

РЕШЕНИЕ

Комиссия Орловского УФАС России (далее - Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) в составе:

Председателя Комиссии – Юрасова В.И., руководителя управления, членов Комиссии - Солдатенковой И.В., заместителя руководителя управления-начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти; Бубенцовой Л.Н., заместителя руководителя управления-начальника отдела антимонопольного контроля товарных и финансовых рынков; Шишкиной Т.М., заместителя начальника отдела антимонопольного контроля товарных и финансовых рынков; Гориной Е.А., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

в присутствии представителей: заявителя - Орловская региональная общественная организация пассажирских перевозчиков «Альтернатива» - Бортникова И.И., Москаленко М.С., Ставцевой В.Д., Якушевой Н.В.; ответчика по делу - администрация города Орла – Бахтина В.М., Шумилина С.И., Шалимановой Т.Ю., Латынцева В.П.; заинтересованного лица – Некоммерческое Партнерство «Центр поддержки пассажирских перевозок» - Паничкина Д.Е., Сасина А.В., Мирошниченко М.В.; лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых Комиссией обстоятельствах – представителя Управления государственного автодорожного надзора по Орловской области Кисилева Ю.Ф., Управления внутренних дел по городу Орлу Митряева С.Н.,

рассмотрев дело № 178-10/03 АЗ возбужденное по признакам нарушения администрацией города Орла (302000, г.Орел, Пролетарская гора, 7) (далее – Администрация) пункта 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

Дело № 178-10/03 АЗ было возбуждено в соответствии с приказом управления от 26.10.2010 № 498. Согласно пункту 2 части 2 статьи 39 Закона «О защите конкуренции» основанием для возбуждения дела послужили заявления

Орловской региональной общественной организации пассажиров перевозчиков «Альтернатива» (далее – ОРООПП «Альтернатива»), которые поступили в Управление 18 и 19 октября 2010 года. К материалам дела приобщены обращения: прокуратуры Советского района г.Орла от 19.10.2010 № 7-24-2010, прокуратуры Орловской области от 08.11.2010 № 7-17/ВСО-1267-10, Правительства Орловской области от 28.10.2010 № 2487-2.

Существо заявлений ОРООПП «Альтернатива» с учетом пояснений, поступивших в ходе рассмотрения настоящего дела, заключается в следующем. По мнению заявителя:

- 1) Постановление Администрации от 15.06.2010 № 1963 «О порядке проведения открытого конкурса среди перевозчиков на право осуществления транспортного обслуживания населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети» (далее – Постановление № 1963, Положение) полностью не соответствует Постановлению Орловского городского Совета народных депутатов от 29.08.2002 № 22/277-ГС «О проекте положения «О маршрутных перевозках в г.Орле»;
- 2) Основными оценками критериев конкурса среди перевозчиков на право осуществления транспортного обслуживания населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети (далее – Конкурс) «должен являться подвижной состав, имеющийся у перевозчика, а не производственно-технические базы, которые выполняют регламентные работы на подвижном составе»;
- 3) Администрацией, в нарушение пункта 5 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 (далее – Приказ № 200) пассажиропоток не изучался и не был определен конкретный тип подвижного состава для обслуживания маршрута, включающего вместимость транспортного средства, в результате чего необоснованно было сокращено количество привлекаемых для перевозки пассажиров автобусов («количество автобусов работающих по городским маршрутам сокращено с 600 до 308 единиц»), следовательно, Постановление № 1963 и Постановление администрации города Орла от 05.10.2009 № 3136 «Об утверждении реестра регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле» (далее – Постановление № 3136) вынесены Администрацией в нарушение требований действующего законодательства, а также экономическое и юридическое обоснования необходимости выставления в каждом лоте до 20 единиц транспорта отсутствует;
- 4). Постановлением № 1963 не предусмотрен порядок возмещения издержек транспортных организаций по перевозке льготных категорий граждан; «муниципальному трамвайно-троллейбусному управлению и МУ ПАТП-1 ежемесячно осуществляются миллионные выплаты из государственного и муниципального бюджета в качестве возмещения выпадающих доходов за провоз льготных категорий граждан».

Указанные акты и действия Администрации, по мнению ОРООПП «Альтернатива», ограничивают конкуренцию на рынке пассажирских перевозок населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети.

