

Решение по делу

№ 267-ФАС52-02/13

06 сентября 2013 года

город Нижний Новгород

Резолютивная часть оглашена 27 августа 2013 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

- Гребнева Ю.Н. - председателя комиссии, заместителя руководителя управления;
- Валитова М.А. - члена комиссии, начальника отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями;
- Бессоновой Ю.А. - члена комиссии, главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями;
- Кудряшова Г.А. - члена комиссии, ведущего специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля и борьбы с картелями,

при участии в рассмотрении дела:

- С.А.Л. - представителя администрации города Нижнего Новгорода (доверенность < ... >);
- Т.С.В. - представителя муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Центральная диспетчерская служба городского пассажирского транспорта (доверенность < ... >);
- С.Р.Д. - индивидуального предпринимателя (< ... >);
- Л.Н.В. - представителя индивидуального предпринимателя С.Р.Д. (доверенность < ... >);
- Ж.Н.Н. - представителя Приволжского управления государственного автодорожного надзора

(доверенность < ... >);

- К.Д.Г. - председателя правления Нижегородского городского отделения Нижегородской региональной организации Общероссийской общественной организации инвалидов войны в Афганистане (выписка из протокола внеочередного собрания);
- Я.Д.Г. - индивидуального предпринимателя (< ... >);
- С.А.В. - индивидуального предпринимателя (< ... >);
- К.Е.Ф. - индивидуального предпринимателя (< ... >);
- С.С.В. - представителя ИП С.А.В., ИП К.Е.Ф., ИП Б.О.Н., НГО НРО ООО ИВА (доверенности < ... >),

рассмотрев дело о нарушении частей 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции, Закон) в отношении администрации города Нижнего Новгорода (далее – Администрация, орган местного самоуправления; 603082, город Нижний Новгород, Кремль, корпус 5),

установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области обратился индивидуальный предприниматель С.Р.Д. (далее – заявитель, ИП С.Р.Д.) по вопросу законности возложения органом местного самоуправления на перевозчиков обязанностей по обеспечению диспетчерского обслуживания.

Заявитель указывал, что в соответствии со статьей 23 постановления Городской Думы города Нижнего Новгорода от 21.06.2006 № 45 «О Положении об организации транспортного обслуживания населения в городе Нижнем Новгороде» (далее – Положение об организации транспортного обслуживания) в целях обеспечения соблюдения расписания движения на маршрутах регулярного сообщения организатором перевозок, перевозчиками обеспечивается диспетчерское управление.

По мнению ИП С.Р.Д., «диспетчеризация работы пассажирского транспорта» является составной частью функции органа местного самоуправления по контролю за организацией транспортного обслуживания населения города, и выполнение данной функции не должно перекладываться на перевозчиков, выполняющих перевозки автомобильным транспортом.

В связи с изложенным ИП С.Р.Д. просил проверить действия Администрации города Нижнего Новгорода на соответствие антимонопольному законодательству.

Поскольку указанное свидетельствовало о наличии в действиях Администрации нарушения антимонопольного законодательства приказом Управления Федеральной антимонопольной службы по Нижегородской области от 11 марта 2013 года № 99 в отношении Администрации возбуждено дело по признакам нарушения частей 1, 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На заседании комиссии заявитель и его представитель поддержали доводы, изложенные в обращении, в полном объеме.

Представитель ответчика с доводами ИП С.Р.Д. не согласился. Считает, что Администрация не нарушала законодательство о защите конкуренции.

Представитель муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Центральная диспетчерская служба городского пассажирского транспорта» (далее – МП «ЦДС», Предприятие) на первом заседании комиссии Нижегородского УФАС России пояснил, что сведения о пассажиропотоках, о соблюдении перевозчиками расписания и маршрутов движения транспортных средств передаются Предприятием Администрации в виде писем, служебных записок. Впоследствии представитель МП «ЦДС» от озвученной выше позиции отказался, пояснив, что «каких-либо сведений о перевозчиках» МП «ЦДС» Администрации не передает. Добавил, что заключение договора на абонентское обслуживание необходимо самим перевозчикам, поскольку получаемая Предприятием информация о работе автобусов может быть передана также перевозчику.

