

27 октября 2011 года

Дело № 32/08-2011

г. Владивосток

Резолютивная часть решения оглашена 25 октября 2011 г.

В полном объеме решение изготовлено 27 октября 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее – Приморское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии - заместителя руководителя Приморского УФАС России Белобородова М.В. членов Комиссии: Самсоновой В.М. - главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, Лапушкиной О.В. – ведущего специалиста-эксперта отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № 32/08-2011, возбужденное в отношении Администрации Кавалеровского муниципального района по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции),

при участии:

от ответчика – Администрации муниципального района: начальник юридического отдела Величко Л.А., доверенность от 13.04.2011 № 965, личность установлена по паспорту

УСТАНОВИЛА:

Дело № 32/08-2011 возбуждено по признакам нарушения Администрацией Кавалеровского муниципального района части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии Порядка проведения открытого конкурса на транспортное обслуживание по пассажирским перевозкам на территории Кавалеровского муниципального района, утвержденного постановлением от 04.08.2009 № 506, в части, устанавливающей в пунктах 1.2, 2.2, 3.1, 4.5 (4.5.1- 4.5.8. 4.5.10) не согласующихся с федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения норм (проведение конкурсов с целью определения юридических лиц – перевозчиков; участие в конкурсе только юридических лиц; требования к претендентам на участие в конкурсе о предоставлении справок об отсутствии задолженности по расчетам с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами, о наличии (отсутствии) нарушений правил дорожного движения, о наличии, техническом состоянии и сроках эксплуатации подвижного состава; о представлении документов, подтверждающих наличие оборудованного пункта ежедневного технического контроля транспортного средства, и договора на диспетчерское обслуживание; установление критериев оценки документов «средний срок эксплуатации транспортных средств», «стаж работы на маршруте, опыт работы», «нарушение условий лицензирования, правил безопасности дорожного движения», «ведение учета рабочего времени водителей, применение путевых листов», «соблюдение положения о рабочем времени и времени отдыха водителей», «добровольная сертификация услуг пассажирского транспорта,

технического обслуживания и ремонта»; установление дифференцированной оценки по критериям « наличие сертификата производственной базы для технического обслуживания и ремонта транспортных средств» и «наличие договора на проведение технического обслуживания и текущего ремонта подвижного состава»), которые ограничивают или могут привести к ограничению конкуренции.

Основанием для возбуждения настоящего дела послужили результаты выездной проверки, проведенной инспекцией Приморского УФАС России на основании приказа от 16 июня 2011 года № 151 «О проведении плановой выездной проверки Администрации Кавалеровского муниципального района», предметом которой являлось соблюдение требований антимонопольного законодательства при осуществлении Администрацией Кавалеровского муниципального района функций органа местного самоуправления.

Результаты проверки зафиксированы в акте № 16 от 24.08.2011 (далее - акт проверки). Возражений по акту проверки Администрацией Кавалеровского муниципального района не представлено.

На рассмотрении дела Администрация Кавалеровского муниципального района (далее - Администрация) признала факт нарушения антимонопольного законодательства при принятии указанного муниципального акта в части, устанавливающей антиконкурентные требования при проведении конкурсного отбора перевозчиков, указав, что постановление от 04.08.2009 № 506 « О порядке проведения открытого конкурса на транспортное обслуживание по пассажирским перевозкам на территории Кавалеровского муниципального района» отменено постановлением администрации от 24.10.2011 № 582.

Заслушав объяснения ответчика, исследовав материалы дела, Комиссия Приморского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее - Комиссия) установила следующее.

Администрацией Кавалеровского муниципального района принято постановление от 04.08.2009 № 506 « О порядке проведения открытого конкурса на транспортное обслуживание по пассажирским перевозкам на территории Кавалеровского муниципального района» (далее - Порядок проведения конкурса).

Пунктом 1.2 Порядка проведения конкурса предусмотрено, что конкурсы проводятся с целью определения победителя юридических лиц, осуществляющих или намеренных осуществлять обслуживание населения Кавалеровского муниципального района автобусным транспортом общего пользования (далее-перевозчики).

Пунктом 2.2. Порядка проведения конкурса определено, что к участию в конкурсе допускаются юридические лица, независимо от организационно-правовой формы, имеющие опыт работы в сфере пассажирских перевозок, и имеющие в распоряжении автотранспортные средства, отвечающие требованиям пассажирских перевозок.

