

РЕШЕНИЕ

по делу №2 о нарушения антимонопольного законодательства

06.03.2012 года

г. Ставрополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии:

Сапунов Д.Н. – заместитель руководителя Ставропольского УФАС России;

Члены комиссии:

Воблов Д.Н. - ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Волошина О.В. – государственный инспектор отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Ставропольского УФАС России;

Рассмотрев дело №2, возбужденное по признакам нарушения администрацией города Невинномысска (ул. <***>, г. Невинномысск, Ставропольский край, 357100) и управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска (<***>, г. Невинномысск, Ставропольский край, 357100) ст. 15 и ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю поступило заявление индивидуального предпринимателя <***> на неправомерные действия администрации города Невинномысска, выразившиеся в установлении требований в опубликованном извещении о проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Администрацией города Невинномысска в газете «Невинномысский рабочий» от 21 декабря 2011 №95 был объявлен открытый конкурс на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения.

Проведение открытого конкурса администрацией установлено на 23 января 2012 года, конкурсные заявки на участие принимались с 21 декабря 2011 года до 20 января 2012 года.

Открытый конкурс на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения, подготовлен и объявлен администрацией города Невинномысска, в соответствии с Положением об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в границах

муниципального образования городского округа - города Невинномысска, утвержденным решением Думы города Невинномысска от 27.07.2011 №70-7, Порядком проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, утвержденным постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725.

Пункт 2 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, понятие «лот» - маршрут или группа маршрутов городского сообщения, для обслуживания которых необходимо определенное количество транспортных средств категории «М2» или «М3» позволяет устанавливать в одном лоте один маршрут, или объединить в один лот несколько маршрутов. В случае применения укрупненных лотов, в один лот будет входить несколько маршрутов и соответственно повысится требование к количеству транспортных средств.

Приложение №1 к извещению о проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршруту городского сообщения в городе Невинномысске содержит перечень лотов для проведения открытого конкурса, в котором каждый лот содержит несколько маршрутов. Объединение в один лот нескольких маршрутов привело к увеличению количества транспортных средств, которые должен иметь претендент на участие в конкурсе.

Подпункт 6 пункта 10 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, устанавливает требование по предоставлению копий документов, подтверждающих право собственности претендента на объекты производственно-технической базы, предназначенные для хранения транспортных средств претендента, проведения их технического обслуживания, ремонта и контроля технического состояния, с указанием зданий, помещений и перечня оборудования, предназначенных для проведения перечисленных работ. В соответствии с пунктом 13 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, в случае осуществления указанных видов деятельности, сторонними организациями прилагаются копии договоров с такими организациями и копии документов, подтверждающих право этой организации осуществлять соответствующий вид деятельности, заверенные печатью и подписью претендента или его уполномоченного лица.

Критерием 5 пункта 35 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, определена оценка участников конкурса по оснащенности и соответствию собственной производственно-технической базы требованиям, предъявляемым к пассажирским автотранспортным предприятиям, что подтверждается согласно примечания — при отсутствии производственно-технической базы в собственности оценка участника конкурса по критерию 5 не проводится.

Приложениями №2 и №3 извещения о проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршруту городского сообщения в городе Невинномысске, администрацией города Невинномысска установлены идентичные требования по предоставлению указанных документов и к оценке участников конкурса.

Анализ Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, утвержденного постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725, извещения о проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршруту городского сообщения в городе Невинномысске показал, что:

- укрупнение лотов может привести к ограничению конкуренции, поскольку при укрупнении лота увеличивается количество требуемых транспортных средств, что лишает потенциальных перевозчиков – участников отбора, имеющих ограниченное количество транспортных средств, бороться на равных условиях с крупными автопредприятиями;

- условия оценки участников конкурса по критерию 5, с учетом указанной информации в примечании, могут привести к ограничению конкуренции, поскольку при наличии собственной производственно-технической базы участник имеет существенное преимущество над участниками, не имеющими производственно-технической базы в собственности, но имеющих договор со сторонними организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности.