Председатель НГО НРО ООО ИВА, ИП С.А.В., ИП К.Е.Ф., С.С.В. (представитель ИП С.А.В., ИП К.Е.Ф., ИП Б.О.Н., НГО НРО ООО ИВА) поддержали доводы заявителя. Считают, что МП «ЦДС» выполняет функции органа местного самоуправления, в связи с чем нарушает часть 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции. Кроме того, пояснили, что заключение договора на абонентское обслуживание с МП «ЦДС» является обязанностью перевозчиков и его наличие учитывается Администрацией в качестве дополнительных баллов при проведении открытого конкурса на выполнение пассажирских перевозок.

Изучив материалы дела, заслушав выступления представителей заявителя, заинтересованных лиц, их представителей, представителя ответчика, исследовав имеющиеся в деле доказательства, их взаимную связь, достаточность для принятия решения, комиссия приходит к следующим выводам.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Таким образом, для признания действий (бездействия) органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации нарушившими части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции антимонопольному органу необходимо доказать, что такие акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана

конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие).

Частью 3 статьи 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.

При этом под хозяйствующим субъектом понимается коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (пункт 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

Согласно материалам дела о нарушении антимонопольного законодательства распоряжением администрации города Нижнего Новгорода от 30.09.2003 № 2971-р создано муниципальное предприятие города Нижнего Новгорода «Центральная диспетчерская служба городского пассажирского транспорта».

Названным распоряжением определено, что предметом деятельности МП «ЦДС» является организация оперативного управления движением городского наземного пассажирского транспорта. Данное предприятие подведомственно департаменту транспорта и связи администрации города Нижнего Новгорода.

В соответствии с Уставом МП «ЦДС» (утвержден 28.11.2003 с изменениями, внесенными распоряжением Администрации от 29.09.04 № 1362) Предприятие является самостоятельным хозяйствующим субъектом, коммерческой организацией, не наделенной правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником имущества Предприятия. Полномочия собственника имущества Предприятия от имени города Нижнего Новгорода осуществляются главой администрации города Нижнего Новгорода и структурными подразделениями Администрации в соответствии с возложенными на них полномочиями, определенными нормативно-правовыми актами главы администрации города Нижнего Новгорода.

Для достижения целей, указанных в пункте 2.1 Устава, МП «ЦДС» осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке следующие виды деятельности (предмет деятельности Предприятия):

- оказание содействия организатору перевозок в развитии транспортной инфраструктуры города;

- проведение работ по созданию и эксплуатации систем сбора и анализа информации о работе городского пассажирского транспорта всех форм собственности;

- приобретение и реализация технических средств для создания и эксплуатации информационных систем на транспорте;
- сбор и анализ информации о работе городского пассажирского транспорта всех форм собственности;
- подготовка и представление на утверждение организатору перевозок расписаний работы пассажирского транспорта на городских маршрутах;
- подготовка предложений для организатора перевозок об упрощении работы перевозчиков;
- обеспечение проведения единой технической политики при создании и эксплуатации информационных систем на городском пассажирском транспорте, исполнение функций генерального заказчика и генерального подрядчика;
- консалтинговые услуги в области пассажирских перевозок;
- оказание содействия в обучении и подготовке специалистов в области эксплуатации систем сбора и анализа информации о работе городского пассажирского транспорта;
- инжиниринговые услуги;
- обслуживание и ремонт средств связи;
- иные виды деятельности, соответствующие предмету и целям деятельности Предприятия и не противоречащие действующему законодательству Российской Федерации.

Установлено, что между ИП С.Р.Д. и МП «ЦДС» был заключен договор абонентского обслуживания < ... >, предметом которого является обслуживание в автоматизированной навигационной системе «АСУ-Навигация»: сбор, обработка и хранение информации о работе автобусов оператора на городских автобусных маршрутах г. Нижнего Новгорода с помощью системы «АСУ-Навигация», а также диспетчерское взаимодействие с водителями автобусов по каналу голосовой связи (при наличии технической возможности). В соответствии с пунктом 5.2 договора абонентская плата (оплачиваемая перевозчиком) составляет < ... > рублей в месяц за каждый автобус.