Пунктом 3.1 Порядка проведения конкурса предусмотрено, что претенденты должны представить следующие документы:

- копию свидетельства о регистрации юридического лица;

-справку государственной налоговой инспекции об отсутствии задолженности по расчетам с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами за отчетный период, размер которой превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника размещения заказа по данным бухгалтерской отчетности за последний завершенный период. Участник размещения заказа считается соответствующим установленному требованию в случае, если он обжалует наличие указанной задолженности в соответствии с законодательством РФ и решение по такой жалобе на день рассмотрения заявки на участие в конкурсе принято;

-справку о наличии (отсутствии) ДТП, совершенных по вине водителей, и иных административных правонарушений на территории Кавалеровского муниципального района в течение последних 12 месяцев;

-согласованную с ОГИБДД справку о наличии, квалификации, техническом состоянии и сроках эксплуатации (год выпуска) подвижного состава;

-документ, подтверждающий наличие оборудованного пункта ежедневного контроля технического состояния транспортного средства или копию договора на оказание этих услуг со специализированным предприятием;

договор на диспетчерское обслуживание.

Согласно пункту 4.5 Порядка проведения конкурса оценка представленных документов производится по бальной системе с учетом следующих критериев и максимального количества баллов:

- средний срок эксплуатации транспортных средств (4.5.1): до 3-х лет включительно – 3 балла; от 3-х лет до 7 лет – 2 балла; от 7-12 лет – 1 балл; свыше 12 лет – 0 баллов;
- оценка предшествующей работы на маршруте (4.5.2): стаж работы на маршруте не менее 1 года – 3 балла; свыше 3-х лет – 5 баллов; отсутствие опыта работы – 0 баллов;
- нарушение условий лицензирования (4.5.3): отсутствие нарушений – 5 баллов; наличие нарушений – 3 балла;
- нарушение правил безопасности дорожного движения (4.5.4): отсутствие нарушений – 5 баллов; 1-2 нарушения – 3 балла; 3-4 нарушения – 0 баллов;
- наличие сертификата производственной базы для технического обслуживания и текущего ремонта подвижного состава – 5 баллов (п.4.5.5); наличие договора на проведение технического обслуживания и текущего ремонта с предприятием, имеющим сертификат – 2 балла;
- ведение учета рабочего времени водителей, применение путевых листов – 3 балла (п.4.5.7);
- соблюдение положения о рабочем времени и времени отдыха водителей автотранспорта – 3 балла (п.4.5.8);
- добровольная сертификация услуг пассажирского транспорта – 3 балла

Согласно пункту 3.5 к участию в конкурсе не допускаются перевозчики, которые представили неполный пакет документов.

Как предусмотрено пунктом 6 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) вопросы организации транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района относятся к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района.

Согласно статье 4 Закона № 131-ФЗ правовой основой деятельности органов местного самоуправления является Конституция РФ, федеральные законы, нормативно-правовые акты Российской Федерации (указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ).

Из перечисленных нормоположений следует, что реализация полномочий органа местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения не предполагает произвольное принятие нормативных правовых актов без учета требований федеральных законов, нормативно-правовых актов Российской Федерации, в том числе, Закона о защите конкуренции.

Согласно статье 15 Закона о защите конкуренции запрещается органам государственной власти, органам местного самоуправления принимать акты, совершать действия (бездействие), которые ограничивают или могут привести к ограничению конкуренции.

Состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют следующие обстоятельства:

принятый органом акт (совершенное им действие, допущенное им бездействие) приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции;

отсутствует федеральный закон, разрешивший непосредственно данному органу принять конкретный акт (совершить действие, допустить бездействие), приводящий или могущий привести к указанным последствиям.

Исходя из толкования этой нормы Закона о защите конкуренции, нарушением (недопущением, ограничением, устранением) конкуренции являются любые действия органов власти, необоснованно препятствующие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. Обстоятельством, свидетельствующим о совершении действий, которые ограничивают или могут ограничить конкуренцию, является любое необоснованное препятствование органами власти осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников;
- 2) создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов;
- 4) участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

Частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, если организаторами или заказчиками торгов являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или

муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

В связи с этим нормативные акты органа местного самоуправления не должны содержать нормы, которые приводят или могут привести к ограничению (недопущению, устранению) конкуренции при организации и проведении конкурса в целях отбора перевозчиков для осуществления пассажирских перевозок.

В силу постановления Конституционного суда от 13.07.2010 № 16-П перевозчики должны соответствовать требованиям Закона о безопасности дорожного движения, должны содержать обоснованные требования, обеспечивающие безопасность пассажиров, в том числе и ограничительного характера, а ограничения должны согласовываться с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Органы власти вправе принимать законы, направленные на обеспечение общественной безопасности сфере перевозок населения, однако, защищая права одних лиц, а именно пассажиров, они не вправе вводить ограничения прав и свобод других лиц, а именно предпринимателей. В силу статьи 55 (часть 3) Конституции РФ регулирование, предусматривающее такие условия допуска к предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, которые, по существу, представляют собой ограничение прав и свобод, включая право, гарантированное статьей 34 Конституции Российской Федерации, недопустимо, поскольку ограничения конституционных прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законом.

