

Резолютивная часть решения объявлена 18 февраля 2010 года, изготовлено в полном объеме 5 марта 2010 года.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

Председатель	- <b>Алешин К.Н.</b>	И.о. руководителя Архангельского УФАС России
Член комиссии	- <b>Нестеренко Е.В.</b>	Начальник отдела КОВ
Член комиссии	- <b>Розгон В.В.</b>	Главный специалист-эксперт отдела КОВ
Член комиссии	- <b>Красильникова Е.И.</b>	Главный специалист-эксперт отдела КОВ
Член комиссии	- <b>Емельянова Г.С.</b>	Специалист-эксперт отдела КОВ

рассмотрев дело № 02-10 о нарушении

**Архангельского городского Совета депутатов** (163000, г. Архангельск, пл. Ленина, 5)  
(наименование организации (фамилия, имя, отчество индивидуального предпринимателя), адрес)

статьи 15 ФЗ "О защите конкуренции", установила:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области обратился индивидуальный предприниматель Сухопаров А.Н. по вопросу оспаривания законности изменений в Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске, в редакции решения Архангельского городского Совета депутатов от 02.12.2009.

Архангельское УФАС России провело проверку на предмет соблюдения требований антимонопольного законодательства при внесении изменений в Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельск автобусами общего пользования, принятое решением Архангельского городского Совета депутатов 27.05.2003 № 172, (далее Положение) и выявило признаки нарушения ст.17 Федерального закона «О защите конкуренции».

На основании изложенного, Определением от 19.01.2010 года Архангельское УФАС России возбудило в отношении Архангельского городского Совета депутатов дело № 02-10 по признакам нарушения ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции».

Согласно объяснениям, представленным Архангельским городским Советом депутатов, целью вносимых изменений являлось то обстоятельство, что благодаря им, участники конкурса получают возможность находиться в равных условиях, при этом, городской Совет депутатов указывает, что предпочтение отдается перевозчику, ранее имеющему опыт работы на маршруте, имеющим новые автотранспортные средства. Срок действия договора на перевозку пассажиров - 5 лет необходим как мера поощрения и стимулирования перевозчиков к смене подвижного состава на новые комфортабельные автобусы большого класса вместимости. Основная цель включения пункта о балльном поощрении автобусов большого класса это введение на рынок пассажирских услуг автобусов большого класса вместимости, соответствующего современным экологическим нормам. Поощрение и стимулирование перевозчиков с новым подвижным составом. Предпочтение оказываемое перевозчику, ранее имеющему опыт работы на маршруте, вводится с целью сокращения потребности в дополнительных стажировках водителей на маршруте.

11 февраля 2010 года в присутствии ИП Сухопарова А.П. и его представителя, представителей мэрии города Архангельска и Архангельского городского Совета депутатов состоялось заседание Комиссии антимонопольного органа.

В заседании комиссии Сухопаров А.П. указал, что требования, содержащиеся в Положении, направлены на ограничение равного доступа всех субъектов предпринимательской деятельности, оказывающих услуги по перевозке пассажиров на территории города Архангельска, к возможности осуществления этой деятельности.

Заключение договора на срок до пяти лет не сможет способствовать повышению качества услуг, т.к. не будет стимулировать перевозчика к каким-либо дополнительным затратам или действиям, направленным на улучшение качества, так как в течение пяти лет договор все равно будет действовать. За пятилетний срок, по мнению перевозчика, могут появиться иные претенденты, которые смогут предоставить более качественное обслуживание, но доступ которых к возможности осуществления перевозок будет ограничен в связи с наличием действующего договора.

Пунктом 1 Перечня показателей в числе критериев оценки установлен срок эксплуатации автотранспортных средств, при этом наиболее высокие оценки установлены для автобусов в зависимости от их класса и периода их использования, чем больше автотранспортное средство и меньше период его использования, тем выше показатель оценки. Такой подход, по мнению Сухопарова А.П., не основан на нормах, регулирующих безопасность дорожного движения, не соответствует целям, заявленным при проведении конкурса, и противоречит задачам свободного развития рынка автотранспортных услуг.

Правило, в соответствии с которым конкурсант, ранее обслуживавший данный маршрут, за каждую единицу подвижного состава получает 3 балла также не отвечает целям и задачам проведения конкурса.

Пунктами 3 и 4 Перечня критериев оценки предусмотрено увеличение количества баллов в зависимости от объема принятых конкурсантом на себя обязательств. Что означает обслуживание маршрута «полностью» нигде не разъяснено, смысл понятия «социальный» для заявителя не ясен. Такая неопределенность, по мнению предпринимателя, предоставляет конкурсной комиссии свободу применения этих пунктов.

Представитель Архангельского городского Совета депутатов (по доверенности) поддержал ранее заявленную позицию, а, кроме того, пояснил, что представительный орган не обладает соответствующими специалистами в каждой сфере правоотношений, поэтому те документы, которые выносятся на сессию разрабатываются мэрией города Архангельска. Архангельский городской Совет депутатов проверяет документы только на соответствие законодательству.