Таким образом, в действиях администрации города Невинномысска были выявлены признаки нарушения ст.15 и ст.17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» - в связи с необоснованным препятствованием осуществлению деятельности путём установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, нарушающего запрет принимать органами государственной власти субъекта РФ акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а также в связи с опубликованием информации о проводимых торгах, которая может привести к ограничению конкуренции путем ограничения доступа к участию в торгах, в том числе создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах.

В связи с чем, в отношении администрации города Невинномысска было возбуждено дело №2, по признакам нарушения антимонопольного законодательства.

Определением от 03 февраля 2012 г. управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска привлечено в качестве соответчика по настоящему делу.

Определением от 21 февраля 2012 г. рассмотрение дела №2 было назначено на 06 марта 2012 г.

Индивидуальный предприниматель <***> обратился в Управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю с заявлением вх.817 от 30.01.2012 года о прекращении разбирательства по его заявлению вх.15607 от 22.12.2011 года на неправомерные действия администрации города Невинномысска.

На рассмотрение дела индивидуальный предприниматель <***> или его представитель не явились, будучи, надлежащим образом, уведомленными о времени и месте. Каких-либо дополнительных объяснений или ходатайств не

поступало.

Представитель администрации города Невинномысска <***> (Доверенность №16-02 от 02.02.2012 года) на рассмотрении дела дополнительных пояснений не представил, по существу поставленных членами комиссии вопросов не смог дать пояснений, запрошенную в определении информацию по формированию лотов и критериев оценки не предоставил, сослался на отсутствие в администрации города таких документов. Поддержал доводы, отраженные в представленных пояснениях по делу.

Из письменных пояснений, за подписью представителя администрации города Невинномысска <***>, следует, что в соответствии с постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725 «Об утверждении Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске», администрацией города Невинномысска был проведен конкурс на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, что подтверждается извещением, опубликованным в газете «Невинномысский рабочий» от 21.12.2011 №95.

С нарушениями антимонопольного законодательства по признакам нарушения администрацией города Невинномысска ст.15 и ст.17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», администрация города Невинномысска не согласилась.

Законодатель не устанавливает запрет на включение в состав лота нескольких маршрутов регулярных перевозок. С позиции закона о заказе включать в состав лота нельзя только те услуги, которые технологически и функционально не связаны с услугами, оказание которых является предметом торгов. Наличие технологической или функциональной взаимосвязанности устанавливается в отношении разнородных услуг. Различие между маршрутами по критерию места высадки пассажиров не влечет отсутствие между ними технологической или функциональной взаимосвязанности.

Организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом базируется на договоре, заключаемом по итогам проведения торгов, правила осуществления которых должны устанавливаться публично-правовым образованием самостоятельно.

Ссылается на нормы, содержащиеся в статьях 15 и 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Установление отдельных требований для участия в конкурсах, в том числе касающихся минимального количества транспортных средств, принадлежащих претенденту, не создает другим лицам преимущественных условий участия в торгах.

Способы проведения конкурса определяются путем принятия Порядка, исходя из общих принципов, предусмотренных федеральным законодательством, в связи с тем что, действующее законодательство не содержит запретов на установление определенных условий для участия в открытом конкурсе.

Порядок проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (далее – Порядок) как нормативный акт устанавливает определенные требования к участию в открытом конкурсе, что отвечает требованиям статьи 17 Закона о конкуренции.

Маршрут регулярных перевозок - это предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке. Следовательно, каждый из маршрутов является самостоятельным объектом правового регулирования, что тем не менее не влечет вывода о невозможности включения в состав одного лота группы маршрутов. Определение видов выставляемых на конкурс маршрутов направлено на организацию стабильных и регулярных транспортных перевозок на соответствующей территории и не создает дискриминационных условий для хозяйствующих субъектов, оказывающих услуги в сфере пассажирских перевозок.

Их объединение с целью бесперебойного обеспечения транспортного обслуживания в один лот позволяет обеспечивать обязанность перевозчиков, с которыми по итогам конкурса будет заключен договор, обслуживать и непривлекательные с экономической точки зрения маршруты, но необходимые для удовлетворения нужд поселения. Администрация города Невинномысска вправе формировать лоты самостоятельно исходя из потребностей муниципального образования, а потому указанные принципы объединения муниципальных маршрутов в лоты являются правомерными и обоснованными.