По условиям договора оператор (в данном случае ИП С.Р.Д.) обязуется за счет собственных средств обеспечить регулярное движение автобусов (выполнение планового задания) по городским автобусным маршрутам в соответствии с согласованными с МП «ЦДС» графиками движения автобусов (подпункт 2.1.2); обеспечить сверку собственных данных о движении автобусов с данными МП «ЦДС» путем сообщения последних по телефонам МП «ЦДС» (подпункт 2.1.3); предоставлять МП «ЦДС» информацию, необходимую при проведении обследования пассажиропотоков (подпункт 2.1.4); обеспечить беспрепятственный доступ в автобус сотрудников МП «ЦДС» в целях проведения ими контроля за надлежащим использованием оператором УПЕ в ходе своей предпринимательской деятельности, для обследования пассажиропотока, проведения хронометража и технического обслуживания УПЕ оператора (подпункт 2.1.6); обеспечить выполнение водителями автобусов распоряжений, получаемых

ими от диспетчеров МП «ЦДС» по голосовой связи (подпункт 2.1.12).

В свою очередь, МП «ЦДС» вправе вносить изменения в план по рейсам в случае отмены уполномоченными муниципальными и государственными органами власти действующих расписаний городских автобусных маршрутов, по которым оператор обеспечивает движение автобусов (подпункт 2.4.1); вносить изменения в план по рейсам (подпункт 2.4.2); передавать информацию о нарушениях оператором подпунктов 2.1.2, 2.1.8 договора, правил организации перевозок пассажиров и иных нормативных актов, действующих на автомобильном транспорте третьим лицам (подпункт 2.4.4).

< >

Таким образом, МП «ЦДС» является коммерческой организацией, поскольку осуществляет деятельность, приносящую доход. Это подтверждается также тем, что Предприятие заключает договоры на возмездной основе. То есть МП «ЦДС» отвечает понятию хозяйствующего субъекта, закрепленному в пункте 5 статьи 4 Закона о защите конкуренции.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

На территории города Нижнего Новгорода исполнительным органом местного самоуправления является администрация города Нижнего Новгорода. Уполномоченным органом по организации транспортного обслуживания населения города Нижнего Новгорода является департамент транспорта и связи администрации города Нижнего Новгорода (далее также – Департамент).

Согласно части 6 статьи 43 Устава города Нижнего Новгорода, утвержденного постановлением Городской Думы города Нижнего Новгорода от 23.11.2005 № 91, к полномочиям администрации города Нижнего Новгорода относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах города, в том числе утверждение маршрутов и графиков движения пассажирского транспорта общего пользования, привлечение на договорных началах к транспортному обслуживанию населения организации всех форм собственности

Статьей 3 Положения о Департаменте, утвержденного постановлением Администрации от 12.08.2008 № 3779, закреплены основные функции департамента транспорта и связи. Так, Департамент проводит анализ состояния транспортного комплекса, маршрутной сети города, вырабатывает рекомендации по их стабилизации и совершенствованию (пункт 3.4); разрабатывает и представляет в установленном порядке концепции и прогнозы социально-экономического развития транспортного комплекса города (пункт 3.3); разрабатывает совместно с транспортными предприятиями и организациями маршрутную сеть; согласовывает расписание движения на маршрутах городского пассажирского транспорта (пункт 3.7); организует сбор и анализ данных о дорожном движении, включая параметры транспортных и пассажирских потоков, дорожных условиях, существующей организации дорожного движения (пункт 3.27).

Из письменных пояснений МП «ЦДС» от 25.02.2013 № 41 следует, что подготовка расписаний работы пассажирского транспорта на городских маршрутах является уставной задачей МП «ЦДС», «...одним из исходных параметров для составления и коррекции расписаний являются данные о пассажиропотоках, их зависимости от времени суток и дня недели. Сведения о работе пассажирского транспорта на городских маршрутах передаются администрации города на АРМ диспетчерской системы, а также в виде различных справок (о выпуске подвижного состава на маршруты, количестве транспортных средств на маршрутах и пр.)...».

