

РЕШЕНИЕ
по делу № 06-03/10-11

02 июня 2011 года
(решение изготовлено в полном объеме 17.06.2010)

г. Ярославль

Комиссия Ярославского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – заместитель руководителя управления Балабаев С.А.; члены Комиссии – начальник отдела контроля органов власти Новиков Ю.К., специалист-эксперт отдела контроля органов власти Карамшук А.Г., специалист 2 разряда отдела контроля органов власти Коженков Е.В.,

с участием: от Департамента городского хозяйства мэрии г. Ярославля – Болтовнина А.И. – первого заместителя директора; Домниной И.В. – начальника отдела развития пассажирского транспорта и связи управления транспорта, связи и организации дорожно-транспортной инфраструктуры (по доверенности); Орловой А.Е. – ведущего специалиста отдела развития пассажирского транспорта и связи управления транспорта, связи и организации дорожно-транспортной инфраструктуры (по доверенности),

рассмотрев дело № 06-03/10-11 о нарушении Департаментом городского хозяйства мэрии г. Ярославля пункта 2 части 1 статьи 15, части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции» (далее Закон о защите конкуренции),

у с т а н о в и л а:

В Ярославское УФАС поступил сообщение по электронной почте ООО «УК «Центр» по факту публикации извещения Департаментом городского хозяйства мэрии города Ярославля 17.04.2011 и конкурсной документации о проведении открытого конкурса на право заключения договора на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок по лотам 1-4 на маршрутах №№ 71 и 35М в г. Ярославле (далее Конкурс по обору перевозчиков на маршрутах 71 и 35М, Конкурс), в котором указывалось на несоответствие действующему законодательству, в том числе антимонопольному отдельных пунктов конкурсной документации в части содержания в них необоснованных требований к претендентам, а именно:

- пункта 10.3.8 о представлении сведений Управления государственного автодорожного надзора о нарушениях условий лицензирования, за которые конкурсант был привлечен в установленном порядке к административной ответственности в течение года, предшествовавшего проведению конкурса (по месту регистрации конкурсанта);
- пункта 10.3.9 о представлении сведений Управления государственного автодорожного надзора о нарушениях условий лицензирования, за которые конкурсант был привлечен в установленном порядке к административной ответственности в течение года, предшествовавшего проведению конкурса (по месту регистрации конкурсанта);
- пункта 10.3.10 о представлении сведений о наличии или отсутствии задолженности по начисленным налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды, размер которой превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника конкурса по данным бухгалтерской отчетности за последний завершенный отчетный период, об обжаловании такой задолженности и о результатах рассмотрения жалоб (из Федеральной налоговой службы РФ, в которой конкурсант зарегистрирован в качестве налогоплательщика);
- пункта 10.3.11. о запрете использования резервного подвижного состава для работы на других маршрутах регулярных перевозок;
- пункта 10.3.12 о предоставлении справки о заработной плате водителей;
- пункта 1.5. перечня критериев оценки заявок на участие в конкурсе, (далее Перечень критериев) предусматривающего оценку по среднему стажу работы водителей;
- пункта 1.6 Перечня критериев (оценка оснащения средствами навигации автобусов);
- пункта 1.7 Перечня критериев (оценка наличия охраняемой стоянки);
- пунктов 2.1 и 2.2 Перечня критериев (опыт перевозок в г. Ярославле);
- пункта 2.6 Перечня критериев (оценка по уровню средней заработной платы водителей);
- формы 3.4 главы 3 конкурсной документации, которая предусматривает в качестве приложения к ней копии трудовых книжек водителей.

Представители Департамента городского хозяйства мэрии г. Ярославля (далее

Департамент) нарушения антимонопольного законодательства не признали и пояснили, что ООО УК Центр обращалось в Департамент с запросом о разъяснении конкурсной документации, который совпадает с обращением в антимонопольный орган. На это обращение был дан ответ, текст которого отражает позицию Департамента и в рассматриваемом деле и приобщен к его материалам. Кроме того конкурс проводился в соответствии с Постановлением мэра города Ярославля от 03.05.2007 № 1359 « О порядке привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению перевозок пассажиров автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля.

Принимая решение, Комиссия исходит из следующего.

Предметом рассмотрения в настоящем деле является конкурсная документация Конкурса по отбору перевозчиков на маршрутах №№ 71 и 35М

Конкурс по отбору перевозчиков на городских автобусных маршрутах является состязательной процедурой хозяйствующих субъектов, в силу чего обеспечивается конкуренция на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом в г. Ярославле.