Ссылается на нормы, содержащиеся в статьях 1, 2, 3 и 5 Федерального закона от 10.12.1995 №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее - закон).

Задачами закона являются: охрана жизни, здоровья и имущества граждан, защита их прав и законных интересов, а также защита интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

В Положении о конкурсе (в том числе отдельная его норма, предусматривающая наличие собственной производственно-технической базы) принято в пределах предоставленных федеральным законодательством полномочий, каким-либо образом конкуренцию хозяйствующих субъектов на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров не ограничивают и предпринимательской деятельности заявителей не препятствуют, соответствуют нормам Закона «О защите конкуренции», поскольку каких-либо необоснованных ограничений и запретов для лиц, претендующих на участие в конкурсе, либо преимуществ одних участников конкурса перед другими не устанавливают. Данный критерий показывает не только возможность квалифицированно осуществлять работы по проведению технического обслуживания подвижного состава, что имеет большое значение для безопасности перевозок пассажиров, но и показывает стабильность работы перевозчика. Наличие собственной производственно-технической базы, оснащённой всем необходимым диагностическим и ремонтным оборудованием позволяет всему подвижному составу перевозчика проходить регулярный технический осмотр, ремонт, вести учёт пробега каждого автомобиля по каждому графику, периодичности технического обслуживания для заданных условий эксплуатации конкретных автомобилей, проводить мероприятия по профилактике

ДТП. Одновременно это является гарантией предоставления услуг транспортом общего пользования качественно и своевременно, не ставя осуществление данных услуг в зависимости от договорных условий. Собственная производственно-техническая база обеспечивает системный подход к полному комплексу мер, обеспечивающих эксплуатацию транспорта и безопасность пассажирских перевозок в отличие от договорного обслуживания перевозчиков, которое на практике сводится к формальному заключению договора лишь для обеспечения возможности участия в конкурсе. Условия договора на ТО и ТР не носят обязательный характер, а исполняются по мере обращения перевозчика. Наличие собственной производственно-технической базы не только не ограничивает конкуренцию, но и стимулирует конкурентоспособность претендента на участие в конкурсе.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 09 февраля 2007 №16-ФЗ «О транспортной безопасности» транспортная безопасность - это состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. В рамках реализации данного Федерального закона Приказом Минтранса РФ от 8 февраля 2011 года №42 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. Без наличия производственно-технической базы выполнить требования транспортной безопасности в отношении транспортных средств невозможно.

Таким образом, администрация города Невинномысска, вправе выдвигать требования, не противоречащие действующему законодательству, ко всем участникам конкурса в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий.

Из письменных пояснений правового управления администрации города Невинномысска от 20.02.2012 №18-13, следует, что порядок проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, утвержденный постановлением администрации города Невинномысска 31.10.2011 №3725 (далее - Порядок) регулирует правоотношения, возникающие при подготовке и проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске.

Порядком определено, что лот это маршрут или группа маршрутов городского сообщения, для обслуживания которых необходимо определенное количество транспортных средств категории «М2» или «М3». При формировании лотов для проведения конкурса организатор конкурса вправе объединять в один лот высокорентабельные и низкорентабельные маршруты городского сообщения, в целях улучшения качества транспортного обслуживания населения на непривлекательных с экономической точки зрения, но необходимых для удовлетворения нужд населения маршрутах.

Подготовка к проведению конкурса осуществляется организатором конкурса, который:

принимает решение о проведении конкурса;

определяет сроки начала и окончания проведения конкурса;

формирует лоты для проведения конкурса из числа маршрутов, включенных в реестр маршрутов городской маршрутной сети и т.д.

В соответствии с Порядком организатором конкурса является управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска, которое наделено правами юридического лица, т.е. самостоятельно принимает решения в пределах своей компетенции.

Учитывая изложенное администрация города Невинномысска не обладает информацией о формировании лотов для проведения конкурса.

По существу доводов о возможном ограничении конкуренции выразившемся в укрупнении лотов и установление критериев оценки для производственно технической базы находящейся в собственности участников конкурса, поддержало доводы, указанные в ранее представленных пояснениях.

