

РЕШЕНИЕ

Великий Новгород

Резолютивная часть решения оглашена 12 февраля 2013 года.

В полном объеме решение изготовлено 19 февраля 2013 года.

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

председатель Комиссии: Виниченко О.С. – руководитель Управления,

члены Комиссии:

Пашкова Г.Н. – заместитель руководителя Управления - начальник отдела антимонопольного контроля;

Иванова В.В. – главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля;

Паньков С.Е. – ведущий специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля;

при участии представителей:

от Администрации Новгородской области: Алексеева А.И. – начальник отдела контрольно-правовой и разрешительной работы комитета транспорта Новгородской области, по доверенности от 04.02.2013 исх. № 12;

от комитета транспорта Новгородской области: Алексеева А.И. – начальник отдела контрольно-правовой и разрешительной работы комитета транспорта Новгородской области, по доверенности от 01.02.2013 исх. № ТС-332-и;

от ООО «Межмуниципальное пассажирское автотранспортное предприятие – 1» (далее – ООО МПАТП-1) директор ООО МПАТП-1 – Карпов Е.В, Махнёв И.В – заместитель директора ООО МПАТП-1, по доверенности от 16.01.2013 исх. № 1-16/01,

индивидуальный предприниматель Кабаргин Э.В. на рассмотрение дела не явился, о месте и времени рассмотрения дела уведомлен надлежащим образом,

рассмотрев дело № 1 по признакам нарушения Администрацией Новгородской области части статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление обратились индивидуальный предприниматель Кабаргин Э.В., проживающий по адресу: Новгородский район, Новгородская обл., и ООО МПАТП-1, место нахождения: ул. Нехинская, д. 1, Великий Новгород, (далее – заявители) с жалобой на Постановление Администрации Новгородской области от 03.08.2011 № 370 «Об утверждении Порядка проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным

транспортом общего пользования в пригородном (за исключением регулярных перевозок в границах поселений и между поселениями в границах муниципального района) и межмуниципальном сообщении».

Постановлением Администрации Новгородской области от 03.08.2010 № 370 утвержден Порядок проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (за исключением регулярных перевозок в границах поселений и между поселениями в границах муниципального района) и межмуниципальном сообщении (далее - Порядок).

Заявители считают, что критерии, установленные указанным Постановлением, нарушают антимонопольное законодательство по следующим основаниям.

Критерий 3 раздела 4 Порядка является некорректным, поскольку нарушает дорожно-транспортную дисциплину не Перевозчик (участник конкурса), а водитель. Кроме того, при большом объеме работ (количестве и протяженности маршрутов) у ООО МПАТП-1 по сравнению с объемом работ, выполняемом индивидуальным предпринимателем, вероятность получения штрафных баллов у ООО МПАТП-1 возрастает, что ставит ООО МПАТП-1, как крупное предприятие - перевозчик, в неравные (дискриминационные) условия по сравнению с малыми предприятиями – перевозчиками.

Критерии 4, 5 раздела 4 Порядка ставят изначально в неравные условия участников конкурса, которые уже имели заключенные договоры на осуществление перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования, по сравнению с перевозчиками, которые не имеют таких договоров.

По мнению заявителя Кабаргина Э.В., критерий 7 раздела 4 Порядка, которым предусмотрено разное количество баллов при наличии у перевозчика собственной лицензии, в соответствии с которой могут проводиться предрейсовые (послерейсовые) медицинские осмотры водителей, и при осуществлении проведения предрейсовых (послерейсовых) медицинских осмотров водителей по договору, приводит к ограничению конкуренции, не позволяя индивидуальным предпринимателям при проведении конкурса набирать наибольшее количество баллов по сравнению с юридическими лицами, которые могут себе позволить затраты на содержание соответствующего медицинского персонала и получение лицензии на медицинскую деятельность.

Критерий 9 раздела 4 Порядка, устанавливающий разное количество баллов в зависимости от общего стажа лицензированной деятельности по перевозке пассажиров, ограничивают число потенциальных участников конкурса, поскольку препятствует участию в конкурсе перевозчиков, которые только начали свою деятельность на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом, получив соответствующую лицензию.

По мнению заявителей, указанные критерии оценки участников конкурса противоречат антимонопольному законодательству.

На основании заявлений ООО МПАТП-1 от 19.12.2012 № 593 и индивидуального предпринимателя Кабаргина Э.В. от 31.10.2012 № 187 Управлением возбуждено

дело в отношении Администрации Новгородской области (далее – Администрация) по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции. К рассмотрению дела в качестве заинтересованного лица привлечен комитет транспорта Новгородской области (далее – Комитет).