О том, что МП «ЦДС» осуществляет функции по контролю в сфере транспортного обслуживания населения города Нижнего Новгорода, свидетельствуют следующие доказательства, имеющиеся в материалах дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Установлено, что между МП «ЦДС» и Администрацией происходит обмен информацией о работе пассажирского транспорта, в том числе сведениями о соблюдении перевозчиками маршрутов и графиков движения транспортных средств, о заключении либо расторжении перевозчиками договоров с МП «ЦДС» на абонентское обслуживание в системе «АСУ-Навигация».

Так, 24.02.2013 (< ... >) Администрацией направлено уведомление ИП С.А.В. о неисполнении условий договора на выполнение пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения № Т-40. К данному уведомлению приложен список транспортных средств, систематически нарушающих место стоянки по договору по данным АСУ-Навигация за период с октября 2011 года по 09 января 2012 года. Названным уведомлением ИП С.А.В. предупреждается о том, что в случае неисполнения договора на выполнение пассажирских перевозок договор будет расторгнут.

Аналогичные уведомления направлены Департаментом 24.02.2013 (< ... >) ООО «АК БАРС», ООО «ННТ-2», ООО ТП «Нижегородец», ИП К.И.В., ИП С.М.О., ИП С.Г.А., ИП К.Е.Ф., ООО «Автолига».

Служебной запиской от 13.01.2013 № 3 МП «ЦДС» доводит до сведения директора департамента транспорта и связи города Нижнего Новгорода О.А. Семечкина то, что «система «АСУ-Навигация» в праздничные дни работала бесперебойно и срывов».

Комиссией Нижегородского УФАС России установлено, что Департамент возлагает на МП «ЦДС» исполнение принятых органом местного самоуправления приказов.

Например, приказом Департамента от 01.02.2012 № 7 «Об организации работы общественного транспорта с 04 февраля 2012 года по 10 февраля 2012 года» МП «ЦДС» предписано проинформировать руководителей пассажирских транспортных предприятий всех форм собственности об изменениях в расписаниях движения городского пассажирского транспорта и необходимости планирования резерва подвижного состава и водительских кадров для оперативного регулирования интервалов движения транспорта на маршрутах. Аналогичный приказ издан Департаментом 27.01.2013 № 5.

Приказами Департамента от 18.01.2012 № 120/1, от 17.02.2012 №№ 17-19, от

16.03.2012 № 31 за МП «ЦДС» закреплена обязанность внести изменения в схемы движения автобусов по маршрутам № Т-6, Т-21, Т-44, Т-20, Т-60; в расписание движения автобусов по маршруту № Т-117 (приказ от 20.06.2012 № 84).

Кроме того, департамент транспорта и связи администрации города Нижнего Новгорода неоднократно поручал МП «ЦДС» обследовать и оценить пассажиропоток на маршрутах города (телефонограммы от 18.01.12 № 33, 20.01.12 № 45, от 06.02.12 № 92, письмо от 18.04.2012 № 21-545/12-ис).

Департаментом в адрес МП «ЦДС» направлялись телефонограммы с просьбой информирования операторов о необходимости усиления контроля за работой подвижного состава в связи с сильным похолоданием (телефонограмма от 09.02.2012).

Вместе с тем получаемые МП «ЦДС» в рамках своей деятельности сведения необходимы департаменту транспорта и связи администрации города Нижнего Новгорода для осуществления возложенных на него Положением функций по проведению анализа состояния транспортного комплекса, маршрутной сети города, разработке маршрутной сети, утверждения расписания движения пассажирского транспорта.

Однако, как указывалось ранее, обозначенные сведения МП «ЦДС» получает на основании договоров возмездного оказания услуг – договоров абонентского обслуживания, заключенных между МП «ЦДС» и перевозчиками.