Помимо решения задачи обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с федеральным законом органы публичной власти Российской Федерации правомочны осуществлять организационные меры в сфере транспортного обслуживания населения, направленные на обеспечение здоровой конкуренции среди перевозчиков, наиболее качественного и комфортного предоставления гражданам соответствующих услуг. Такие меры могут быть закреплены нормативно, но, во всяком случае - пока иное не установлено федеральным законом - не должны приводить к блокированию допуска субъектов предпринимательской деятельности на рынок перевозок по основаниям, не согласующимся с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Выводы, содержащиеся в этом постановлении Конституционного суда РФ, в полной мере относятся и к нормотворчеству органов местного самоуправления.

Учитывая эти выводы Конституционного суда, нормативные акты органов местного самоуправления в области организации транспортного обслуживания населения должны соответствовать требованиям Закона о безопасности дорожного движения, должны содержать обоснованные требования, обеспечивающие безопасность пассажиров, в том числе и ограничительного характера, а ограничения должны согласовываться с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Требования по обеспечению безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств и при осуществлении юридическими лицами

и индивидуальными предпринимателями деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств, устанавливаются Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. N 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта", Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее-Закон о безопасности дорожного движения), постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 "Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом", Приказом Минтранса от 08.01.1997 № 2 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами» (далее - Положение об обеспечении безопасности дорожного движения), Постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (в ред. от 10.05.2010) «О правилах дорожного движения» (далее – Правила дорожного движения).

Положение об обеспечении безопасности дорожного движения утверждено во исполнение распоряжения Правительства РФ от 02.02.1996 № 133-р «О реализации Федерального закона «О безопасности дорожного движения» о приведении федеральными органами исполнительной власти своих нормативных правовых актов в соответствие с Федеральным законом «О безопасности дорожного движения».

Статьей 3 Закона о безопасности дорожного движения установлено, что основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются:

приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;

приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;

соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;

программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Пунктом 4 статьи 6 Закона о безопасности дорожного движения определено, что к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района при осуществлении дорожной деятельности, включая:

принятие решений о временных ограничениях или прекращении движения транспортных средств на автомобильных дорогах местного значения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района в целях обеспечения безопасности дорожного движения;

участие в осуществлении мероприятий по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма на территории муниципального района.

В соответствии с перечисленными нормами Закона о безопасности дорожного движения, посредством конкурсных процедур осуществляется отбор перевозчиков, способных обеспечить наиболее безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах.

Закон о безопасности дорожного движения устанавливает следующие основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств и при осуществлении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств.

Согласно этому федеральному закону техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, должны обеспечивать безопасность дорожного движения (статья 16); юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны: организовывать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения; соблюдать установленный законодательством Российской Федерации режим труда и отдыха водителей; создавать условия для повышения квалификации водителей и других работников автомобильного и наземного городского электрического транспорта, обеспечивающих безопасность дорожного движения, анализировать и устранять причины дорожно-транспортных происшествий и нарушений правил дорожного движения с участием принадлежащих им транспортных средств; организовывать и проводить с привлечением работников органов здравоохранения предрейсовые медицинские осмотры водителей, мероприятия по совершенствованию водителями навыков оказания первой помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях; обеспечивать соответствие технического состояния транспортных средств требованиям безопасности дорожного движения и не допускать транспортные средства к эксплуатации при наличии у них неисправностей, угрожающих безопасности дорожного движения; обеспечивать исполнение установленной федеральным законом обязанности по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (статья 20); участники дорожного движения обязаны выполнять требования данного Федерального закона и издаваемых в соответствии с ним нормативно-правовых актов в части обеспечения безопасности дорожного движения (статья 24). Указанные требования распространяются на все виды деятельности, связанные с эксплуатацией транспортных средств.

Требования по обеспечению безопасности дорожного движения определены (конкретизированы) в Положении об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденном Приказом Министерства транспорта РФ от 08.01.1997 № 2 (приказ издан во исполнение Закона о безопасности дорожного движения).

Пункт 1.4 Положения об обеспечении безопасности определяет, что требованиями настоящего Положения рекомендуется руководствоваться органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, осуществляющим функции управления деятельностью по удовлетворению потребностей населения в автобусных перевозках и обеспечению безопасности этих перевозок.