Представители ООО МПАТП-1 на рассмотрении подтвердили доводы и обстоятельства, изложенные в заявлении, пояснив, что применение критериев, установленных Порядком, ставит в неравные условия участия в конкурсе на право заключения договоров крупные автотранспортные предприятия и малые предприятия, а также перевозчиков, имеющих ранее заключенные договора на перевозки пассажиров, и перевозчиков, не имеющих таких договоров. Таким образом, хозяйствующие субъекты поставлены в неравные условия доступа на рынок услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования

Из пояснения представителя Администрации и Комитета, данных в процессе рассмотрения дела, и письменных пояснений Администрации от 04.02.2013 исх. № АО-30/501-и следует, что в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16.04.2012 № 291 индивидуальные предприниматели не могут являться соискателями лицензии на осуществление медицинской деятельности. Лицензионные требования распространяются только на юридических лиц. Критерий 7 исключен из Порядка (постановление Администрации Новгородской области от 30.11.2012 № 793).

При принятии заявок от участников никаких ограничений нет. Критерии - это дополнительные бонусы. Так, применение критерия 3 раздела 4 Порядка для оценки участников конкурса позволяет отдать предпочтение тем конкурсантам, у которых отсутствуют нарушения дорожно-транспортной дисциплины, которая включает в себя:

отсутствие у перевозчика учетных дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП);

отсутствие у водительского состава перевозчика нарушений правил дорожного движения (далее – ПДД).

Наличие критериев 4 и 5 раздела 4 Порядка предполагает оценку работы перевозчика по ранее заключенным договорам на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования. Данные критерии позволяют оценить дисциплинированность претендента по соблюдению условий ранее заключенных договоров.

В настоящее время заключены договоры с перевозчиками на 5 лет. Комитет осуществляет контроль за исполнением условий договоров. Таким образом, если перевозчик ненадлежаще исполняет условия договора, Комитет выдает уведомление о прекращении нарушения, которые учитываются при подсчете баллов за наличие (отсутствие) нарушений условий договоров при определении победителя конкурса.

По мнению Администрации и Комитета, данные критерии обеспечивают возможность получить дополнительные бонусы дисциплинированным перевозчикам: если у перевозчика уже был ранее заключен договор, который

надлежащим образом исполнялся, – перевозчик получает дополнительные баллы, если ненадлежащее исполнение условий договора – штрафные баллы. В случае, если у перевозчика ранее не было заключенных договоров, то на сумме баллов данное обстоятельство никаким образом не отражается.

Администрация и Комитет считают, что рассматриваемый Порядок не нарушает антимонопольное законодательство, поскольку к участию в конкурсе допускаются все участники – перевозчики, соответствующие установленным к ним требованиям действующего законодательства и конкурсной документации, законные права и интересы участников конкурса не ущемляются, в связи с чем угроза для конкуренции вследствие реализации Порядка при проведении конкурса на право заключения договоров на перевозки отсутствует.

Комиссия, исследовав имеющиеся в деле материалы и заслушав пояснения лиц, участвующих в рассмотрении дела, установила следующее.

По сведениям, представленным Комитетом (письмо от 30.01.2013 исх. № ТС-306-И), на территории Новгородской области 156 хозяйствующих субъектов являются перевозчиками, осуществляющими деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования и имеющими соответствующую лицензию на данный вид деятельности, выданную уполномоченным органом - Управлением государственного автодорожного надзора по Новгородской области.

Таким образом, товарный рынок с продуктовыми границами «услуги по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования» в географических границах товарного рынка, равных территории Новгородской области, является конкурентным, со значительным количеством участников рынка в качестве продавцов услуг – перевозчиков, то есть конкурентов.

Субъектный состав перевозчиков представлен как юридическими лицами - крупными автотранспортными предприятиями, так и юридическими лицами - малыми автотранспортными предприятиями, а также индивидуальными предпринимателями. Наличие значительного количества перевозчиков является положительной характеристикой рынка, свидетельствующей об открытости рассматриваемого рынка для доступа на рынок новых перевозчиков и наличии большого числа потенциальных конкурентов.

Согласно части 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, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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, пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции запрещается создание дискриминационных условий.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона о защите конкуренции,

дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Абзацем 10 пункта 2.8 Порядка установлено, что для участия в конкурсе претендент представляет документы, подтверждающие организацию учета дорожно-транспортных происшествий и нарушений Правил дорожного движения (журнал учета нарушений Правил дорожного движения, справку территориального подразделения УГИБДД УМВД России по Новгородской области по месту регистрации транспортного средства на дату проведения конкурса).

