

## Решение

по делу № 05-6/09 о нарушении

антимонопольного законодательства

24 июня 2009 года

г. Южно-Сахалинск

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

Председатель комиссии: Тыченко Г.Н. – руководитель Сахалинского УФАС России;

Члены комиссии: Толмачева Е.Н. – заместитель начальника отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

Ли Я.Х. - главный специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

рассмотрев дело № 05-6/09 по признакам нарушения администрацией города Южно-Сахалинска, департаментом городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска, муниципальным автономным учреждением «Транспортная компания» ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

в присутствии представителей:

Администрации города Южно-Сахалинска:

У О.Е., доверенность от 28.10.2007 № 07/2-1592,

Дю Н.М., доверенность от 23.06.2009 07/1-945,

Зацепиной Ю.С., доверенность от 23.06.2009 07/1-944,

Департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска:

Мицука В.В. – начальника департамента городского хозяйства,

Ким А.В., доверенность от 03.06.2009 № 1605-030-01,

Дю Н.М., доверенность от 23.06.2009 1916-030-01,

Зацепиной Ю.С., доверенность от 23.06.2009 1917-030-01,

Голюка Н.С., доверенность от 23.06.2009 1918-01,

Муниципального автономного учреждения «Транспортная компания»:

Подольяна А.И., приказ Департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска от 23.12.2008 № 401-к,

Михалицина В.Е., б/н,

Мощной Е.А., доверенность от 24.06.2009 № 163,

ООО «Фирма ПАТП-3»:

Лукина Н.Ф. – генерального директора, протокол общего собрания участников общества от 17.08.2000,

Пылаевой А.М., доверенность от 17.06.2009 б/н,

ООО «Экспресс-Сервис»:

Со Г.В. - генерального директора, протокол общего собрания учредителей общества от 26.02.2001

а также индивидуальных предпринимателей Юн А.Е., Круглова В.М., свидетельства в деле,

УСТАНОВИЛА:

06 и 27 марта 2009 года в Сахалинское УФАС России поступили заявления индивидуальных предпринимателей и организаций, осуществляющих перевозку пассажиров на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», которые полагают, что изданные постановление мэра города Южно-Сахалинска от 16.12.2008 № 2861 «О создании муниципальных автономных учреждений «Транспортная компания», «Транспортная компания - РММ», «Транспортная компания - 1», «Транспортная компания -

2», «Транспортная компания - 3», «Транспортная компания - 4» (далее - Постановление № 2861) и приказ от 09.02.2009 № 10 «Об утверждении маршрутной сети» департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска влекут ограничение и устранение конкуренции на рынке перевозок пассажиров и багажа, закрыв часть маршрутов и распределив все действующие маршруты между созданными муниципальными автономными учреждениями, установив их монополию среди перевозчиков в г. Южно-Сахалинске.

На основании заявлений 20 мая 2009 года Сахалинское УФАС России возбудило дело 05-6/09 в отношении администрации города Южно-Сахалинска, департамента городского хозяйства администрации города Южно-Сахалинска по признакам нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в совершении действий и принятии постановления мэра от 09.02.2009 № 135 «Об утверждении перечня автобусных маршрутов транспорта общего пользования городского округа «Город Южно-Сахалинск» (далее – Постановление № 135) и приказа департамента городского хозяйства от 09.02.2009 № 10 «Об утверждении маршрутной сети» (далее – Приказ № 10), а также в отношении муниципального автономного учреждения «Транспортная компания» по признакам нарушения ст. 16 Закона о защите конкуренции, выразившееся в заключении соглашения на осуществление пассажирских перевозок на регулярных автобусных маршрутах с индивидуальными предпринимателями и организациями, осуществляющими перевозку пассажиров на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск», которое может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В ходе рассмотрения материалов дела представители администрации города Южно-Сахалинска У О.Е. и Дю Н.М. пояснили следующее.