Содержащиеся в конкурсной документации требования к конкурсантам Комиссия рассматривает с точки зрения наличия в них не предусмотренных действующим законодательством требований к товарам и хозяйствующим субъектам, что может повлечь необоснованное ограничение в допуске к участию в конкурсе хозяйствующих субъектов. Критерии оценки заявок на участие в Конкурсе рассматриваются Комиссией, исходя из их обоснованности и возможности на их основе определить лицо, предложившее лучшие условия осуществления перевозок.

На основе имеющихся в деле материалов, пояснений участвующего в рассмотрении дела Департамента Комиссия приходит к выводу о наличии в конкурсной документации Конкурса по отбору перевозчиков на маршрутах №№ 71 и 35М требований к конкурсантам, которые могут ограничить их доступ к участию в конкурсе.

1. Обязательные требования, предъявляемые конкурсантам, изложенные в подпунктах 2,3,4 пункта 4.1 полностью воспроизводят требования статьи 11 Федерального закона от 21.07.2005 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон о размещении заказов). При этом в том же статье Закона содержится запрет возлагать на участников размещения заказа обязанность подтверждать соответствие данным требованиям. Таким образом, в данном Федеральном законе требования к участникам размещения заказа сопровождаются нормой, защищающей их права. Однако в пункте 10.3.10 конкурсной документации содержится требование о представлении соответствующих сведений из Федеральной налоговой службы, а в пункте 10.4 говорится, что эти сведения должны быть оформлены на официальном бланке с подписью должностного лица и синей печатью.

Таким образом, организатор конкурса, применяя по аналогии требования к конкурсантам из Закона о размещении заказов, игнорировал очевидную взаимосвязанность данных требований с запретом возлагать на участников размещения заказа обязанность подтверждать соответствие данным требованиям. Поэтому Комиссия считает необоснованным и излишним требования пунктов 10.3.10 и 10.4 о подтверждении конкурсантом соответствия требованиям подпункта 4 пункта 4.1 конкурсной документации.

Как следует из конкурсной документации подтверждения конкурсантом соответствия требованиям подпунктов 2 и 3 пункта 4.1 не требуется.

2. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. N 647 утверждены Правила учета дорожно-транспортных происшествий, которые предусматривают обязанность владельцев транспортных средств учитывать дорожно-транспортные происшествия с участием принадлежащих им транспортных средств независимо от места их совершения(пункт 15 Правил). В соответствии с пунктом 16 указанных Правил форма учета дорожно-транспортных происшествий владельцами транспортных средств определяется Министерством транспорта Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Такая форма утверждена Приказом Министра транспорта Российской Федерации от 2 апреля 1996 г. N 22. Правилами также предусмотрена ежемесячная сверка владельцами транспортных средств с управлениями (отделами) органа внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, сведения о дорожно-транспортных происшествиях с участием принадлежащих им транспортных средств.

Установленная конкурсной документацией форма 3.5 «Уровень аварийности по предприятию (индивидуальному предпринимателю) за один год до опубликования в средствах массовой информации извещения о проведении конкурса» не соответствует утвержденной Минтрансом РФ форме и не отражает содержания последней. Комиссия полагает, что требование к конкурсантам о представлении формы 3.5 устанавливает не предусмотренное законодательством Российской

Федерации требование к хозяйствующим субъектам.

3. Содержащееся в форме 3.4 конкурсной документации требование о приложении к ней копий водительских удостоверений и трудовых книжек водителей Комиссия считает не соответствующим требованиям разумности. Конкурс проводится не для отбора конкретных водителей для совершения перевозок. Речь также не идет о приеме водителей на работу к организатору конкурса. Водительский состав конкурсанта может многократно превышать необходимый для обслуживания маршрутов, выставляемых на конкурс, может меняться, распределяться на другие маршруты по производственной необходимости и тому подобное. Кроме того, информация, содержащаяся в трудовых книжках, относится к персональным данным с особым порядком их хранения, использования и распространения в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». Предоставление копий трудовых книжек только для подтверждения стажа работы водителем автобуса Комиссия считает необоснованным и излишним, не предусмотренным действующим законодательством Российской Федерации требованием. Оно может повлечь ограничение доступа к участию в конкурсе, поскольку пункт 7 конкурсной документации предусматривает в качестве оснований для отказа в допуске неполное предоставление документов, входящих в состав заявки, и несоответствие заявки на участие в конкурсе требованиям конкурсной документации.

4. Необоснованным, излишним и могущим повлечь ограничение к участию в конкурсе хозяйствующих субъектов Комиссия считает требование из пункта 10.3.11 конкурсной документации о том, что резервный подвижной состав конкурсанта не должен быть задействован для работы на других маршрутах регулярных перевозок. Ссылка Департамента на право организатора конкурса определять требования к наличию подвижного состава конкурсанта, по мнению Комиссии, не дает ему оснований определять те условия осуществления перевозок, которые конкурсант вправе определять самостоятельно. Действующее законодательство в области транспорта не содержит подобного требования к перевозчикам. Запрет на использование имеющего у конкурсанта подвижного состава указанным в конкурсной документации способом может повлечь необоснованное причинение убытков хозяйствующим субъектам.