В заседании комиссии представители мэрии города Архангельска (по доверенности), представили пояснения согласно которым, в соответствии с пп. 7 п. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа является одним из важнейших вопросов местного значения городского округа.

Условия конкурса разрабатываются и утверждаются органом местного самоуправления муниципального образования в соответствии с порядком, определенным законодательством Российской Федерации.

Порядку такой порядок Российской Федерации не установлен, МО «Город Архангельск» самостоятельно определило порядок проведения конкурса, утвердив решением Архангельского городского Совета депутатов от 27.05.2003 № 172

Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования (далее Положение).

Решением Архангельского городского Совета депутатов от 02.12.2009 № 26 в Положение были внесены изменения и дополнения.

Изменения в п. 3.3. Положения о возможности претендента подать только одну заявку на один маршрут внесены с целью исключения возможности его двусмысленного толкования.

Дополнения, внесенные в п. 4.9. Порядка, устанавливают предельный пятилетний срок, на который может быть заключен договор на оказание услуг по перевозке пассажиров. Отсутствие такого ограничения позволяло продлевать действие ранее заключенных договоров на оказание услуг по перевозке пассажиров на неопределенный срок, что ограничивало доступ новых перевозчиков на рынок пассажирских перевозок.

Изменения в п. 1 Перечня показателей оценки конкурса имели своей целью стимулировать перевозчиков к замене устаревшего автобусного парка на более современный и более вместительный, что, в свою очередь, будет способствовать улучшению качества оказываемых перевозчиками услуг и экологической обстановки, а также позволит уменьшить загруженность улично-дорожной сети. В тоже время, данное изменение не устанавливает какого-либо ограничения на участие в конкурсе для отдельной категории перевозчиков либо на использование конкурсантами транспортных средств, не соответствующих введенному критерию.

В новой редакции пункт 2 Перечня вводит в качестве критерия оценки опыт работы конкурсанта на маршруте, что позволяет при всех прочих равных условиях определить конкурсанта способного наиболее быстро приступить к перевозке пассажиров по данному маршруту, так как сокращается потребность в дополнительных стажировках водителей на маршруте.

Таким образом, представители мэрии города Архангельска полагают, что изменения и дополнения в Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске, внесенные решением Архангельского городского Совета депутатов от 02.12.2009 № 26, не содержат признаков нарушения антимонопольного законодательства.

В соответствии со ст. 46 федерального закона «О защите конкуренции», комиссией Архангельского УФАС России был объявлен перерыв до 18 февраля 2010 года.

18 февраля 2010 года, заслушав пояснения, исследовав представленные письменные доказательства, Комиссия рассмотрела дело с учетом следующего.

В соответствии с п.3 ст. 2.1 Областного закона «О порядке обслуживания перевозчиками автобусных маршрутов общего пользования в Архангельской области» от 26.05.1999 № 125-22-ОЗ (далее Областной закон), органы местного самоуправления муниципальных районов объявляют и проводят конкурсы перевозчиков для работы на автобусных маршрутах общего пользования, выходящих за пределы территории городского или сельского поселения муниципального района Архангельской области и пролегающих в границах данного муниципального района, разрабатывают и утверждают условия конкурсов, заключают соответствующие договоры с их победителями.

Согласно п.3 ст.2 Областного закона, утверждение автобусных маршрутов общего пользования (паспортов и схем маршрутов, расписаний движения) производится нормативным правовым актом органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого проходит маршрут, согласно комплексной транспортной схеме. Включение перевозчиков в конкретный маршрут производится органами местного самоуправления на конкурсной основе.

Частью 3 Положения «Об организации транспортного обслуживания населения в МО «Город Архангельск» на маршрутах общего пользования» (утв. Решением Архангельского городского Совета депутатов от 29.06.2000 № 119) закреплено аналогичное положение - включение перевозчиков в конкретный маршрут производится органами местного самоуправления на конкурсной основе, а также установлено, что основанием для осуществления пассажирских перевозок по автобусному маршруту общего пользования является одновременное наличие у перевозчика договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске с мэрией города по соответствующему маршруту, лицензии, утвержденного и согласованного паспорта маршрута.

Организация работы новых городских и пригородных маршрутов производится мэрией города и включает в себя: проведение конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске по данным маршрутам, утверждение паспортов и схем маршрутов, расписаний движения (пункт 2.6 Положения).

Кроме того, согласно ст.3 Областного закона, органы местного самоуправления муниципальных образований, осуществляющие регулирование пассажирских перевозок на своей территории, обязаны постоянно анализировать существующие пассажиропотоки и на основе анализа и предложений от населения определять необходимость и целесообразность открытия новых маршрутов.