В соответствии с п. 10 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом от 31 декабря 1981 г. № 200 Министерства автомобильного транспорта РСФСР, автобусный маршрут представляет собой установленный путь следования автобусов между начальными и конечными пунктами. Автобусный маршрут не является объектом гражданского права, так как не относится к вещи, иному имуществу или имущественным правам, определение которых содержится в ст. 128 ГК РФ.

Кроме того, утверждение маршрутов относится к осуществлению деятельности по организации дорожного движения, что предполагает комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах, которые по своему содержанию являются административными правоотношениями и не могут регулироваться на основе равноправия сторон, а предполагают отношения на уровне власти-подчинения.

Таким образом, поскольку маршруты передаваться не могут и можно осуществить только доступ к ним, а также утверждение маршрутов является прерогативой органов власти, то перевозчик может претендовать только на право осуществлять перевозку пассажиров по уже установленному маршруту, то есть конкуренции в отношении самих маршрутов не возникает.

Установление маршрута, его изменение обновление, закрытие входит в компетенцию органов местного самоуправления.

Правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте регламентируют порядок открытия и изменения автобусного маршрута; процедуру закрытия маршрута Правила не содержат.

Во исполнение распоряжения от 11.06.2008 № 12 «О проведении обследования пассажиропотока на маршрутной сети г. Южно-Сахалинск» департаментом городского хозяйства создана комиссия по обследованию пассажиропотока и оптимизации маршрутной сети, которой 04 сентября 2008 года было принято решение об исключении части маршрутов, открытии одного маршрута и изменении направления маршрута № 34.

На основании указанного решения комиссии постановлением № 135 был утвержден перечень автобусных маршрутов транспорта общего пользования городского округа «Город Южно-Сахалинск», издание которого, по мнению представителей администрации, не может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Приказ № 10 департамента городского хозяйства также не содержит признаков нарушения антимонопольного законодательства, поскольку данным приказом были утверждены границы и порядок движения автобусов для муниципального автономного учреждения с целью осуществления последним контроля за перевозкой пассажиров на различных маршрутах.

Создание муниципальных автономных учреждений, в частности, «Транспортная компания», произведено на основании Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», не нарушает п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и не направлено на ограничение конкуренции.

На учреждения возложены функции по координации деятельности при организации перевозок; действуют учреждения по заданию, утвержденному учредителем, не самостоятельно, соответственно, хозяйствующими субъектами не являются и под действие Закона о защите конкуренции не попадают.

Комиссия Сахалинского УФАС России, выслушав пояснения сторон, изучив материалы дела, приходит к следующему.

Между МАУ «Транспортная компания» и индивидуальным предпринимателем Кругловым В.М., ОАО «ПАТП-1», ООО «Фирма ПАТП-3» заключены договоры от 01.03.2009 №№ 2-п, 3-п, 4-п, соответственно, на осуществление пассажирских перевозок на регулярных автобусных маршрутах: №№ 45, 28, 72 (50% от планового количества автобусов) - индивидуальный предприниматель Круглов В.М.; № 72 (50% от планового количества автобусов), 34, 81, 71 (с 21.03.2009), 18 (10 графиков до 14 мая 2009), 4 - ОАО «ПАТП-1»; № 63 - ООО «Фирма ПАТП-3».

Срок действия договоров установлен с 01.03.2009 по 31.03.2009.

ООО «Экспресс-Сервис» занимается перевозочной деятельностью на условиях субподряда с ОАО «ПАТП-1» по маршруту № 71, индивидуальный предприниматель Юн А.Е. - на условиях субподряда с ООО «Фирма ПАТП-3» по маршруту № 63, на условиях

субподряда с ОАО «ПАТП-1» - по маршрутам №№ 4, 34.

До изменения маршрутной сети ООО «Фирма ПАТП-3» осуществляла перевозку пассажиров по маршрутам №№ 62, 63, 64, 67, ООО «Экспресс-Сервис» - по маршрутам №№ 73, 76, индивидуальный предприниматель Юн А.Е. - по маршруту № 67.

К такому положению вещей на рынке перевозок пассажиров привели следующие действия администрации города Южно-Сахалинска.