5. Частью конкурсной документации является проект договора об организации регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском пассажирском сообщении с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок.

Пунктом 2.1.2 проекта договора предусмотрена обязанность перевозчика заключить договор с организатором Единой диспетчерской службы контроля за работой городского пассажирского транспорта в г. Ярославле (ЕДСК) на предоставление диспетчерского обслуживания. В перечне диспетчерских служб г. Ярославля имеется только одна, которая осуществляет подобный контроль. Это единая диспетчерская служба контроля МУП ГПТ "Яргортранс".

Обязанность перевозчика заключать договор о диспетчерском обслуживании со сторонней организацией законодательством Российской Федерации в области транспорта не предусмотрена. Необходимость заключать какие-либо договоры для обеспечения своей деятельности в качестве перевозчика последний может и должен определять по своему усмотрению. Поэтому Комиссия полагает, что указанный пункт проекта договора устанавливает не предусмотренное действующим законодательством требования к хозяйствующим субъектам путем возложения на них обязанности по заключению гражданско-правового договора. При этом несоблюдение данного условия может повлечь односторонний отказ заказчика от исполнения договора об организации перевозок (пункт 6.3.3 проекта договора).

Комиссия считает необоснованными и не обеспечивающими определение лица, предложившего лучшие условия осуществления перевозок отдельные критерии оценки заявок на участие в Конкурсе.

1. В качестве критерия оценки заявок на участие в конкурсе предусмотрено оснащение транспортных средств средствами навигации (пункт 1.6 Перечня критериев главы 2). При этом их отсутствие оценивается в 0 баллов, наличие систем ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS - в 10 баллов, наличие иных систем - в 2 балла.

Комиссия считает включение требования о наличии средств навигации в конкурсную документацию в качестве критерия необоснованным.

В соответствии со статьей 4 Федерального закона от 14.02.2009 «О навигационной деятельности» № 22-ФЗ транспортные средства, перечень которых определяется федеральными

органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, подлежат оснащению средствами навигации, функционирование которых обеспечивается российскими навигационными системами. Данная норма вступила в силу с 1 января 2011 года. Приказом Минтранса РФ от 09.03.2010 № 55 утвержден перечень автомобильных транспортных средств, используемых для перевозки пассажиров и грузов, подлежащих оснащению аппаратурой спутниковой навигации ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS. В него включены транспортные средства «М2» и «М3», то есть транспортные средства, которые используются для перевозки пассажиров и имеют помимо места водителя более 8 мест для сидения.

С учетом обязательности оснащения средствами навигации транспортных средств, участвующих в перевозках пассажиров, оснащенность автобусов конкурсантов такими средствами не может быть критерием для оценки их заявок на участие в конкурсе. В указанных обстоятельствах оснащенность средствами навигации может быть только обязательным требованием для допуска претендента к участию в конкурсе, которое не подлежит оценке в баллах.

2. В обоснование такого критерия как наличие охраняемой стоянки (пункт 1.7 Перечня критериев главы 2) представители Департамента сослались на [Положение](#) о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.10.2006 № 637, которое предусматривает наличие у лицензиата (соискателя лицензии) в штате работников необходимой квалификации, а также помещений и оборудования, позволяющих осуществлять техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, или договоров со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств.

Комиссия полагает, что такая ссылка является необоснованной поскольку в Положении о лицензировании речь идет об обеспечении технического обслуживания и ремонта транспортных средств, а не об охраняемых стоянках. Пояснений о том, что понимается под охраняемой стоянкой в конкурсной документации не содержится. Наличие охраняемой стоянки оценивается 10 баллами, ее отсутствие 0 баллов. В рассматриваемой ситуации подобный критерий является неопределенным, создает возможность для произвольного толкования конкурсной комиссией и не обеспечивает состязательность претендентов при выборе победителя. Соответственно, Комиссия считает излишним и необоснованным требование в пункте 10.3.5 о предоставлении сведений об охраняемой стоянке.

3. Заявленный в качестве критерия уровень средней заработной платы водителей за три месяца, предшествующих проведению конкурса, предусматривающий оценку размера зарплаты от 18000 рублей и выше в 5 баллов, дальнейшее снижение баллов при уменьшении размера зарплаты вплоть до 0 баллов (ниже 9000 рублей) Комиссия считает необоснованным.