Между тем муниципальное предприятие не должно выполнять функции по осуществлению контроля за работой общественного транспорта, в том числе за соблюдением перевозчиками графиков и маршрутов движения транспортных средств, по проведению обследования и анализа сведений о работе пассажирского транспорта, данных о пассажиропотоках, с одновременным взиманием за это с перевозчиков денежных средств.

Согласно статье 2 Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» к вопросам организации дорожного движения относится комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению движением на дорогах, которые по своему содержанию являются административными правоотношениями.

В силу пункта 4 статьи 6, статьи 21 названного Закона 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 и проводят мероприятия по организации дорожного движения в целях повышения его безопасности и пропускной способности дорог.

Таким образом, федеральным законом на органы местного самоуправления возложены организационные и контролирующие функции в сфере транспортного обслуживания населения.

Статьей 4 Положения об организации транспортного обслуживания за администрацией города Нижнего Новгорода закреплены определенные

полномочия, в частности Администрация определяет потребность населения в пассажирских перевозках, интенсивность пассажиропотока и состояние рынка транспортных услуг, устанавливает объем транспортных услуг для удовлетворения потребности населения в пассажирских перевозках, проводит анализ и прогнозирование состояния транспортного обслуживания населения на территории города.

В соответствии со статьями 22, 23 Положения об организации транспортного обслуживания администрация города Нижнего Новгорода осуществляет регулярный контроль за соблюдением маршрутов, графиков движения транспортных средств на маршрутах. В целях обеспечения соблюдения расписания движения на маршрутах регулярного сообщения организатором перевозок, перевозчиками обеспечивается диспетчерское управление. Диспетчерское управление регулярными перевозками включает в себя:

1.1. Контроль за выполнением расписания движения на маршрутах регулярного сообщения, предупреждение и выявление случаев несоблюдения расписания движения.

1.2. Контроль за обеспечением перевозчиками соответствия категории транспортного средства выполняемым перевозкам.

1.3. Поддержание оперативной связи с перевозчиками, водителями транспортных средств и линейными диспетчерами.

1.4. Анализ работы перевозчиков по выполнению регулярных перевозок, подготовку предложений по совершенствованию организации регулярных перевозок.

Из названных правовых норм следует, что обязанность по осуществлению контроля за соблюдением маршрутов, графиков, расписания движения транспортных средств на маршрутах посредством диспетчерского управления возложена на орган местного самоуправления – администрацию города Нижнего Новгорода либо ее уполномоченного органа.

Как указывалось ранее, диспетчерское управление на территории города Нижнего Новгорода осуществляет МП «ЦДС», которое создано Администрацией для осуществления уставной деятельности по выполнению работ и оказанию услуг в целях решения социальных задач по организации оперативного сбора и анализа информации о работе городского наземного транспорта.

Однако фактически описанными выше действиями МП «ЦДС» осуществляет контроль за соблюдением перевозчиками маршрутов, графиков, расписания движения транспортных средств на маршрутах, тем самым выполняя функции органа местного самоуправления.

В силу подпункта 2.3.9 типового договора исполнитель обязуется сообщать в центральную диспетчерскую не менее чем за 2 дня о фактах планового невыхода транспортных средств на маршрут и в течение одних суток о непредвиденном отсутствии.

В соответствии с пунктом 3.2 типового договора организатор вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора в случае:

- если 20% транспортных средств отсутствуют на маршруте в течение 14 дней (по данным центральной диспетчерской);

- неоднократного нарушения (более двух раз) требований, указанных в договоре.

Тот факт, что за несоблюдение графиков и маршрутов движения транспортных средств перевозчиками по данным МП «ЦДС» (в рамках заключенных договоров на абонентское обслуживание) к перевозчикам применяется ответственность в виде расторжения договора на выполнение пассажирских перевозок с Департаментом, подтверждается следующими фактическими обстоятельствами.

Письмом ООО «ННТ-2» от 20.04.12 № 42, адресованным МП «ЦДС» (вх. № 328 от 20.04.12), по факту отсутствия а/м < ... > на ночной стоянке «Окская гавань» с 18.04.2012-19.04.2012 общество информирует о том, что «данная автомашина была направлена на ночной ремонт на ул. Строкина в автосервис «52 линия». Просим Вас не учитывать данный факт, как нарушение».