В соответствии с пунктами 2.13 и 2.14 Порядка документы на участие в конкурсе, поданные после дня окончания приема документов на участие в конкурсе, указанного в извещении о проведении конкурса, не рассматриваются. Претенденты имеют право отозвать или изменить документы на участие в конкурсе до дня окончания приема документов на участие в конкурсе.

При этом пунктом 3.3 Порядка определено, что решение об отказе в допуске к участию в конкурсе и признании участником конкурса принимается в случае несоблюдения претендентом положений, помимо прочего, и пункта 2.8 Порядка.

Из анализа вышеприведенных пунктов Порядка следует, что если претендент не представит справку территориального подразделения УГИБДД УМВД России по Новгородской области по месту регистрации транспортного средства на дату проведения конкурса, то ему может быть отказано в допуске к участию в конкурсе.

Таким образом, данное условие позволяет не допустить к участию в конкурсе любого перевозчика на основании отсутствия у него указанной справки, что в конечном итоге может привести к недопущению или ограничению конкуренции.

Получение такой справки на установленную пунктом 2.8 Порядка дату и предоставление её в составе документов на участие в конкурсе (то есть на дату подачи документов на участие в конкурсе) затруднительно для большинства перевозчиков, а следовательно, тем самым ограничивается круг потенциальных претендентов на участие в конкурсе, что, в свою очередь, может привести к недопущению, ограничению конкуренции на торгах между перевозчиками за право осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном и межмуниципальном сообщении в Новгородской области и к созданию реальной угрозы для конкуренции на рассматриваемом товарном рынке.

К тому же, согласно ответу УГИБДД УМВД России по Новгородской области от 18.02.2013 исх. № 18/2-396, представленного по запросу Управления, предоставление такой справки по письменному обращению юридического или физического лица за определенный период и на конкретную дату (запрос информации о нарушениях Правил дорожного движения) является государственной услугой, которая предоставляется в соответствии с Приказом МВД от 12.12.2011 № 1221 «Об утверждении государственного регламента по осуществлению приема граждан, обеспечения своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятия по ним

решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством РФ срок». Следовательно, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Администрация может запросить и получить необходимые сведения путем межведомственного взаимодействия.

Таким образом, абзац 10 пункта 2.8 Порядка не соответствует части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Разделом 4 Порядка (в редакции Постановления Администрации Новгородской области от 30.11.2012 № 793) установлены следующие критерии оценки участников.

№ п/п	Наименование критерия	Количество баллов
1	2	3
1.	Наличие транспортных средств в соответствии с требованиями конкурсной документации:	
	соответствуют более 80 - 100 %	10
	соответствуют более 50 - 80 %	5
	соответствуют до 50 %	2
2.	Наличие резерва транспортных средств для обеспечения бесперебойной работы на маршруте (маршрутах) регулярных перевозок (в случае дробности число округляется в большую сторону):	
	менее 10 %	0
	от 10 до 20 %	1
	от 20 до 30 %	2
3.	Нарушение дорожно-транспортной дисциплины в течение календарного года до момента опубликования извещения о проведении конкурса:	
	наличие	0
	отсутствие	2
4.	Нарушение перевозчиком условий договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования, заключенного с уполномоченным органом в течение календарного года до момента опубликования извещения о проведении конкурса:	
	наличие \leq^*	-5
	отсутствие	1
	отсутствие ранее заключенного договора	0
	Досрочное расторжение по вине перевозчика в течение одного года до момента опубликования	

5.	извещения о проведении конкурса ранее заключенного договора на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования:	
	наличие <*>	-5
	отсутствие	1
	отсутствие ранее заключенного договора	0
6.	Документы о ведении учета режима труда и отдыха водителей:	
	наличие	2
	отсутствие	0
7.	Исключен. - Постановление Администрации Новгородской области от 30.11.2012 № 793	
8.	Наличие производственно-технической базы для проведения технического обслуживания и ремонта автомобилей:	
	наличие сертифицированной производственно-технической базы	10
	техническое обслуживание и ремонт производится по договору (в собственности или на ином законном праве)	5
9.	Общий стаж лицензированной деятельности по перевозке пассажиров:	
	до 1 года	0
	от 1 до 3 лет	4
	от 3 и более лет	7

<*> В случае наличия нарушений перевозчиком условий договора или досрочного расторжения договора, указанного в [строках 4, 5](#), участнику конкурса начисляются штрафные баллы (по 5 баллов в каждом случае), которые вычитаются из общей суммы набранных им баллов.

