скидки по договорам лизинга подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта при условии его использования в соответствии с брутто–контрактом, заключенным на срок не менее 5 лет, начальная (максимальная) цена которого определена в порядке, установленном приказом Минтранса России от 20 октября 2021 г. № 351;

3) внести изменения в постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 года N 2571, предусматривающие установление дополнительного требования к участкам закупок работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок, в виде наличия опыта осуществления таких перевозок с использованием транспортных средств в количестве, составляющем не менее пятидесяти процентов от количества транспортных средств, указанного в контракте, на право заключения которого проводится закупка;

2.3. Минтрансу России совместно с бизнес-сообществом подготовить предложения по внесению изменений в приказ Минтранса России от 20 октября 2021 г. № 351, предусматривающих установление минимальных значений базовой стоимости 1 км пробега транспортных средств (дифференцированные по видам и классам транспортных средств, видам потребляемого топлива, видам маршрутов), а также корректирующих коэффициентов, учитывающих региональные и муниципальные различия в организации регулярных перевозок.