Аналогичное письмо направлено ООО «ННТ-2» 20.04.12 № 44, на котором стоит виза директора МП «ЦДС» М.М.К. следующего содержания «Н.Т.В. В работу».

Письмом ИП К.С.В. от 28.06.12, адресованным МП «ЦДС» (вх. №522 от 28.06.12), Предприниматель отвечает на информацию Предприятия «о нарушении организации ночных стоянок автотранспорта обслуживающего маршрут Т-72 и Т-47».

В материалах дела имеется письмо МП «ЦДС» от 20.04.2012 № 70 директору департамента транспорта и связи администрации города Нижнего Новгорода «О расторжении договора с ИП К.Е.Ю.» следующего содержания: «В связи с накопленной ИП К.Е.Ю. задолженностью по абонентскому договору, нами был подан иск в арбитражный суд. В ходе судебного заседания представители ИП К.Е.Ю. заявили об отсутствии у ИП К.Е.Ю. автобусов, работающих на маршруте Т-69. Арбитражным судом было принято решение в пользу МП «ЦДС». Продолжение диспетчерского обслуживания автобусов ИП К.Е.Ю. считаем нецелесообразным, и просим Вашего согласования на расторжение с ним абонентского договора».

На письме стоит виза должностного лица Департамента: «В.А.И. вызвать перевозчика для расторжения договора. Справка. ИП К. вызван в ДТиС. М. сообщено устно. 16.05.1».

По смыслу Конституции Российской Федерации (часть 1 статьи 34) одно и то же лицо не может совмещать властную деятельность в сфере государственного и муниципального управления и предпринимательскую деятельность, направленную на систематическое получение прибыли. Данное толкование приводится в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 1 октября 1998 года «По запросу администрации Московской области о проверке конституционности части 1 пункта 1 и пункта 2 статьи 1015 Гражданского кодекса Российской Федерации».

В указанном определении отмечено, что данное конституционное положение получило развитие в текущем законодательстве. В частности, Закон о защите конкуренции запрещает совмещение функций федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного

самоуправления с функциями хозяйствующих субъектов, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов.

Изложенные доказательства, имеющиеся в материалах дела, подтверждают нарушение администрацией города Нижнего Новгорода части 3 статьи 15 Закона о защите конкуренции в связи с наделением МП «ЦДС» функциями органа местного самоуправления по контролю за работой пассажирского транспорта.

Таким образом, наделив МП «ЦДС» функциями и правами органа местного самоуправления, администрация города Нижнего Новгорода создала ситуацию, при которой на перевозчиков, осуществляющих деятельность в городе Нижнем Новгороде, возложены дополнительные обязанности по уплате платежей МП «ЦДС», что негативно отражается на деятельности перевозчиков.

Исходя из пояснений ИП С.Р.Д., ИП С.А.В., председателя НГО НРО ООО ИВА, ИП К.Е.Ф., представителя ИП Б.О.Н. – С.С.В. у перевозчиков отсутствует возможность заключения договора, кроме как с МП «ЦДС», поскольку заключенные с Предприятием договоры на абонентское обслуживание учитываются Администрацией в качестве дополнительных баллов при проведении открытого конкурса на выполнение пассажирских перевозок. Отсутствие же такого договора, наоборот, сокращает количество баллов.

Так, в ранее действующих Критериях определения победителя конкурса на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения, утвержденных постановлением Городской Думы города Нижнего Новгорода от 21.06.2006 № 45 (до изменений от 20.02.2013), прямо названо, что за наличие у перевозчика договора с МП «ЦДС» начислялись дополнительные баллы.

Так, в пунктах 2.1-2.2 Критериев устанавливались следующие параметры оценки конкурсного предложения: наличие либо отсутствие случаев неисполнения или ненадлежащего исполнения условий договора с организатором перевозок при осуществлении пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения в течение одного года до опубликования в средствах массовой информации извещения о проведении конкурса. Информация предоставлялась Администрации, в том числе по данным муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Центральная диспетчерская служба».