1. Постановлением мэра города Южно-Сахалинска от 09.02.2009 № 135 утвержден перечень автобусных маршрутов транспорта общего пользования городского округа «Город Южно-Сахалинск» и обозначены социально значимые маршруты, в соответствии с п. 5 которого Постановление вступает в силу с 01.03.2009.

Из пояснений представителей администрации города Южно-Сахалинска и представленных документов следует, что с целью оптимизации маршрутной сети распоряжением первого вице-мэра города Южно-Сахалинска от 11.06.2008 № 12 было поручено провести обследование пассажиропотока в период с 12 по 22 июня 2008 года.

Во исполнение указанного распоряжения департаментом городского хозяйства на основании приказа от 11.06.2008 № 41/т создана комиссия по проведению мероприятий по обследованию пассажиропотока и оптимизации маршрутной сети Городского округа «Город Южно-Сахалинск», в полномочия которой входит:

- организация исследования пассажиропотока и обследование маршрутной сети городского округа «Город Южно-Сахалинск»;
- анализ полученных данных, которые оформляются в виде предложений по оптимизации маршрутной сети, и принятие решения, которое является основанием для утверждения перечня автобусных маршрутов транспорта общего пользования городского округа «Город Южно-Сахалинск»

Анализ полученных в результате проведенных работ данных проводил комитет экономики администрации города Южно-Сахалинска, из предложений которого следует, что результатом анализа должна стать оптимизация маршрутной сети так, чтобы удовлетворить запросы граждан в части транспортного обслуживания;

- увеличить доходы «Генерального оператора», снизить дотацию из бюджета (социально значимые, пригородные маршруты должны перекрываться рентабельными городскими маршрутами);

- транспорт «Генерального оператора» обслуживал все транспортные «артерии» города (на случай забастовок «Операторов» и индивидуальных предпринимателей по разным причинам);

- частично удовлетворить интересы действующих «Операторов» и «Субподрядчиков».

Предложения комитета экономики заключались в том, чтобы исключить ряд маршрутов по причине дублирования их другими маршрутами, внести изменения в действующие маршруты и ввести новые.

Рассмотрев указанные предложения, комиссия по проведению мероприятий по обследованию пассажиропотока и оптимизации маршрутной сети Городского округа «Город Южно-Сахалинск» 04 сентября 2008 года приняла решение об исключении маршрутов №№ 67, 73, 43, 37, 38, 76, 3, 15, открытия одного маршрута и изменении направления маршрута № 34.

При этом на заседании Комиссии Сахалинского УФАС России не было установлено и не представлено ответчиками сведений о том, каким образом и по каким критериям проводился анализ, в частности, оценка процентного соотношения дублирующих маршрутов, необходимость внесения изменений в маршрутную сеть, ввод новых маршрутов.

В то время как, согласно пунктам 25, 28 Правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте, утвержденных приказом Министерства автомобильного транспорта РСФСР от 31 декабря 1981 г. № 200, открытие, изменение маршрутов возможно в порядке, установленном в Правилах, и после обследования условий организаций перевозок на маршруте комиссией, созданной транспортным управлением, с участием представителей дорожных органов и Государственной автомобильной инспекции.

В состав же комиссии по проведению мероприятий по обследованию пассажиропотока и оптимизации маршрутной сети Городского округа «Город Южно-Сахалинск» вошли представители департамента городского хозяйства и комитета экономики администрации города Южно-Сахалинск, то есть обследование проводилось без учета мнения представителей дорожных органов и Государственной автомобильной инспекции, а также ряда жителей города Южно-Сахалинска.

Необходимость наличия в маршрутной сети и перевозки пассажиров по маршрутам № 67, 73, 76 подтверждена материалами дела, а именно: в адрес Сахалинского УФАС России поступили заявления от жителей города Южно-Сахалинска с просьбой оставить указанные маршруты, поскольку такими маршрутами пользуются большое число граждан; по информации ООО «Экспресс-Сервис» количество перевезенных пассажиров по маршрутам №№ 73, 76 в 2008 году составило, соответственно, 316,4 и 318,0 тыс. чел., по информации ООО «ПАТП-3» количество перевезенных пассажиров по маршруту № 67 которому в 2008 году составило 642,8 тыс. чел.