Основными задачами юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по обеспечению безопасности перевозок пассажиров автобусами согласно этому Положению являются: выполнение установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований к уровню квалификации, состоянию здоровья, поведению при участии в дорожном

движении, режимам труда и отдыха водителей автобусов (обеспечение профессиональной надежности водителей автобусов); содержание автобусов в технически исправном состоянии, предупреждение отказов и неисправностей при эксплуатации их на линии; обеспечение безопасных дорожных условий на маршрутах автобусных перевозок; организация перевозочного процесса по технологии, обеспечивающей безопасные условия перевозок пассажиров (п. 1.6).

К основным требованиям по обеспечению надежности водителей в процессе их профессиональной деятельности согласно разделу 2 (п.п. 2.1 -2.3) Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (далее – Положение) относятся: прием на работу и допуск к осуществлению перевозок пассажиров водителей, имеющих соответствующие квалификацию, стаж работы; организация стажировки водителей; организация занятий по повышению профессионального мастерства водителей; проведение в установленные сроки медицинского освидетельствования водителей; регулярное проведение предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации режимов труда и отдыха водителей; регулярное обеспечение водителей необходимой оперативной информацией об условиях движения и работы на маршруте; организация контроля за соблюдением водителями требований по обеспечению безопасности автобусных перевозок.

К деятельности по обеспечению профессиональной надежности водителей автобусов предъявляются следующие дополнительные требования: управлению автобусами, осуществляющими междугородные, международные перевозки, перевозки детей до 16 лет, могут быть допущены водители, имеющие непрерывный стаж работы в качестве водителя автобуса не менее трех последних лет. Выполнение указанного требования обеспечивается владельцами автобусов при приеме водителей на работу и направлении на осуществление указанных перевозок.

Владельцы автобусов обязаны организовать проведение предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей автобусов.

В случаях, когда водитель начинает рабочий день (смену) или заканчивает его вне производственных территорий владельца автобусов (при осуществлении междугородных перевозок, на маршрутах большой протяженности, специальных перевозок, при смене водителей на линии и т.п.), владелец автобуса обязан обеспечить проведение указанных медосмотров через автовокзалы, автостанции и иных юридических лиц, обладающих соответствующей базой.

Контроль за соблюдением установленного законодательством Российской Федерации режима труда и отдыха водителей осуществляется владельцами автобусов, автовокзалами, пассажирскими автостанциями, расположенными на маршрутах регулярных перевозок, органами Государственной автомобильной инспекции, Российской транспортной инспекции.

Обеспечение водителей автобусов информацией об условиях движения и работы на маршруте производится владельцами автобусов, а также автовокзалами и пассажирскими автостанциями.

При наличии на маршрутах перевозок железнодорожных переездов владельцы автобусов организуют и проводят инструктажи водителей об обеспечении безопасности движения через железнодорожные переезды.

Владельцы автобусов организуют проведение ежегодных занятий по повышению профессионального мастерства, включающие проверку знания Правил дорожного движения, правил перевозки пассажиров и багажа на автомобильном



транспорте, изучение типичных дорожно - транспортных ситуаций повышенной опасности, основ безопасного управления автобусом в сложных дорожных и метеорологических условиях, приемов оказания доврачебной помощи пострадавшим, порядка эвакуации пассажиров при дорожно - транспортном происшествии.

Владельцы автобусов обязаны обеспечить водителей необходимыми путевыми и иными документами, предусмотренными действующими нормативными правовыми актами.

Согласно разделу 3 (п.п. 3.1-3.4) Положения техническое состояние и оборудование автобусов должны отвечать установленным требованиям безопасности движения.

Владельцы автобусов обязаны обеспечить проведение государственного технического осмотра, технического обслуживания и ремонта автобусов в порядке и сроки, определяемые действующими нормативными документами.

На горных маршрутах допускается использование автобусов с пробегом не более 300 тысяч километров с начала их эксплуатации. При этом высота рисунка протектора шин автобуса должна быть не менее 3,0 мм.

Автобусы, используемые на горных маршрутах, должны быть оборудованы передними противотуманными фарами и вспомогательными фарами заднего хода.

Иных требований, предъявляемых к хозяйствующим субъектам при осуществлении ими деятельности по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом, указанные федеральные нормативные правовые акты не содержат.

В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. 29.12.2010) деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек подлежит лицензированию (пункт 62 часть 1 статьи 17).

Следовательно, право на выполнение хозяйствующим субъектом пассажирских перевозок автомобильным транспортом дает лицензия.