В действующей редакции Критериев такая формулировка отсутствует, однако то, что перевозчику, имеющему договор с МП «ЦДС» начисляются дополнительные баллы, следует из содержания следующего параметра: наличие системы мониторинга движения транспортных средств с использованием спутниковой навигации (пункт 2.2).

За наличие системы мониторинга с передачей навигационных данных в реальном времени в единую городскую информационную систему перевозчику начисляется 60 баллов. За наличие системы мониторинга с передачей данных в единую городскую информационную систему в виде, позволяющем контролировать соблюдение расписаний движения и получать стандартный для пассажирских перевозок набор отчетных форм, перевозчику начисляется 30 баллов. Система мониторинга без передачи данных в единую городскую информационную систему оценивается Администрацией в 0 баллов.

Тот факт, что при проведении открытых конкурсов на право заключения договора на выполнение пассажирских перевозок Администрацией начислялись дополнительные баллы за наличие договора с МП «ЦДС» на абонентское обслуживание свидетельствуют и письменные пояснения Администрации. Согласно данным пояснениям в последнем проводимом Департаментом открытым конкурсе перевозчиками не представлено ни одного договора, кроме как с МП «ЦДС».

Администрация, несмотря на предложения антимонопольного органа, не представила данных о перевозчиках, участвовавших в открытом конкурсе, которые в составе заявки направили договор на абонентское обслуживание, заключенный не с МП «ЦДС».

Кроме того, Управление изучило рассмотренные в 2010-2013 гг. в отношении Администрации дела о нарушениях антимонопольного законодательства, заявки, поданные участниками открытых конкурсов, и не выявило ни одного случая, когда в составе заявки были представлены договоры не с МП «ЦДС».

Таким образом, при проведении торгов на выполнение пассажирских перевозок факт заключения договора с МП «ЦДС» имеет определяющее значение, поскольку дает **большее** количество баллов участнику конкурса, который заключил договор с МП «ЦДС», по сравнению с тем перевозчиком, который заключил договор с иным лицом, оказывающим услуги по осуществлению мониторинга движения транспортных средств.

В действующей редакции Критериев определения победителя открытого конкурса под «единой городской информационной системой» также понимается МП «ЦДС», что подтверждает доводы перевозчиков о «необходимости заключения договора» именно с МП «ЦДС», так как отсутствие такого договора не позволит перевозчику выполнять пассажирские перевозки.

Указанное также подтверждается распоряжением администрации города Нижнего Новгорода от 11.04.2006 № 223-р «О работе пассажирского транспорта в автоматизированной диспетчерской системе», которым установлено, что в связи с необходимостью централизованного управления и упорядочения работы городского пассажирского транспорта, в целях обеспечения безопасности дорожного движения департаменту транспорта и связи города Нижнего Новгорода обеспечить работу в автоматизированной диспетчерской системе в рамках центрального диспетчерского управления всего подвижного состава, осуществляющего перевозки пассажиров по маршрутам города Нижнего Новгорода. Не допускать к пассажирским перевозкам автотранспорт, не оборудованный специальными устройствами для работы в центральной городской автоматизированной диспетчерской системе.

Какой-либо иной «единой городской автоматизированной диспетчерской системы, центральной диспетчерской» в городе Нижнем Новгороде не имеется, да и самим ответчиком отсутствие в городе такой «службы», кроме как МП «ЦДС», не оспаривается.

Как указывалось ранее, у МП «ЦДС» заключены договоры на абонентское обслуживание с < ... > перевозчиками; заключение названного договора с МП «ЦДС» и уплата последнему ежемесячной абонентской платы в размере < ... >