Представители Департамента в обоснование такого критерия сослались на то, что такой критерий должен понуждать претендентов легализовать истинный размер заработной платы своих водителей, так как из практики следует, что работодатели официально указывают минимальный размер заработной платы, установленный действующим законодательством, что не соответствует действительности.

Комиссия полагает, что данный критерий не может быть применен ни к оценке квалификации претендента, ни его опыта. Из самого пояснения следует, что речь идет о предположениях организатора конкурса о возможном сокрытии участниками перевозок действительного размера заработной платы водителей, а предоставление преимуществ в баллах имеет цель стимулировать перевозчиков к уходу от «непрозрачных» схем выплаты заработной платы. Такая цель не соответствует главной цели конкурса – определение победителя, предлагающего лучшие условия осуществления перевозок пассажиров. Соответственно, Комиссия полагает, что требования пункта 10.3.12 о предоставлении справки о заработной плате водителей конкурсанта за три месяца, предшествующих проведению конкурса, являются излишними, целям конкурса не соответствуют и не могут быть использованы для определения, предложившего лучшие условия.

4. Критерий из пункта 2.2 Перечня критериев «Отсутствие случаев неисполнения или ненадлежащего исполнения условий договора об организации регулярных перевозок пассажиров в городе Ярославле в течение одного года до опубликования в средствах массовой информации извещения о проведении конкурса», а также критерий из пункта 2.3. Перечня критериев «Наличие случаев неисполнения или ненадлежащего исполнения условий договора об организации

регулярных перевозок пассажиров в городе Ярославле в течение одного года до опубликования в средствах массовой информации извещения о проведении конкурса» являются недетализированными в части, что считать неисполнением или ненадлежащим исполнением договора, а потому неясными и неопределенными. Они создают возможность их произвольного толкования конкурсной комиссией при подведении итогов конкурса и не обеспечивают возможность на их основе определить лицо, предложившее лучшие условия.

Организатором проведения конкурса является Департамент городского хозяйства мэрии г. Ярославля. В соответствии с Положением о Департаменте, утвержденным Решением муниципалитета города Ярославля от 06.07.2007 № 492, Департамент является структурным подразделением мэрии города Ярославля, осуществляющим полномочия мэрии по решению вопросов местного значения в сфере городского хозяйства, в том числе организации транспортного обслуживания населения города.

Частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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 (пункт 2).

Комиссия полагает, что действиями Департамента, нарушающими запрет части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции являются включение в конкурсную документацию Конкурса по отбору перевозчиков на маршрутах №№ 71 и 35М указанных в настоящем решении излишних, необоснованных и не предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации требований к хозяйствующим субъектам, которые могут повлечь ограничения доступа к участию в конкурсе хозяйствующих субъектов и устранить конкуренцию, а также установление критериев оценки заявок на участие в Конкурсе, не обеспечивающих состязательность хозяйствующих субъектов по причине их необоснованности и невозможности на их основе определить лицо, предложившее лучшие условия.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Комиссия полагает, что указанные действия Департамента образуют также состав нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции, поскольку могут привести к устранению конкуренции при проведении конкурса.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а:

1. Признать Департамент городского хозяйства мэрии города Ярославля нарушившим пункт 2 части 1 статьи 15 и часть 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Департаменту городского хозяйства мэрии города Ярославля предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Направить материалы дела уполномоченному должностному лицу Ярославского УФАС России для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель Комиссии

С.А. Балабаев

Члены Комиссии:

Ю.К. Новиков

А.Г. Карамшук
Е.В. Коженков

ПРЕДПИСАНИЕ по делу № 06-03/10-11

17 июня 2011 года

г. Ярославль

Комиссия Ярославского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – заместитель руководителя управления Балабаев С.А.; члены Комиссии – начальник отдела контроля органов власти Новиков Ю.К., специалист-эксперт отдела контроля органов власти Карамшук А.Г., специалист 2 разряда отдела контроля органов власти Коженков Е.В.,

руководствуясь пунктом 3 части 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 17 июня 2011 года по делу № 06-03/10-11 о нарушении Департаментом городского хозяйства мэрии города Ярославля пункта 2 части 1 статьи 15 и части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07. 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Департаменту городского хозяйства мэрии города Ярославля в срок до 05.07.2011 внести изменения в конкурсную документацию о проведении открытого конкурса на право заключения договора на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок по лотам 1-4 на маршрутах №№ 71 и 35М в г. Ярославле, исключив необоснованные требования к конкурсантам, и критерии, не обеспечивающие возможность на их основе определить лицо, предложившее лучшие условия, продлив срок подачи заявок на участие в конкурсе.

2. Об исполнении предписания сообщить в управление до 12.07.2011.

Председатель Комиссии

С. А. Балабаев

Члены Комиссии:

Ю.К. Новиков
А.Г. Карамшук
Е.В. Коженков