Для получения лицензии, т.е. права осуществлять перевозки пассажиров, соискатель лицензии в соответствии с пунктом 6 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, должен представить в лицензирующий орган следующие документы:

- а) копии документов, подтверждающих наличие на праве собственности или на ином законном основании предполагаемых к использованию для перевозок пассажиров транспортных средств и их государственную регистрацию;
- б) копии талонов о прохождении государственного технического осмотра предполагаемых к использованию для перевозок пассажиров транспортных средств, подтверждающих их допуск к эксплуатации;
- в) копии дипломов о высшем или среднем специальном образовании, удостоверений о прохождении курсов повышения квалификации, подтверждающих соответствующую установленным требованиям квалификацию должностных лиц и специалистов соискателя лицензии;
- г) копия документа, подтверждающего прохождение аттестации на право занимать должность, связанную с обеспечением безопасности дорожного

движения, должностным лицом соискателя лицензии, ответственным за обеспечение безопасности дорожного движения;

д) копии документов, подтверждающих квалификацию и стаж работы водителей соискателя лицензии, а также документов, подтверждающих прохождение ими медицинского освидетельствования в установленный срок;

е) копии страховых полисов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств на транспортные средства, предполагаемые к использованию для перевозок пассажиров;

ж) копии документов, подтверждающих возможность соискателя лицензии осуществлять техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, или копии договоров со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств.

Пункт 7 Положения не допускает требования от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных настоящим Положением.

Таким образом, учитывая, что посредством конкурсных процедур хозяйствующий субъект получает право осуществлять пассажирские перевозки по одному или нескольким маршрутам, следовательно, он получает таким образом доступ на соответствующий рынок, то правила организации и проведения конкурса на право заключения договора на право выполнения пассажирских перевозок автомобильным транспортом должны соответствовать вышеперечисленным требованиям федерального законодательства о безопасности дорожного движения и не содержать дополнительных условий, которые не согласуются с этими требованиями.

Как следует из пунктов 1.2, 2.2 и 3.1. Порядка проведения конкурса, субъектный состав перевозчиков, участников конкурса ограничен юридическими лицами, и не предусматривает участие в пассажирских перевозках, в конкурсе индивидуальных предпринимателей. Федеральное законодательство об обеспечении безопасности дорожного движения не ограничивает осуществление деятельности по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом индивидуальными предпринимателями.

Не согласующееся с федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения установление в пунктах 1.2, 2.2 и 3.1. Порядка проведения конкурса участие в конкурсе только юридических лиц ограничивает участие индивидуальных предпринимателей в конкурсе на транспортное обслуживание, следовательно, ограничивает доступ индивидуальных предпринимателей на рынок пассажирских перевозок автомобильным транспортом Кавалеровского муниципального района, поэтому приводит или может привести к ограничению конкуренции.

Как установлено пунктом 3.1. Порядка проведения конкурса, претендент на участие в конкурсе должен представить справку государственной налоговой инспекции об отсутствии задолженности по расчетам с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами за отчетный период, размер которой превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника размещения заказа по данным бухгалтерской отчетности за последний завершенный период. Участник размещения заказа считается соответствующим установленному требованию в случае, если он обжалует наличие указанной

задолженности в соответствии с законодательством РФ и решение по такой жалобе на день рассмотрения заявки на участие в конкурсе принято.

Установление этого требования не соответствует федеральному законодательному регулированию, направленному на обеспечение безопасности дорожного движения, и вводит законодательно необоснованное ограничение в допуске к участию в конкурсе.

В соответствии со статьей 49 Гражданского кодекса РФ юридическое лицо и индивидуальный предприниматель могут быть ограничены в правах в случаях и в порядке, предусмотренном законом (п. 2).

Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент внесения записи о его исключении из единого государственного реестра юридических лиц (п. 3).

Отсутствуют федеральные законы, а также иные нормативные правовые акты, ограничивающие правоспособность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с наличием задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды и решения о расторжении договора с заявителем в связи с нарушением им условий договора за последние два года, предшествующие году проведения конкурса.

Налоговый кодекс РФ не ограничивает правоспособность хозяйствующих субъектов в связи с наличием налоговой задолженности. Налоговое законодательство предусматривает иные меры воздействия к должникам.

Более того, контроль за соблюдением налогового законодательства относится к полномочиям налоговых органов. Поэтому администрация вправе включать в нормативный правовой акт требование к участникам конкурса на право осуществления пассажирских перевозок об отсутствии налоговой задолженности только в случае, если такое требование предусмотрено федеральными нормативными актами (Федеральным законом, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ).

Федеральные нормативные правовые акты, которые ограничивали бы осуществление деятельности по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом, следовательно, участие в конкурсе по отбору перевозчиков по указанным основаниям, отсутствуют.

Конкурсный отбор перевозчиков не является размещением заказа, которое регулируется Федеральным законом № 94-ФЗ.