Также, как следует из предложений комитета экономики, оптимизация маршрутной сети необходима была для осуществления в дальнейшем перевозок по всем маршрутам транспортом «Генерального оператора», которым на момент обследования являлось ОАО «Транспортная компания», и увеличение его доходов от перевозочной деятельности. Однако, по итогам 2008 года Общество понесло убытки.

Таким образом, в результате закрытия указанных маршрутов и издания мэром постановления № 135 пассажиры оказались без возможности передвигаться общественным транспортом, а перевозчики, обслуживавшие такие маршруты, оказались устранены

с рынка перевозок пассажиров.

2. На основании утвержденной маршрутной сети департамент городского хозяйства, издав приказ от 09.02.2009 № 10, закрепил за муниципальными автономными учреждениями «Транспортная компания» «Транспортная компания - 1», «Транспортная компания - 2», «Транспортная компания - 3», «Транспортная компания - 4» все действующие на территории городского округа «Город Южно-Сахалинск» маршруты.

Причем приказ издан ранее вступления в силу постановления № 135 на 19 дней.

Указанные муниципальные автономные учреждения и МАУ «Транспортная компания - РММ» созданы департаментом городского хозяйства в силу действия постановления мэра городского округа «Город Южно-Сахалинск» от 16.12.2008 № 2861, уставы которых утверждены приказом департамента городского хозяйства от 17.12.2008.

За муниципальными автономными учреждениями закреплено на праве оперативного управления муниципальное имущество в виде недвижимого имущества (нежилые здания, помещения) и движимого (транспортные средства) для реализации полномочий органов местного самоуправления в части создания условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа «Город Южно-Сахалинск» (п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

МАУ «Транспортная компания» создано с целью осуществления управленческих функций в сфере координации и организации перевозок пассажиров и багажа общественным пассажирским автотранспортом.

Согласно Уставу данное учреждение осуществляет следующие виды деятельности:

- заключает договоры с предприятиями на обслуживание регулярных городских и пригородных маршрутов и осуществляет контроль над их выполнением;
- организует и обеспечивает управление движением автобусов, осуществляющих перевозку пассажиров;
- организует линейный контроль над качеством транспортных услуг;
- координирует работу транспортных предприятий всех форм собственности и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих регулярные перевозки пассажиров и багажа в городском и пригородном сообщении;
- разрабатывает расписания движения общественного пассажирского транспорта предприятий всех форм собственности и индивидуальными предпринимателями и обеспечивает выполнение расписаний движения автобусов.

Также МАУ «Транспортная компания» вправе оказывать приносящие доход услуги: диспетчерские, по предрейсовому техническому обслуживанию; по предрейсовому/послереисовому медицинскому осмотру, по хранению транспорта.

МАУ «Транспортная компания - РММ» осуществляет деятельность по техническому обслуживанию и ремонту муниципальному автотранспорту для осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа на маршрутной сети городского округа, которая также направлена на получение дохода.

МАУ «Транспортная компания - 1», «Транспортная компания - 2», «Транспортная компания - 3», «Транспортная компания - 4» созданы с целью осуществления непосредственно перевозок пассажиров, в том числе, на социально-значимых маршрутах.

Приказами департамента городского хозяйства от 02.03.2009 №№ 15, 15/1, 15/2, 15/3, 15/4, 15/5 для вышеперечисленных учреждений утверждены задания на оказание муниципальных услуг в 2009 году.

Из обозначенных выше положений уставов автономных учреждений и выданных заданий следует, что учреждения созданы с целью оказания перевозок пассажиров на возмездных условиях, и оказания иных платных услуг.

Таким образом, на основании приказов департамента городского хозяйства на рынке перевозок пассажиров городского округа «Город Южно-Сахалинск» созданы хозяйствующие субъекты, равные с иными индивидуальными предпринимателями и организациями, осуществляющими перевозку пассажиров; и, фактически, рынок перевозок пассажиров и багажа распределен между ограниченным числом участников.