Учитывая изложенное, считают, что в действиях администрации города Невинномысска отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства, поскольку конкурс носит открытый характер, является равнодоступным для всех субъектов предпринимательской деятельности в сфере пассажирских перевозок.

Представитель управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска <***> (доверенность №И-284 от 08.02.2012 года) на рассмотрении дела дополнительных письменных пояснений не представил, запрошенную в определении информацию и документальное подтверждение по формированию лотов и критериев оценки не предоставил, сослался на отсутствие в управлении жилищно-коммунального хозяйства администрации города таких документов. Представлен документ – письмо управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска о размещении на сайте администрации города и в средствах массовой информации извещения о проведении открытого конкурса. Пояснил, что приложения к данному письму не найдены, по причине утери.

По существу поставленных членами комиссии вопросов устно пояснил, что запрет на включение в состав лота нескольких маршрутов законодательством не предусмотрен, также нет жестких критериев для отбора маршрутов с учетом их рентабельности, в связи, с чем лоты сформированы без учета экономической выгоды, т.е. не просчитывалась ни рентабельность, ни какие то другие показатели. В настоящее время намечено провести исследования по пассажиропотоку, маршрутной сети на оптимальность. Подтвердил факт отсутствия документальных подтверждений для подготовки лотов. По существу поставленных членами комиссии дополнительных вопросов не смог дать ответов и пояснений.

Поддержал доводы, отраженные в представленных пояснениях по делу.

Из письменных пояснений, за подписью представителя управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска <***>, следует, что к вопросам местного значения отнесено создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного

обслуживания населения в границах городского округа – города Невинномысска, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Конкурсный отбор перевозчиков не оказывает влияния на конкуренцию при условии, что он является открытым, необходимость прохождения конкурсного отбора в равной степени распространяется на всех перевозчиков, каждый потенциальный перевозчик самостоятельно принимает решение об участии в конкурсе и все они равны между собой. Конкурс служит инструментом конкурентного отбора, позволяющего выбрать претендента, наилучшим образом удовлетворяющего потребности населения в транспортных услугах, отвечающих требованиям безопасности пассажирских перевозок на городском транспорте. Конкурсная процедура позволяет наиболее эффективным образом организовать решение вопросов, отнесенных к компетенции органа местного самоуправления, что также отражено в Постановлении ФАС ВВО от 17.09.2007 по делу №А28-2459/2007-109/12.

Отмечает, что не является нарушением антимонопольного законодательства включение в состав одного лота нескольких маршрутов. В соответствии с п. 9 ст. 2 Федерального закона от 08.11.2007 №259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» маршрут регулярных перевозок - это предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке. Следовательно, каждый из маршрутов является самостоятельным объектом правового регулирования, что тем не менее не влечет вывода о невозможности включения в состав одного лота группы маршрутов. Поскольку, это связано с целью улучшения транспортного обслуживания населения, снижения аварийности на пассажирском транспорте, оптимизации маршрутной сети. Объединение в один лот нескольких маршрутов обусловлено с целью бесперебойного обеспечения транспортного обслуживания, что позволяет обеспечивать обязанность перевозчиков, с которыми по итогам конкурса заключается договор, которые могут обслуживать любые маршруты, необходимые для удовлетворения нужд жителей города Невинномысска.

В подобных условиях и с учетом требований ч. 2.1 ст. 10 Федерального закона от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», предусматривающей право выделять лоты, суды определяют, что формирование лотов осуществляется муниципальным заказчиком, самостоятельно исходя из потребностей муниципального образования, а потому указанные принципы объединения муниципальных маршрутов в лоты являются правомерными и обоснованными, что также подтверждается Постановлением ФАС ЦО от 05.02.2010 №Ф10-5948/09 по делу №А62-6389/2009., Постановлением ФАС ПО от 05.05.2008 по делу №А12-8194/07-С6; Определение ВАС РФ от 10.01.2008 №17315/07.

Запрет на включение в состав лота нескольких маршрутов регулярных перевозок законодательством не предусмотрен. А также законодатель не установил жестких критериев для отбора маршрутов городского сообщения, с учетом их рентабельности, в связи с чем, лоты были сформированы без учета экономической

выгоды, исходя из потребностей муниципального образования.