Этот Федеральный закон применяется к отношениям по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, обеспечиваемых за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Поэтому к отношениям по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом этот закон не применяется, так как оказание услуг по пассажирским перевозкам не обеспечиваются за счет средств бюджетов.

Установление в пункте 3.1 Порядка проведения конкурса требования о

предоставлении справки о наличии (отсутствии) ДТП, совершенных по вине водителей, и иных административных правонарушений на территории Кавалеровского муниципального района в течение последних 12 месяцев, а также установление в пункте 4.5 критериев конкурсного отбора «нарушение условий лицензирования» и «нарушение правил безопасности дорожного движения» и дифференцированной оценки по этим критериям законодательно необоснованно в силу следующего.

Закон о безопасности дорожного движения и иные нормативные правовые акты в этой области не ограничивают осуществление деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом наличием и количеством дорожно-транспортных происшествий, наличием и количеством административных правонарушений в области организации транспортного обслуживания населения, нарушением лицензионных условий.

Хозяйствующие субъекты при осуществлении деятельности по пассажирским перевозкам обязаны соблюдать установленные требования об обеспечении безопасности дорожного движения, анализировать и устранять причины дорожно-транспортных происшествий и нарушений правил дорожного движения с участием принадлежащих им транспортных средств.

С позиции антимонопольного законодательства оценка перевозчиков по количеству дорожно-транспортных происшествий и нарушений лицензионных условий может создать преимущества одним нарушителям – перевозчикам по отношению к другим нарушителям – перевозчикам. При этом получают преимущества те участники, которые впервые претендуют на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам.

Следовательно, оценка заявок по указанным критериям влечет или может повлечь ограничение доступа на рынок пассажирских перевозок Кавалеровского муниципального района, создать необоснованное препятствование осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности на этом товарном рынке.

Федеральное законодательство предусматривает иные меры воздействия к нарушителям - перевозчикам, вплоть до приостановления лицензии на осуществление перевозок и ее отзыва. Однако ограничить правоспособность перевозчика, т.е. ограничить его в праве осуществлять деятельность по пассажирским перевозкам может только федеральный закон.

Не согласуется с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения требование к претендентам на участие в конкурсе о представлении согласованной с ОГИБДД справки о наличии, квалификации, техническом состоянии и сроках эксплуатации (год выпуска) подвижного состава, установленное в пункте 3.1 Порядка проведения конкурса.

В силу пункта 2.1 Правил дорожного движения наличие подвижного состава подтверждается регистрационными документами, документами, подтверждающими право владения, или пользования, или распоряжения транспортным средством. Техническое состояние транспортного средства подтверждается талоном о прохождении государственного технического осмотра на данное транспортное средство. Эти документы имеются (или должны иметься)

в наличии у перевозчика.

Поэтому сведения о наличии, квалификации, техническом состоянии и сроках эксплуатации (год выпуска) могут быть подтверждены указанными выше документами.

Согласование с ОГИБДД сведений, которые могут быть подтверждены перевозчиками имеющимися у них документами, законодательством не предусмотрено.

Не предусмотренное федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения установление в пункте 3.1 Порядка проведения конкурса требования представлении согласованной с ОГИБДД справки о наличии, квалификации, техническом состоянии и сроках эксплуатации (год выпуска) подвижного состава влечет или может повлечь ограничение доступа к участию в конкурсе, следовательно, ограничивает или может привести к ограничению конкуренции.

Установленное пунктом 3.1 Порядка проведения конкурса требование о представлении претендентом на участие в конкурсе документа, подтверждающего наличие оборудованного пункта ежедневного контроля технического состояния транспортного средства или копию договора на оказание этих услуг со специализированным предприятием не согласуется с федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения в силу следующего.

Нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения предусмотрено, что владельцы автобусов обязаны обеспечить проведение государственного технического осмотра, технического обслуживания и ремонта автобусов в порядке и сроки, определяемые действующими нормативными документами.

Для получения права на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом перевозчик представляет документы, подтверждающие возможность осуществлять техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, или копии договоров со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств.

Согласно пункту 2.2.1 Правил дорожного движения водитель транспортного средства обязан перед выездом проверить и в пути обеспечить исправное техническое состояние транспортного средства в соответствии с Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностями должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения.

Таким образом, федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения не предусмотрено наличие оборудованного пункта ежедневного контроля технического состояния транспортного средства. Необходимым и достаточным условием для допуска перевозчика к осуществлению пассажирских перевозок, обеспечивающим безопасность дорожного движения, является представление документов, подтверждающих возможность осуществлять техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, в том числе, копии договоров со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств.

Такое условие предусмотрено пунктом 3.1 Порядка проведения конкурса.

Законодательно необоснованным является требование о представлении претендентом на участие в конкурсе договора о диспетчерском обслуживании.