Ввиду вышеизложенного, довод ответчиков о том, что автономные учреждения не являются хозяйствующими субъектами и на них не распространяет свое действие Закон о защите конкуренции является не состоятельным.

Под конкуренцией, согласно п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, закрепление всех маршрутов регулярного сообщения за автономными учреждениями и их распределение влечет ущемление интересов хозяйствующих субъектов, работающих на данном рынке, так как подобными действиями органа, осуществляющего функции местного самоуправления, игнорируется важный принцип функционирования рынка: все участники рынка должны находиться в равных условиях, чтобы на основе таких условий могли соперничать между собой и предлагать на рынок качественный товар, работы, услуги. Тем самым отдельно, конкретному перевозчику (в данном случае - МАУ) необоснованно предоставляются льготы по сравнению с остальными субъектами рынка, ограниченными в своем праве претендовать на вновь открываемый и/или действующий маршрут.

3. Вопросы организации транспортного обслуживания населения муниципального образования находятся в компетенции органов местного самоуправления в силу п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Также, такая обязанность органов местного самоуправления города Южно-Сахалинска установлена в п. 7 ч. 1 ст. 8 Устава городского округа «Город Южно-Сахалинск», принятым Решением городского Собрания города Южно-Сахалинска от 22.02.2006 № 180/13-06-3.

Согласно п. 4 ст. 6 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения.

Таким образом, к полномочиям органа местного самоуправления относится именно организация транспортного обслуживания. Кроме того, данный вывод подтвердил Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 11 июня 2009 года по делу № Ф03-2249/2009, отменив решение Арбитражного суда Сахалинской области от 12.02.2009 по делу № А59-6330/2008, и приняв новый судебный акт.

На территории г. Южно-Сахалинск отсутствуют нормативно-правовые акты, обеспечивающие равный доступ хозяйствующих субъектов на рынок транспортных услуг на муниципальных маршрутах.

При отсутствии нормативного регулирования отношений, возникающих в процессе организации транспортного обслуживания между перевозчиками и органами местного самоуправления, следует иметь в виду, что допуск перевозчика не может осуществляться произвольно по усмотрению администрации муниципального образования или созданного ею хозяйствующего субъекта.

При этом следует учитывать, что в соответствии с ч. 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

Согласно ч. 1 ст. 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Такие ограничения устанавливаются федеральными законами (ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации).

Следовательно, органы местного самоуправления, реализуя вопросы собственной компетенции, вправе устанавливать требования к перевозчикам, а также определять условия привлечения частных перевозчиков к деятельности по перевозке пассажиров. Однако при реализации данных полномочий органы местного самоуправления должны обеспечить равный доступ к оказанию транспортных услуг для предприятий различных форм собственности; не вправе создавать различные условия доступа хозяйствующих субъектов к деятельности на рынке пассажирских перевозок, не вправе устанавливать дискриминационные условия деятельности перевозчиков и, тем самым, ограничивать конкуренцию на данном рынке.

В контексте статьи 15 Закона о защите конкуренции обеспечение равнодоступной возможности получения такого права для всех претендентов на обслуживание маршрута обеспечивается обязательным информированием перевозчиков о предстоящем выделении маршрута и установлением конкретного срока, в течение которого желающие смогут подать заявки в муниципалитет. Кроме того, круг лиц, уполномоченных на принятие окончательного решения относительно допуска перевозчика на маршрут, не должен содержать заинтересованных лиц и вызывать сомнений в объективности.

4. В соответствии с ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным законом «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Полномочия органов местного самоуправления по созданию муниципальных учреждений, их финансированию, в целях решения вопросов местного значения закреплены в п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Такое право муниципального образования установлено и в ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - Закон об автономных учреждениях), согласно которой учреждения могут создаваться в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Согласно ст. 120 ГК Российской Федерации автономные учреждения создаются для осуществления управленческих и иных функций некоммерческого характера, то есть автономные учреждения являются некоммерческими организациями, деятельность которых направлена на получение дохода.

Кроме того, исходя из смысла ч. 6 ст. 4 Закона об автономных учреждениях предусмотрено, что «кроме указанных в части 2 настоящей статьи заданий учредителя и обязательств автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами».