рублей в месяц за один автобус ИП С.Р.Д., а также иные перевозчики (ИП С.А.В., НГО НРО ООО ИВА, ИП К.Е.Ф., ИП Б.О.Н.) считают обременительным; обязанность заключения перевозчиками договора на абонентское обслуживание вытекает из типового договора на выполнение пассажирских перевозок по маршруту регулярного сообщения. Подпунктом 2.3.2 типового договора закреплено, что исполнитель обязуется обеспечить выполнение количества рейсов не ниже 90% от закрепленных графиков движения, утвержденных организатором, по итогам месяца (по данным единой городской автоматизированной диспетчерской системы); организатор – Администрация в лице департамента транспорта и связи получает сведения о несоблюдении перевозчиками маршрутов, графиков движения транспортных средств, подтверждением чему является приложенный Департаментом к уведомлениям перевозчиков список транспортных средств, систематически нарушающих место стоянки по договору по данным «АСУ-Навигация»; нарушение перевозчиком графиков и маршрутов движения транспортных средств по данным системы «АСУ-Навигация», предоставляемым МП «ЦДС», влечет расторжение договора с Администрацией.

Изложенное в совокупности свидетельствует о нарушении Администрацией части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку действия Администрации вынуждают перевозчиков заключать договор на абонентское обслуживание с МП «ЦДС», что приводит (может привести) к ограничению конкуренции между перевозчиками (на рынке регулярных пассажирских перевозок маршрутными такси в городе Нижнем Новгороде).

Кроме того, комиссия также усматривает ограничение (недопущение) конкуренции и на рынке оказания услуг по осуществлению мониторинга движения транспортных средств.

Установлено, что на указанном товарном рынке присутствует достаточное количество хозяйствующих субъектов, например: Автоскан, Глонасс, ООО «АТС-Мониторинг», ООО «Центр Мониторинга Транспорта», ООО «Радионавигационная компания», ИП П.И.В., ООО «ТрансДеталь», 3s-Telematica, ООО «Стар Трек», ИП Я.Д.Г. и другие. МП «ЦДС» также оказывает услуги по осуществлению мониторинга за движением транспортных средств с помощью системы «АСУ-Навигация».

Цены на оказываемые услуги различны, при этом у некоторых организаций отсутствует плата за абонентское обслуживание, в отличие от МП «ЦДС».

ИП Я.Д.Г. пояснил, что готов оказывать услуги перевозчикам на более выгодных условиях (без абонентской платы), вместе с тем в условиях сложившейся ситуации конкурировать с МП «ЦДС» не представляется возможным. По мнению предпринимателя, «не желание» заключать договор с иными организациями (кроме МП «ЦДС») обусловлено тем, что при участии в конкурсе перевозчик, заключивший договор с альтернативным оператором – «диспетчерской», заведомо получит меньшее количество баллов, нежели тот, что представит договор с МП «ЦДС».

Таким образом, вход на рынок оказания услуг перевозчикам по осуществлению мониторинга движения транспортных средств затруднен, поскольку Администрацией созданы для МП «ЦДС» преимущественные условия деятельности.

Разрешая вопрос о выдаче ответчику предписания, комиссия полагает, что предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, в данном случае следует выдать в целях соблюдения ответчиком требований антимонопольного законодательства с учетом функции антимонопольного органа по предупреждению нарушений антимонопольного законодательства органами местного самоуправления Российской Федерации (пункт 3 статьи 22 Закона о защите конкуренции).

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, статьей 41, частью 1 статьи 49, статьей 50 Федерального закона «О защите конкуренции», комиссия Нижегородского УФАС России

решила:

1. Признать администрацию города Нижнего Новгорода нарушившей части 1, 3 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в связи с наделением муниципального предприятия города Нижнего Новгорода «Центральная диспетчерская служба городского пассажирского транспорта» функциями органа местного самоуправления по контролю за организацией транспортного обслуживания населения города, в том числе за соблюдением перевозчиками маршрутов, графиков движения транспортных средств на маршрутах, а также в связи с созданием МП «ЦДС» преимущественных условий деятельности на товарном рынке, что привело (могло привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

2. Выдать администрации города Нижнего Новгорода предписания о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона «О защите конкуренции» настоящее решение и предписание могут быть обжалованы в Арбитражный суд Нижегородской области в течение трех месяцев со дня его принятия.

Председатель комиссии

Ю.Н. Гребнев

Члены комиссии

М.А. Валитов

Ю.А. Бессонова

Г.А. Кудряшов

- [predpisanie no 1.doc](#)
- [predpisanie no 2.doc](#)