Критерии отбора и их балловая оценка, установленные в пунктах 4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4, 4.5.5, 4.5.6, 4.5.7, 4.5.8, 4.5.10 Порядка проведения конкурса, не могут быть применены, так как необоснованно ограничивают, или могут привести к ограничению доступа на рынок пассажирских перевозок Кавалеровского муниципального района.

Год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств (п.4.5.1) не может быть установлен в качестве критерия конкурсного отбора перевозчиков на основании следующего.

Пунктом 1 статьи 17 Закона о безопасности дорожного движения предусмотрено, что находящиеся в эксплуатации на территории Российской Федерации и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру.

Пункт 4 статьи 18 Закона о безопасности дорожного движения устанавливает, что транспортные средства, прошедшие техническое обслуживание и ремонт, должны отвечать требованиям, регламентирующим техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения, что подтверждается соответствующим документом, выдаваемым исполнителем названных работ и услуг.

Согласно пункту 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения. Перечень неисправностей транспортных средств и условия, при которых запрещается их эксплуатация, определяются Правительством Российской Федерации.

В силу этих норм транспортные средства, независимо от года выпуска и срока эксплуатации, прошедшие в установленном порядке технический осмотр, техническое обслуживание (ремонт), могут использоваться для перевозки пассажиров, если по своим техническим характеристикам отвечают требованиям, нормам и правилам, предъявляемым к автотранспортным средствам действующим законодательством.

Год выпуска и срок эксплуатации транспортного средства сам по себе не свидетельствует о состоянии исправности транспортных средств.

С учетом этого дифференцированная оценка участников конкурса по критерию «срок выпуска и срок эксплуатации транспортных средств» в случае присвоения разного количества баллов технически исправным, отвечающим требованиям законодательства РФ, пригодным для безопасной перевозки пассажиров может создать преимущества участия в конкурсе одним участниками по сравнению с другими, поставить доступ на рынок перевозок пассажиров автомобильным транспортом в зависимости от года выпуска и срока эксплуатации транспортных средств, следовательно, ограничить конкуренцию на этом рынке.

Не основано на нормах законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения оценка перевозчиков по критерию «стаж работы на маршруте», отсутствие опыта работы (п.4.5.2).

Согласно статье 25 Закона о безопасности дорожного движения автомобилями, предназначенными для перевозки пассажиров и имеющими, помимо сиденья водителя, более восьми сидячих мест (категория "Д"), - лицам, достигшим двадцатилетнего возраста.

Статьей 27 Закона о безопасности дорожного движения предусмотрено, что право на управление транспортными средствами предоставляется гражданам, сдавшим квалификационные экзамены, при условиях, перечисленных в статье 25 настоящего Федерального закона. Право на управление транспортными средствами подтверждается соответствующим удостоверением.

Исходя из этих норм, для получения права осуществлять пассажирские перевозки автобусами необходимо водительское удостоверение категории "Д" и достижение возраста 20 лет.

Пунктом 2.3.1. Приказа Министерства Российской Федерации от 08.01.1997 № 2 предусмотрено, что к управлению автобусами, осуществляющими междугородные, международные перевозки, перевозки детей до 16 лет, могут быть допущены водители, имеющие непрерывный стаж работы в качестве водителя автобуса не менее трех последних лет.

Выполнение указанного требования обеспечивается владельцами автобусов при приеме водителей на работу и направлении на осуществление указанных перевозок.

Право осуществлять автобусные перевозки на маршрутах в границах муниципального района федеральное законодательство не ставит в зависимость от стажа работы на маршруте, опыта работы. Отсутствуют нормы федерального законодательства (федерального закона) в соответствии с которыми право осуществлять пассажирские перевозки зависит от стажа работы (опыта работы).

В силу указанной нормой право осуществлять пассажирские перевозки в границах муниципального района могут граждане, имеющие водительское удостоверение категории "Д" и достижение возраста 20 лет.

Перевозчики, соответствующие установленным требованиям, имеют одинаковое право осуществлять пассажирские перевозки. При этом не могут иметь преимущества по отношению друг к другу водители, соответствующие установленным требованиям, но имеющие различный стаж работы, опыт работы. Так, не может иметь преимущество водитель, имеющий стаж работы 5 лет по сравнению с водителем, имеющим стаж работы 1 или 3 года. То есть оценка по этому критерию может поставить перевозчиков в неравные условия.

Этот критерий при подведении итогов конкурса ограничивает или может привести к ограничению конкуренции, так как влечет (или может повлечь) необоснованное препятствование осуществлению деятельности, ставит доступ на рынок перевозок муниципального района в зависимость от стажа работы на маршрутах.