По существу доводов о возможном ограничении конкуренции, выразившемся в укрупнении лотов поддержало доводы, указанные в письменных пояснениях администрации города Невинномысска.

Помимо прочего, указанное выше постановление администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725 «Об утверждении Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске», принято в рамках законодательства РФ, нормы, противоречащие правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу отсутствуют. Положения, которые могут вызвать коррупционные действия и решения субъектов правоприменения также отсутствуют. Конкурс проведен в рамках действующего законодательства РФ и указанного выше постановления. В действующем законодательстве также отсутствуют нормы, ограничивающие формирование лотов по каким-либо иным критериям.

Рассмотрев материалы дела, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях администрации города Невинномысска и управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска нарушения требований ст. 15 и ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

При этом Комиссия исходила из следующего:

Администрацией города Невинномысска было принято Постановление от 31.10.2011 №3725 «Об утверждении порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске» действующее в настоящее время, утверждающее порядок проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (далее - Порядок), который регулирует правоотношения, возникающие при подготовке и проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске.

Порядком и Положением об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в границах муниципального образования городского округа - города Невинномысска (далее - Положение), утвержденным решением Думы города Невинномысска от 27.07.2011 №70-7, установлены основные понятия претендента на участие в конкурсе и перевозчика, в соответствии с которыми заявки на участие в конкурсе могут подавать юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие транспортные услуги по договору перевозки пассажиров по маршруту. Предмет конкурса: право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе согласно реестру маршрутов городского сообщения.

Перечень документов, представляемых вместе с письменной заявкой на участие в конкурсе и требования к их оформлению определены Порядком.

Оценка представленных участниками конкурса документов и транспортных средств, заявленных для участия в конкурсе, осуществляется конкурсной комиссией по бальной системе в соответствии с критериями оценки участников

конкурса Порядка.

С победителями конкурса заключаются договоры на перевозки пассажиров по маршруту(ам) городского сообщения в городе Невинномысске сроком на 5 лет.

Согласно подпункту 6 пункта 10 Порядка, установлено требование по предоставлению копий документов, подтверждающих право собственности претендента на объекты производственно-технической базы, предназначенные для хранения транспортных средств претендента, проведения их технического обслуживания, ремонта и контроля технического состояния, с указанием зданий, помещений и перечня оборудования, предназначенных для проведения перечисленных работ. В соответствии с пунктом 13 Порядка, в случае осуществления видов деятельности, в том числе указанной в подпункте 6 пункта 10 Порядка, сторонними организациями прилагаются копии договоров с такими организациями и копии документов, подтверждающих право этой организации осуществлять соответствующий вид деятельности, заверенные печатью и подписью претендента или его уполномоченного лица.

Однако пунктом 35 Порядка, установлен перечень критериев оценки участников конкурса и одним из критериев, а именно критерием 5 оценивается оснащенность и соответствие собственной производственно-технической базы требованиям, предъявляемым к пассажирским автотранспортным предприятиям.

В том числе примечание пункта 35 Порядка содержат прямое указание на то, что при отсутствии производственно-технической базы в собственности оценка участника конкурса по критерию 5 не проводится.

Оценивая в соответствии с перечнем параметров установленных критерием 5, участников конкурса имеющего собственную производственно-техническую базу и при наличии полного перечня параметров, даёт преимущество дополнительных 8 баллов такому участнику конкурса. Следовательно, участники конкурса, предоставившие копии договоров с организациями, осуществляющими виды деятельности, в соответствии с подпунктом 6 пункта 10 Порядка и копии документов, подтверждающих право этих организаций осуществлять соответствующий вид деятельности, при условии наличия полного перечня параметров, не оцениваются, что создаёт преимущества для определенного круга участников.