Таким образом, законодатель предусматривает возможность передачи части полномочий органов местного самоуправления муниципальным автономным учреждениям, а также оказание последними платных услуг, связанных с исполнением вышеупомянутых полномочий. Однако наделение муниципальных автономных учреждений функциями органами местного самоуправления является нарушением требований ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, а именно: МАУ «Транспортная компания» наделено функциями органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения муниципального образования.

5. Нарушение ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции выразилось также и в передаче МАУ «Транспортная компания» полномочий по заключению договоров на осуществление перевозок с иными хозяйствующими субъектами.

Для обслуживания действующих маршрутов перевозчиков привлекает непосредственно МАУ «Транспортная компания», заключая договоры сроком действия до 31 декабря 2009 года, оставляя за собой право внесения изменений в маршрутную сеть в случае поступления дополнительного количества автобусов (п. 5.9), что не исключает устранение подписавшего договор перевозчика в будущем.

Причем заключить договоры с таким условием перевозчики были вынуждены. Так, вместо обслуживаемого ООО «ПАТП-3» маршрута № 62, количество перевезенных пассажиров по которому в 2008 году составило 579,1 тыс. чел., МАУ «Транспортная компания» были предложены для обслуживания маршруты №№ 4, 27.

Полномочие органов местного самоуправления по обеспечению безопасности дорожного движения осуществляется, в том числе, посредством заключения договоров с перевозчиками на оказание услуг по безопасной перевозке граждан на муниципальных регулярных маршрутах.

В данном случае, происходит «двойное», «двухуровневое» привлечение перевозчиков, что создает барьеры для иных лиц, осуществляющих перевозку пассажиров, и исключает свободный равный доступ на рынок перевозок пассажиров, то есть ограничивает конкуренцию на рынке перевозок пассажиров в границах городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Из вышеизложенного следует, что действия МАУ «Транспортная компания» по заключению договоров с хозяйствующими на рынке перевозок пассажиров субъектов нарушают требования ч. 4 ст. 16 Закона о конкуренции, в соответствии с которой запрещаются соглашения между осуществляющими функции указанных органов местного самоуправления организациями и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Как указано в пункте 3 мотивировочной части настоящего Решения, муниципальные автономные учреждения созданы на основании соответствующих приказов департамента городского хозяйства, который относится к структурному подразделению администрации города Южно-Сахалинск с правом юридического лица и не является органом местного самоуправления, которым признается избираемый непосредственно населением и (или) образуемый представительным органом муниципального образования, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (абз.12 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Полномочие на создание автономных учреждений принадлежит органу местного самоуправления, в данном случае – администрации города Южно-Сахалинск, поскольку учредителем выступает муниципальное образование (ст. 6 Закона об автономных учреждениях).

В таком случае, к компетенции администрации относится утверждение устава муниципального автономного учреждения, назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также установление задания для автономного учреждения в соответствии с предусмотренной его уставом основной деятельностью.

Согласно п. 2 Постановления № 2861 функциями и полномочиями учредителя муниципального автономного учреждения администрация наделила структурное подразделение – департамент городского хозяйства.

Во исполнение п. 3 Постановления № 2861 Департамент утвердил уставы автономных учреждений, установил для них задания, назначил руководителей учреждений, то есть осуществил полномочия, не подлежащие выполнению структурным подразделением, а также, издав приказ № 10, закрепил все маршруты за вновь созданными учреждениями. Такие действия привели к ограничению и устранению конкуренции на рынке перевозок пассажиров городского округа «Город Южно-Сахалинск».

Таким образом, администрация города Южно-Сахалинск приняла Постановление № 2861 в части пункта 3, нарушив ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам местного самоуправления принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с чем, производство по делу № 05-6/09, возбужденному по признакам нарушения антимонопольного законодательства департаментом городского хозяйства, Комиссия Сахалинского УФАС России приняла решение в этой части прекратить.

Вместе с тем, Комиссия считает необходимым отметить следующее.