Не может устанавливаться дифференцированная оценка участника конкурса по критериям «наличие сертификата производственной базы для технического обслуживания и текущего ремонта подвижного состава» (п.4.5.5) и «наличие договора на проведение технического обслуживания и текущего ремонта с предприятием, имеющим сертификат» (п.4.5.6), так как участники, имеющие свою базу для технического обслуживания и текущего ремонта, и участники конкурса,

обеспечивающие техническое обслуживание и ремонт по договору, в соответствии законодательством имеют равные права на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам.

Различная оценка по этим критериям ставит или может поставить участников конкурса в неравные условия, ограничить доступ на рынок пассажирских перевозок хозяйствующих субъектов, обеспечивающих техническое обслуживание и ремонт транспортных средств по договору.

При конкурсном отборе на право осуществлять пассажирские перевозки законодательно необоснованно установление критериев «ведение учета рабочего времени водителей, применение путевых листов» (п.4.5.7) и «соблюдение положения о рабочем времени и времени отдыха водителей автотранспорта» (п.4.5.8), так как соблюдение соответствующих требований предусмотрено законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения при осуществлении деятельности, т.е. тогда, когда перевозчик прошел конкурсный отбор и получил право перевозить пассажиров автобусами по установленным маршрутам.

Установление этого критерия оценки участника конкурса влечет (или может повлечь) ограничение доступа на рынок пассажирских перевозок хозяйствующих субъектов, ранее не осуществлявших эту деятельность.

Добровольная сертификация услуг пассажиров транспорта, технического обслуживания и ремонта не является обязательным условием осуществления пассажирских перевозок, в связи с этим оценка участников конкурса по этому критерию ставит (или может поставить) их в неравные условия.

Таким образом, установление в муниципальном нормативном акте не согласующихся с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения требований, критериев оценки участников конкурсного отбора на право осуществлять пассажирские перевозки по установленным маршрутам, влечет или может повлечь необоснованное препятствование осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности на рынке пассажирских перевозок Кавалеровского муниципального района, создает или может создать неравные условия доступа на этот рынок, следовательно, приводит или может привести к ограничению конкуренции, что является недопустимым в соответствии с частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Как следует из материалов дела, постановление от 04.08.2009 № 506 отменено Администрацией постановлением от 24.10.2011 № 582, что свидетельствует об устранении Администрацией нарушения антимонопольного законодательства в добровольном порядке до рассмотрения дела по существу.

Согласно пункту 1 части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции Комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства и его последствий лицом, совершившим такое нарушение.

Частью 2 статьи 48 Закона о защите конкуренции установлено, что в случае, если рассмотрение дела прекращается в соответствии с пунктом 1 части 1 настоящей статьи, резолютивная часть решения о прекращении рассмотрения дела должна содержать сведения об установлении факта нарушения ответчиком или



ответчиками антимонопольного законодательства.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, пунктом 1 частью 1 и частью 2 статьи 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения Администрацией Кавалеровского муниципального района части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии Порядка проведения открытого конкурса на транспортное обслуживание по пассажирским перевозкам на территории Кавалеровского муниципального района, утвержденного постановлением от 04.08.2009 № 506, в части, устанавливающей в пунктах 1.2, 2.2, 3.1, 4.5 (4.5.1- 4.5.8, 4.5.10) не согласующихся с федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения норм (проведение конкурсов с целью определения юридических лиц – перевозчиков; участие в конкурсе только юридических лиц; требования к претендентам на участие в конкурсе о предоставлении справок об отсутствии задолженности по расчетам с бюджетами всех уровней и государственными внебюджетными фондами, о наличии (отсутствии) нарушений правил дорожного движения, о наличии, техническом состоянии и сроках эксплуатации подвижного состава; о представлении документов, подтверждающих наличие оборудованного пункта ежедневного технического контроля транспортного средства, и договора на диспетчерское обслуживание; установление критериев оценки документов «средний срок эксплуатации транспортных средств», «стаж работы на маршруте, опыт работы», «нарушение условий лицензирования, правил безопасности дорожного движения», «ведение учета рабочего времени водителей, применение путевых листов», «соблюдение положения о рабочем времени и времени отдыха водителей», «добровольная сертификация услуг пассажирского транспорта, технического обслуживания и ремонта»; установление дифференцированной оценки по критериям «наличие сертификата производственной базы для технического обслуживания и ремонта транспортных средств» и «наличие договора на проведение технического обслуживания и текущего ремонта подвижного состава»), которые ограничивают или могут привести к ограничению конкуренции.

2. Прекратить рассмотрение дела № 32/08-2011 в связи с добровольным устранением администрацией Кавалеровского муниципального района нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.