Действующее законодательство не содержит запретов на установление соответствующих критериев для участия в открытом конкурсе, поэтому органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией вправе самостоятельно определять порядок и условия проведения конкурса, а также критерии допуска к участию в конкурсе и оценки участников конкурса. Однако эти условия не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Вместе с тем, администрация города Невинномысска, устанавливая критерий оценки в отношении наличия производственно-технической базы в собственности, дискриминирует мелких и средних предпринимателей в пользу крупных автопредприятий, осуществляющих пассажирские услуги на территории Невинномысска, что может привести к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке, а, следовательно, к нарушению Федерального

закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Кроме того, отсутствие в собственности производственно-технической базы у индивидуальных предпринимателей может привести к уплотнению крупных предприятий и вытеснить с рынка пассажирских перевозок мелких и средних предпринимателей, не имеющих в собственности производственно-технической базы, что в свою очередь может привести к устранению конкуренции на данном рынке услуг.

При подсчете баллов каждого участника конкурса, разница в 8 баллов может явиться значительной, и участник конкурса, имеющий может быть и лучшую по техническим характеристикам производственно-техническую базу, но на другом вещном праве (аренда, пользование и др.) может проиграть конкурс, поскольку на каждый маршрут конкурса обычно выставляется определенное количество транспортных средств, и, соответственно, участник конкурса, являющийся субъектом малого предпринимательства и не имеющий на праве собственности производственно-технической базы, никогда не сможет победить в конкурсе.

Наличие договоров для выполнения работ, оказания услуг на техническое обслуживание транспортных средств специализированной организацией, на стоянку и охрану транспортных средств, а также на проведение предрейсового и послерейсового медосмотра водителей со специализированной медицинской организацией (либо наличие собственного лицензированного медицинского кабинета на арендованной производственной базе) является гарантом оказания качественных транспортных услуг, а наличие в собственности или на ином вещном праве производственно-технической базы на указанные факторы не оказывает никакого влияния.

Начисление баллов в зависимости от основания использования производственно-технической базы без учета качества и своевременности организации и проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, предоставляет преимущество собственникам указанных объектов, которыми, как правило, являются крупные хозяйствующие субъекты.

Кроме того, пунктом 4 Порядка установлены основные задачи конкурса, одним из которых является создание равных условий и возможностей для участников конкурса, в противоречие которому установлен порядок оценки в соответствии с критерием 5 пункта 35 Порядка и примечание к данному критерию, в связи, с чем создаются неравные условия для участников конкурса, имеющих производственно-техническую базу на ином вещном праве по отношению к участникам конкурса, имеющим производственно-техническую базу в собственности.

Под дискриминационными условиями в силу п. 8 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» следует понимать такие 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.

В силу части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите

конкуренции» органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействия), 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 запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю отклоняет доводы представителей администрации города Невинномысска о том, что наличие производственно-технической базы в собственности свидетельствует о стабильности работы предприятия, позволяет оперативно реагировать на условия работы, качественно выполнять требования заказчика перевозок, поскольку наличие в собственности производственно-технической базы не может являться показателем более качественного и стабильного обслуживания в виду следующего.

При подаче заявок, участники конкурса предоставляют комиссии копии документов, подтверждающих наличие производственно-технической базы, способной обеспечить качественное и безопасное обслуживание транспортных средств, а является ли данная база собственностью участника конкурса или же предоставляется по договору оказания услуг, не является основанием для отказа от участия в конкурсе и не должно создавать каких-либо преимуществ для отдельных категорий участников.

Согласно статье 606 Гражданского кодекса Российской Федерации по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование.

В статье 209 Гражданского кодекса Российской Федерации предусмотрено, что собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Принципиальное отличие права собственника от прав арендатора проявляется в том, что собственнику принадлежит право распоряжения своим имуществом, а в договоре аренды отношения по распоряжению имуществом осуществляются с согласия собственника. Кроме этого арендатору имущество предоставляется во временное владение и пользование. Данный признак обуславливает специфику правового регулирования указанных правоотношений.

Арендатор по воле собственника или без неё, в зависимости от того, как это урегулировано законодателем, имеет те же самые права пользования, владения и распоряжения. Так, разумеется, право пользования входит в предмет самого соглашения с собственником. Право владения реализуется арендатором через фактическое обособление объекта права, а право распоряжения регулируется договором, либо законодательством.