При рассмотрении заявлений перевозчиков, обратившихся в антимонопольный орган, Сахалинским УФАС России была исследована практика организации перевозок пассажиров в других субъектах Российской Федерации. В большинстве регионов организация осуществляется непосредственно органами местного самоуправления, которая выражается в проведении конкурсов на основе Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». При этом каждый маршрут выделяется в отдельный лот, критериями оценки конкурсных заявок являются критерии, влияющие на безопасность дорожного движения и качество обслуживания пассажиров, что является обеспечением равного доступа к осуществлению деятельности по перевозке на том

или ином маршруте.

Также следует учесть тот факт, что существующий ранее «Генеральный оператор» - ОАО «Транспортная компания», и созданные муниципальные автономные учреждения ведут свою деятельность на рынке перевозок пассажиров с отрицательным финансовым результатом, о чем свидетельствуют представленные Отчеты о прибылях и убытках учреждений за 5 месяцев 2009 года. Соответственно, цели, поставленные перед проведением оптимизации маршрутной сети, не достигнуты. Более того, действия органов местного самоуправления города Южно-Сахалинска привели к многочисленным заявлениям как жителей города, так и индивидуальных предпринимателей и организаций, осуществляющих их перевозку.

На основании изложенного, Комиссия, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч.ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию города Южно-Сахалинска нарушившей части 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции, запрещающей органам местного самоуправления принимать акты, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и совмещению функций органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов.

2. Признать МАУ «Транспортная компания» нарушившим пункт 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции, запрещающий соглашения между осуществляющими функции органов местного самоуправления организациями и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов..

3. Выдать администрации города Южно-Сахалинска обязательное для исполнения предписание об изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

Настоящее решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии Г.Н. Тыченок

Члены комиссии Е.Н. Толмачева

Я.Х. Ли

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

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

#### **ПРЕДПИСАНИЕ № 05-85/09**

по делу № 05-6/09 об устранении нарушений

антимонопольного законодательства

24 июня 2009 года

г. Южно-Сахалинск

Комиссия управления Федеральной антимонопольной службы по Сахалинской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Председатель комиссии: Тыченок Г.Н. - руководитель

Сахалинского УФАС России;

Члены комиссии: Толмачева Е.Н. - заместитель начальника

отдела контроля размещения государственного

заказа и антимонопольного контроля органов власти;

Ли Я.Х. - главный специалист-эксперт отдела контроля размещения государственного заказа и антимонопольного контроля органов власти,

на основании своего Решения от 24 июня 2009 года по делу № 05-6/09 о нарушении администрацией городского округа «Город Южно-Сахалинск» ч.ч. 1, 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», муниципальным автономным учреждением «Транспортная компания» ч. 4 ст. 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Администрации городского округа «Город Южно-Сахалинск» в срок до 25 августа 2009 года прекратить нарушение ч.ч. 1, 3 ст. 15 ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в принятии постановления мэра города Южно-Сахалинска от 16.12.2008 № 2861 «О создании муниципальных автономных учреждений «Транспортная компания», «Транспортная компания - РММ», «Транспортная компания - 1», «Транспортная компания - 2», «Транспортная компания - 3», «Транспортная компания - 4» и наделении муниципального автономного учреждения «Транспортная компания» функциями органов местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения муниципального образования городского округа «Город Южно-Сахалинск».

В целях исполнения предписания администрации городского округа «Город Южно-Сахалинск» в срок до 25 августа 2009 года необходимо внести изменения в постановление мэра города Южно-Сахалинска от 16.12.2008 № 2861 «О создании муниципальных автономных учреждений «Транспортная компания», «Транспортная компания - РММ», «Транспортная компания - 1», «Транспортная компания - 2», «Транспортная компания - 3», «Транспортная компания - 4», а именно: отменить пункт 3.

О выполнении настоящего предписания сообщить в срок до 30 августа 2009 года с приложением подтверждающих документов.

Председатель комиссии

Г.Н. Тыченок

Члены комиссии

Е.Н. Толмачева

Я.Х. Ли

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа частью 2 статьи 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

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