Управлением, 1 ноября 2010 года, в адрес ОРООПП «Альтернатива» было направлено письмо (исх.№ 3503/03), в котором содержались пояснения по

вышеуказанным пунктам, в том числе о том, что вопрос соответствия Постановления № 1963 нормативному правовому акту представительного органа местного самоуправления (постановлению Орловского городского Совета народных депутатов от 29.08.2002 № 22/277-ГС) не относится к полномочиям антимонопольного органа; оценка критериев определения победителей конкурса, указанных в пунктах 1.1., 1.2., 1.4., 1.5. и 1.6. Конкурсной документации открытого Конкурса дана Управлением в решении от 19.07.2010 по делу о нарушении антимонопольного законодательства № 086-10/03 АЗ и предписание по данному делу Администрацией исполнено, что подтверждается допуском к участию в Конкурсе нескольких хозяйствующих субъектов; в соответствии с пунктом 3 вышеуказанного решения Управления Администрации рекомендовано дополнить Положение разделом о порядке предоставления отдельным категориям пассажиров услуг по льготному проезду (в связи с этим, на имя Мэра города Орла Управлением направлен запрос по вопросу компенсации выпадающих доходов хозяйствующим субъектам, осуществляющим пассажирские перевозки на территории города Орла (исх.№ 3451/02 от 27.10.2010); действия Администрации, связанные с формированием лотов и обследованием Администрацией пассажиропотоков в городе Орле для составления расписаний движения автобусов, корректировки автобусной сети, распределения автобусов по маршрутам, определения режима работы автобусов на маршрутах и т.д., на основании которых был составлен Реестр регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле, утвержденный Постановлением № 3136 (далее – Реестр), будут исследованы в рамках дела № 178-10/03 АЗ от 26.10.2010.

Представители Некоммерческого Партнерства «Центр поддержки пассажирских перевозок» (далее – НП ЦППП) поддержали доводы ОРОПП «Альтернатива», в том числе, относительно отсутствия в Постановлении № 1963 и других нормативных правовых актах, положений, регулирующих отношения при перевозке льготных категорий граждан. Д.Е. Паничкин, работавший в Администрации в период издания нормативных правовых актов, определяющих Реестр (2009 год) и являвшийся членом комиссии по обследованию пассажиропотока, пояснил, что изучение пассажиропотока проводилось визуальным методом с привлечением студентов и иных граждан.

Администрацией представлены пояснения по вопросу изучения пассажиропотока на регулярных маршрутах муниципальной маршрутной сети (далее – Пассажиропоток), согласно которым Постановлением № 3136 утвержден реестр регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле (далее – Реестр); утверждению Реестра предшествовало изучение Пассажиропотока, что подтверждается актом обследования пассажиропотока от 11.06.2009; 12 ноября 2010 года Администрацией издано Постановление № 3704 «О создании комиссии по обследованию регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле», согласно которому будет проведено обследование такого Пассажиропотока в 2011 году и в Реестр будут внесены изменения и дополнения. На основании данных пояснений Администрация ходатайствовала о прекращении дела в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.

Проанализировав представленные документы и информацию, действующее законодательство, заслушав доводы и пояснения представителей лиц, участвующих в деле, ходатайство Администрации, Комиссия пришла к следующим

ВЫВОДАМ.

1. Согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 08.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа. Пунктом 15 статьи 33 Устава города Орла, утвержденного постановлением Орловского городского Совета народных депутатов от 22.06.2005 № 72/753-ГС, решение указанных вопросов отнесено к полномочиям Администрации.

2. В соответствии со статьей 3, пунктом 4 статьи 6 и пунктом 1 статьи 21 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» одним из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения является приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности, органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения, и мероприятия по организации дорожного движения осуществляются в целях повышения его безопасности и пропускной способности дорог органами местного самоуправления, в ведении которых находятся автомобильные дороги.

2.1. На основании Приказа Минавтотранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» были утверждены Правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте (далее – Приказ № 200, Правила).

В соответствии с пунктом 5 Правил организация пассажирских перевозок включает: систематическое изучение пассажиропотоков; разработку на основе материалов обследований пассажиропотоков: рациональных маршрутных схем, предусматривающих при необходимости открытие новых и изменение направления существующих маршрутов; выбор типа и определение количества подвижного состава на маршрутах; нормирование скоростей движения автобусов; выбор систем организации движения автобусов с использованием рациональных режимов труда водителей; составление расписаний движения автобусов и графиков выпуска легковых таксомоторов на линию; координацию работы автомобильного транспорта с другими видами пассажирского транспорта; управление движением транспортных средств и оперативный контроль за регулярностью движения; обслуживание пассажиров на автовокзалах, автостанциях и в пути; разработку текущих и перспективных планов развития пассажирского автотранспорта городского, пригородного и междугородного сообщений.