В рассматриваемом случае, наличие производственно-технической базы в собственности не может предоставлять претендентам дополнительные преимущества в конкурсе, поскольку правовая природа, как договора аренды, так

и права собственности предусматривает право владения и пользования имуществом и рассматривается как правовой механизм регулирования правоотношений в области вещного права.

И у арендаторов и у собственников производственно-технической базы, которые осуществляют пассажирские перевозки, должны быть равные условия участия в конкурсе, потому что само по себе право собственности не является признаком бережного отношении к вещи, а в рассматриваемом вопросе показателем более качественного и стабильного обслуживания.

Более того, разделы 2 и 3 Порядка совокупно устанавливают, что к участию в конкурсе допускаются перевозчики, имеющие производственную базу, оснащенную оборудованием и инструментом для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, или договор на выполнение технического обслуживания и ремонта транспортных средств со сторонней организацией, отвечающей указанным требованиям, что является показателем установления равенства между такими участниками конкурса.

Включение же в перечень критериев оценки наличие производственно-технической базы в собственности противоречит Порядку, так как критерий 5 пункта 35 Порядка и примечание к данному критерию об оценке участника конкурса имеющего в собственности производственно-техническую базу ставит участников конкурса в неравные условия, что в свою очередь является нарушением пункта 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации и пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», так как может привести к ограничению конкуренции на товарном рынке пассажирских автобусных перевозок путём устранения с него хозяйствующих субъектов, не имеющих собственной производственной базы.

Управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска был объявлен открытый конкурс на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения и размещено извещение о проведении открытого конкурса в газете «Невинномысский рабочий» от 21 декабря 2011 №95.

Открытый конкурс на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения подготовлен и объявлен организатором конкурса - управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска в соответствии с требованиями Положения и Порядка.

Пункт 2 Порядка, устанавливает понятие «лот» - маршрут или группа маршрутов городского сообщения, для обслуживания которых необходимо определенное количество транспортных средств категории «М2» или «М3» и позволяет устанавливать в одном лоте один маршрут, или объединить в один лот несколько маршрутов, в связи с чем соответственно повысится требование к количеству транспортных средств.

Приложение №1 к извещению о проведении открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршруту городского сообщения в городе Невинномысске содержит перечень лотов для проведения открытого конкурса, в котором каждый лот содержит несколько маршрутов.

В ходе анализа извещения установлено, что в случае применения укрупненных лотов, в один лот будет входить несколько маршрутов и соответственно повысится требование ко всем показателям, включенным в маршрутах. Объединение в один лот нескольких маршрутов привело к увеличению не только количества транспортных средств, которые должен иметь претендент на участие в конкурсе, но и других показателей маршрута, что может привести или приведет к ограничению количества участников на участие в конкурсе.

Пункт 6 Порядка при формировании лотов для проведения конкурса позволяет организатору конкурса объединять в один лот высокорентабельные и низкорентабельные маршруты городского сообщения, в целях улучшения качества транспортного обслуживания населения на непривлекательных с экономической точки зрения, но необходимых для удовлетворения нужд населения маршрутах. В связи, с чем организатору конкурса для включения ряда маршрутов в один лот необходимо было провести исследование рентабельности маршрутов.

Вместе с тем, в нарушение п.5 и п.6 Порядка управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска были сформированы лоты для проведения конкурса из числа маршрутов, включенных в реестр маршрутов городской маршрутной сети, в которых необоснованно включены ряд маршрутов, т.е. при отсутствии документального обоснования необходимости включения ряда маршрутов в одну группу (лот), что может привести к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке, а, следовательно, к нарушению Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Подтверждению указанных фактов, поспособствовали не представление на рассмотрение дела запрошенной информации и документального подтверждения по формированию лотов и критериев оценки, а также устные пояснения представителя управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска заявленные в ходе рассмотрения дела, а именно - отсутствие в управлении жилищно-коммунального хозяйства администрации города таких документов.

В том числе представителем заявлено, что включение в состав лота нескольких маршрутов законодательством не предусмотрено, также нет жестких критериев для отбора маршрутов с учетом их рентабельности, в связи, с чем лоты сформированы без учета экономической выгоды, т.е. не просчитывалась ни рентабельность, ни другие показатели.