Применение критерия 3 раздела 4 Порядка для оценки участников конкурса по наличию (отсутствию) нарушений дорожно-транспортной дисциплины без какого-либо дифференцирования по количеству автотранспортных средств, водителей, а также количества и протяженности обслуживаемых маршрутов заведомо ставит в неравное положение участников конкурса, являющихся крупными автотранспортными предприятиями, по сравнению с малыми предприятиями, поскольку очевидно, что у крупного автотранспортного предприятия вероятность стать участником ДТП значительно больше.

Оценка участников конкурса по наличию либо отсутствию производственно-технической базы для проведения технического обслуживания и ремонта автомобилей (критерий 8 раздела 4 Порядка) также заведомо ставит в неравное положение участников конкурса, поскольку, как правило, только крупное предприятие со значительным автомобильным парком имеет в собственности (ином законном праве) производственно-техническую базу для проведения технического обслуживания и ремонта автомобилей, а остальные перевозчики заключают соответствующие договоры на оказание услуг по техническому

обслуживанию и ремонту автотранспорта.

Критерии 4 и 5 раздела 4 Порядка, определяющие оценку перевозчиков в зависимости от наличия ранее заключенного договора, ставят изначально в неравные условия участников конкурса, которые уже имели заключенные договоры на осуществление перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования, и тех из них, кто не имеет таких договоров. Соответственно, данные требования приводят к ограничению возможности начинающих и потенциальных перевозчиков участвовать в конкурсе, что также приводит и может привести к недопущению или ограничению конкуренции на рынке перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в Новгородской области.

По сведениям Комитета (письмо от 30.01.2013 исх. № ТС-306-И), только 13 из 156 перевозчиков в Новгородской области имеют в наличии заключенные договоры на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (за исключением регулярных перевозок в границах поселений и между поселениями в границах муниципального района) и межмуниципальном сообщении. Следовательно, указанные 13 хозяйствующих субъектов, ранее заключившие договоры, поставлены в неравное положение по сравнению с остальными по условиям доступа на рассматриваемый товарный рынок.

В составе документов, которые прилагаются к заявке, отсутствует указание о предоставлении документов о ведении учета режима труда и отдыха водителей. Без такого указания критерий 6 раздела 4 Порядка, устанавливающий баллы за наличие таких документов, позволяет конкурсной комиссии по своему усмотрению определять, что и в какой мере будет являться подтверждением ведения учета режима труда и отдыха водителей.

Критерий 9 раздела 4 Порядка, устанавливающий требование по общему стажу лицензированной деятельности по перевозке пассажиров, не соответствует статье 9 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», ограничивает доступ на рынок отдельных хозяйствующих субъектов, поскольку препятствует участию в конкурсе перевозчиков, которые только начали свою деятельность, и следовательно, создает дискриминационные условия доступа на рынок осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в Новгородской области.

Следовательно, принятие акта, в котором установлены противоречащие законодательству, в котором я уг с письменных обращений граждан, принятия по ним решений и направлению заявителям ответов в устано требования к участникам конкурса, предусмотренные абзацем 10 пункта 2.8 Порядка и критериями 3, 4, 5, 8, 9 раздела 4 Порядка, а также в пункте 2.8 Порядка отсутствуют указания о предоставлении документов по критерию 6 раздела 4 Порядка, являются действиями, запрещенными частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, и приводят или могут привести к недопущению, ограничению конкуренции на рынке услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в Новгородской области, в том числе, к созданию дискриминационных условий участия в торгах и доступа на рынок регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего

пользования в Новгородской области, что запрещено пунктом 8 частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Администрации Новгородской области нарушение части 1 статьи 15, в том числе, пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Администрации Новгородской области обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции на рынке услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования, а именно:

прекратить нарушение части 1 статьи 15, в том числе, пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» путем внесения изменений в Порядок проведения открытого конкурса на осуществление регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом общего пользования в пригородном (за исключением регулярных перевозок в границах поселений и между поселениями в границах муниципального района) и межмуниципальном сообщении, утвержденный Постановлением Администрации Новгородской области от 03.08.2010 № 370 (далее - Порядок), путем приведения в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства пункта 2.8, критериев 3, 4, 5, 8 раздела 4 Порядка, а также путем исключения критерия 9 раздела 4 Порядка.

Председатель Комиссии

О.С. Виниченко

Члены Комиссии

Г.Н. Пашкова

В.В. Иванова

С.Е. Паньков

Дата изготовления решения в полном объеме считается датой его принятия.

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа частями 2.1-2.6 статьи 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.

- [postanovlenie_no370.doc](#)