Согласно Приложению № 10 Приказа № 200 на автотранспорте приняты следующие методы обследования пассажиропотоков: отчетно-статистический, таблично-опросный, счетно-табличный, анкетный, талонный, глазомерный. Глазомерный метод основан на учете непосредственно автобусной бригадой наполнения автобуса и оценке его по пятибалльной системе; он позволяет получить лишь приблизительные данные о пассажирах. Материалы обследования пассажиропотоков используются для составления расписания движения

автобусов, корректировки автобусной сети, распределения автобусов по маршрутам, определения режима работы автобусов на маршрутах и т.д. При этом, «Распределение автобусов по сети должно быть таким, чтобы наполнение автобусов (использование вместимости) по всем маршрутам и на протяжении всего времени работы маршрутов было по возможности равномерным».

Из пояснений заявителя, заинтересованного лица, ответчика по делу, данных на заседании Комиссии следует, что «визуальное» исследование проводилось студентами и другими гражданами, а не работниками перевозчиков, но каким образом проводилось обследование, указанные лица, пояснить не смогли. Представители администрации подтвердили то обстоятельство, что первичные документы, проведенного исследования пассажиропотока имеются. Таким образом, изучение пассажиропотока было осуществлено одним из самых приблизительных методов.

2.2. Администрация 01.06.2009 издала постановление № 1757 «О создании комиссии по обследованию и изучению пассажиропотока на регулярных маршрутах муниципальной маршрутной сети» (далее – Постановление № 1757), которым были признаны утратившими силу ранее изданные постановления, утверждающие реестры муниципальной маршрутной сети автотранспорта общего пользования в городе Орле (60 маршрутов), и согласно которому, на основании Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных Приказом № 200, в целях определения потребности в количественном и марочном составе транспортных единиц, Комиссии по обследованию и изучению пассажиропотока в срок до 15.06.2009 необходимо было обобщить полученные результаты обследования и дать предложения по количеству и маркам подвижного состава, необходимого для удовлетворения спроса населения в транспортном обслуживании на каждом муниципальном маршруте.

11 июня 2009 года Комиссией по обследованию и изучению пассажиропотока был оформлен Акт обследования пассажиропотока на регулярных маршрутах муниципальной маршрутной сети, утвержденный первым заместителем главы администрации города Орла (далее – Акт обследования).

5 октября 2009 года Постановлением № 3136 был утвержден Реестр, в котором не было указано марок подвижного состава (данные параметры, предусмотренные Постановлением № 1757, были отражены в Акте обследования). То есть, указание на вместимость транспортного средства, предусмотренную Приказом № 200, в Постановлении № 3136 отсутствовало. В Постановлении № 3136 указано лишь количество автобусов. Несоответствие Постановления № 3136 Приказу № 200 подтвердили представители Управления государственного автодорожного надзора по Орловской области и Управления внутренних дел по городу Орлу Митряева С.Н., что также не отрицали представители Администрации.

В ряде случаев в Постановлении № 3136 указывалось количество автобусов не соответствующее количеству автобусов, указанных в Акте обследования (например, маршруты 4, 7, 8 и другие) и не указывалось количество «микроавтобусов».

2.3. Реестр, утвержденный Постановлением № 3136, явился основанием для формирования лотов по Конкурсу (раздел 3 Конкурсной документации), который

был проведен Администрацией с 9 сентября по 29 октября 2009 года. При этом состав и содержание конкурсной документации, в соответствии с пунктом 6.1 Постановления № 1963, определяет организатор Конкурса (Администрация в лице Управления транспорта и дорожного хозяйства администрации г.Орла).

2.4. Администрацией издано Постановление от 12 ноября 2010 года № 3704 «О создании комиссии по обследованию регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле» (далее – Постановление № 3704).

Пунктам 4, 6, 7 Постановления № 3704 предусмотрено следующее: Комиссии по обследованию регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле до 10 декабря 2010 года представить предложения по выбору организаций, для проведения обследования пассажиропотока на муниципальных маршрутах муниципальной маршрутной сети города Орла; финансовому управлению Администрации предусмотреть в городском бюджете на 2011 год средства, необходимые для проведения обследования пассажиропотока в размере 2 000 000 рублей; управлению транспорта и дорожного хозяйства администрации города Орла по итогам проведенного обследования представить предложения для внесения изменений и дополнений в действующий Реестр.

Таким образом, пассажиропоток на регулярных маршрутах муниципальной маршрутной сети города Орла в 2009 году был изучен с отступлением от требований Приказа № 200 и Постановления № 1757, что подтверждается Актом обследования. Поэтому, принятое на основе указанных выше документов Постановление № 3136, которым утвержден Реестр, привело не только к сокращению количества маршрутов, но также не определило вместимость транспортных средств. Применение Администрацией Постановления № 3136, как основы для проведения Конкурса в соответствии с требованиями Постановления № 1936, привело к сокращению числа хозяйствующих субъектов, участвующих в Конкурсе, то есть привело к ограничению конкуренции на рынке пассажирских перевозок населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети в городе Орле.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Следовательно, Администрацией допущено нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» при издании акта (Постановления № 3136), что содержит признаки административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 14.9 КоАП РФ.