В связи, с чем участник конкурса, имеющий возможность подать заявки на часть лотов, при том, что он имеет высокие показатели для оценки участников конкурса и может стать победителем таких лотов, которые содержат только высокорентабельные маршруты городского сообщения, а лоты, содержащие только низкорентабельные маршруты городского сообщения либо останутся не востребованными (ни одной поданной заявки) либо достанутся другим участникам конкурса имеющим не высокие показатели для оценки участников конкурса.

Согласно вышеуказанного каждый лот, сформированный управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска может содержать исключительно, как высокорентабельные, так и низкорентабельные маршруты городского сообщения, т.е. в один лот могут входить только высокорентабельные или только низкорентабельные маршруты городского

сообщения, что в свою очередь создает участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественные условия участия в торгах.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю неоднократно запрашивала информацию и документальное подтверждение по формированию лотов, однако представлен был только документ – письмо управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска о размещении на сайте администрации города и в средствах массовой информации извещения о проведении открытого конкурса, который подтверждает, что информация, содержащаяся в извещении в газете «Невинномысский рабочий» подготовлена и опубликована управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска.

В силу статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, если организаторами или заказчиками торгов являются органы местного самоуправления, а также при проведении торгов запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

В соответствии с вышеизложенным, администрацией города Невинномысска и управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска были нарушены нормы антимонопольного законодательства, а именно ст. 15, ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся:

в утверждении администрацией города Невинномысска Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (утв. постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725), в части предоставления существенного преимущества участникам, имеющим в собственности производственно-техническую базу, над участниками, не имеющими производственно-технической базы в собственности, но имеющих договор со сторонними организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности,

в объявлении управлением жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска в газете «Невинномысский рабочий» от 21 декабря 2011 №95 открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения, в части необоснованного включения ряда маршрутов в одну группу (лот), т.е. при отсутствии документального обоснования необходимости включения ряда маршрутов в одну группу (лот), в нарушение п.5 и п.6 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (утв. постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725),

нарушающих запрет принимать органами государственной власти субъекта РФ акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Закрепленный приведенными нормами запрет распространяется, прежде всего,

на акты и действия властных структур в сфере публично-правовых отношений в целях предупреждения их негативного вмешательства в конкурентную среду посредством использования административных (волевых) инструментов.

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 администрацию города Невинномысска нарушившей ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в утверждении Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (утв. постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725), в котором установлены условия оценки участников конкурса по критерию 5, с учетом информации указанной в примечании, наличие собственной производственно-технической базы у участника, дает такому участнику существенное преимущество над участниками, не имеющими производственно-технической базы в собственности, но имеющих договор со сторонними организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности, что создает условия для ограничения конкуренции.

2. Выдать администрации города Невинномысска предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства:

администрации города Невинномысска в срок до 16.04.2012 года по делу №2 прекратить нарушение требований ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно:

внести изменения в Порядок проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (утв. постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725), установив равные условия по оценке участников конкурса, как имеющих собственную производственно-техническую базу, так и не имеющих производственно-техническую базу в собственности, но имеющих договор со сторонними организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности.

3. Признать управление жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска нарушившим ст.17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Нарушение выразилось в объявлении в газете «Невинномысский рабочий» от 21 декабря 2011 №95 открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения, в котором необоснованно включен ряд маршрутов в одну группу (лот), т.е. при отсутствии документального обоснования необходимости включения ряда маршрутов в одну группу (лот), что является нарушением п.5 и п.6 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (утв.

постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725) и создает условия для ограничения конкуренции.

4. Выдать управлению жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства:

управлению жилищно-коммунального хозяйства администрации города Невинномысска по делу №2 прекратить нарушение требований ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно:

подготовку к проведению открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске, включенным в реестр маршрутов городского сообщения осуществлять в соответствии с п.5 и п.6 Порядка проведения открытого конкурса на право перевозки пассажиров по маршрутам городского сообщения в городе Невинномысске (утв. постановлением администрации города Невинномысска от 31.10.2011 №3725), с учетом того, что процедура проведения открытого конкурса завершена и конкурс по части лотам признан несостоявшимся.

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

Примечание.

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