В связи с изложенным ходатайство Администрации о прекращении дела в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства и его последствий не подлежит удовлетворению.

3. Управлением 27.10.2010 в Администрацию был направлен запрос о предоставлении в возможно короткий срок сведений, в каком порядке возмещаются (компенсируются) издержки транспортных организаций по перевозке льготных категорий граждан. На момент рассмотрения дела ответ от Администрации в адрес Управления не поступил.

Комиссией установлено, что Администрацией принято Постановление от 11.08.2010 № 2628 «Об утверждении порядка предоставления из бюджета города Орла в 2010 году субсидий муниципальным унитарным предприятиям, осуществляющим перевозки пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по муниципальной маршрутной сети города Орла», предусматривающее компенсацию в форме субсидий указанным организациям не покрытых за счет доходов от перевозок других категорий пассажиров экономически обоснованных расходов, понесенных предприятиями при осуществлении перевозок учащихся, а также пенсионеров, имеющих трудовую пенсию по старости, зарегистрированных в городе Орле, не имеющих ежемесячной денежной выплаты из федерального или областного бюджетов. Порядок предоставления субсидий хозяйствующим субъектам подпадает под действие статей 19, 20 Закона «О защите конкуренции», определяющих предоставление муниципальных преференций, т.е. преимуществ, которые обеспечивают хозяйствующим субъектам более выгодные условия деятельности, путем передачи муниципального имущества.

Рассмотрение указанных актов и действий органа местного самоуправления требуют дополнительного полного, всестороннего и объективного рассмотрения, что требует выделения в отдельное производство дела по признакам нарушения Администрацией статей 19, 20 Закона «О защите конкуренции».

На основании изложенного и руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-3 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию города Орла нарушившей пункт 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».
2. Выдать Администрации города Орла предписание об отмене Постановления от 05.10.2009 № 3136 «Об утверждении реестра регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле».

3. Рассмотреть вопрос о мерах антимонопольного реагирования по изложенному в пункте 3 описательной части настоящего решения в установленном порядке.

4. Передать соответствующему должностному лицу Управления материалы для рассмотрения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении по выявленным признакам административного правонарушения.

5. Рекомендовать Орловскому городскому Совету народных депутатов и Администрации города Орла:

- привести изданные ими нормативные правовые акты: Постановление Орловского городского Совета народных депутатов от 29.08.2002 № 22/277-ГС «О проекте положения «О маршрутных перевозках в г.Орле» и Постановление администрации города Орла от 15.06.2010 № 1963 «О порядке проведения открытого конкурса среди перевозчиков на право осуществления транспортного обслуживания населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети» в соответствии с требованиями действующего законодательства;

- учесть при разработке положений конкурса среди перевозчиков на право осуществления транспортного обслуживания населения по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети мнение некоммерческих организаций перевозчиков и заинтересованных общественных организаций предпринимателей.

Председатель комиссии
В.И. Юрасов

Решение Комиссии может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в суд или арбитражный суд.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

ПРЕДПИСАНИЕ № 178-10/03 АЗ

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Орловской области (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе: Юрасова В.И.,

руководителя управления, Солдатенковой И.В., заместителя руководителя управления-начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти; Бубенцовой Л.Н., заместителя руководителя управления-начальника отдела антимонопольного контроля товарных и финансовых рынков; Шишкиной Т.М., заместителя начальника отдела антимонопольного контроля товарных и финансовых рынков; Гориной Е.А., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» на основании решения от 19.11.2010 по делу № 178-10/03 АЗ о нарушении администрацией города Орла (302000, г.Орел, Пролетарская гора, 7) пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции»

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации города Орла в срок до 15 декабря 2010 года прекратить нарушение пункта 2 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выразившееся в издании акта: Постановления администрации города Орла от 05.10.2009 № 3136 «Об утверждении реестра регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле», применение которого приводит к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к необоснованному препятствованию осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами (перевозчиками, оказывающими транспортные услуги населению по регулярным маршрутам муниципальной маршрутной сети), в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, осуществив действия,

а именно:

отменить Постановление администрации города Орла от 05.10.2009 № 3136 «Об утверждении реестра регулярных маршрутов муниципальной маршрутной сети в городе Орле».

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель комиссии

В.И. Юрасов

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его выдачи.

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить решение антимонопольного органа.