При наличии неудовлетворенного спроса на услуги по пассажирским перевозкам по конкретным пассажирским автобусным маршрутам общего пользования органы местного самоуправления проводят конкурс по дополнительному привлечению необходимого числа перевозчиков для работы на данном маршруте.

Решением Архангельского городского Совета депутатов от 02.12.2009 № 26 внесены изменения и дополнения в Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования, суть которых сводится к следующему:

- в п.3.3. Положения - «Претендент имеет право подавать **одну заявку на один маршрут** с указанием его номера».

Согласно пояснениям, представленным Архангельским городским Советом депутатов, данный пункт введен с целью упрощения проведения процедуры конкурса.

В ходе заседания комиссии представитель Архангельского городского Совета депутатов пояснил, что в данном случае подразумевается то, что любой перевозчик имеет право подавать только по одной заявке на каждый маршрут, количество маршрутов при этом для претендента не ограничивается. В случае, если претендент одержит победу сразу по нескольким лотам, у него есть право выбора тех маршрутов, по которым он желает воспользоваться своим правом на заключение договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования. В случае отказа победителя, договор должен быть заключен с претендентом, занявшим второе место и так далее, соответственно.

Учитывая изложенные пояснения, комиссия антимонопольного органа не нашла подтверждения признаков нарушения антимонопольного законодательства в данной редакции п.3.3 Положения.

- п.4.9. Положения, определяется период заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров на срок не более **5-ти лет**,

Согласно пояснениям, представленным Архангельским городским Советом депутатов, срок действия договора 5 лет необходим как мера поощрения и стимулирования перевозчиков к смене подвижного состава на новые комфортабельные автобусы большого класса.

В соответствии со ст. 421 Гражданского кодекса РФ, стороны свободны в заключении договора. Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами. При этом, согласно ч.1 ст. 422 Гражданского кодекса РФ, договор должен соответствовать

обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

В настоящий момент, действующими нормами законодательства об осуществлении транспортного обслуживания не предусмотрены ограничения срока заключения соответствующего договора.

- Приложение №1 к Положению о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования изложено в следующей редакции:

«Перечень показателей оценки конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров».

П. 1 Срок эксплуатации автотранспортных средств (за каждую единицу)

1.1. Большой и особо большой	
до 2 лет	+50 баллов;
от 2 лет до 3,5 лет	+ 20 баллов;
от 3,5 лет до 5 лет	+ 10 баллов;
1.2. Средний и малый	
до 2 лет	+10 баллов
от 2 лет до 3,5 лет	+ 5 баллов
от 3,5 лет до 5 лет	+1балл

Согласно пояснениям, Архангельского городского Совета депутатов и мэрии города Архангельска, основная цель введения указанного пункта - введение на рынок пассажирских услуг автобусов большого класса вместимости соответствующего современным экологическим нормам, поощрение и стимулирование перевозчиков с новым подвижным составом, так как новые автобусы повышают качество осуществления перевозок.

Однако, Архангельское УФАС России не может согласиться с представленным пояснениями, так как столь весомое по баллам поощрение перевозчиков в зависимости от срока эксплуатации транспортного средства не имеет под собой правового обоснования, поскольку пригодность транспортного средства определяется не годом его выпуска, а результатом прохождения технического осмотра и соответствующим документальным его фиксированием.

Состояние автотранспортного средства не зависит напрямую от срока его использования. Оно определяется в ходе государственного технического осмотра, на основании данных которого осуществляется допуск автотранспортного средства для участия в дорожном движении. При этом срок эксплуатации не является критерием, определяющим возможность допуска транспортного средства к участию в дорожном движении. Оценка технического состояния транспортного средства исключительно на основании представленных документов о сроке его эксплуатации невозможна.

Таким образом, качество осуществления перевозок в первую очередь зависит от технических характеристик, таких как пробег транспортного средства, регулярность технического осмотра, наличие необходимого текущего и капитального ремонта, а не от фактора новизны транспортного средства. Оценка транспортного средства только по сроку эксплуатации не позволит адекватно сопоставить комфортабельность и экологичность услуг по перевозке пассажиров.

Кроме того, в соответствии с оспариваемым пунктом, автотранспортные средства подразделены в зависимости от их размера на следующие классы: особо большой, большой, средний и малый. Наиболее высокие оценки имеют автотранспортные средства - особо большой, большой. При этом действующим законодательством не предусмотрено указанное подразделение на классы, раскрытие этих понятий в нормативных актах отсутствует, в связи с чем создается угроза субъективности при их применении, что может повлечь нарушение права участников конкурса.

- П.2 Приложение №1 - Конкурсант, **ранее обслуживающий данный маршрут** (за каждую единицу подвижного состава) **+ 3 балла.**

Согласно пояснениям, представленным Архангельским городским Советом депутатов, в данном случае предпочтение отдается перевозчику, ранее имеющему опыт работы на маршруте, с целью сокращения потребности в дополнительных стажировках водителей на маршруте.

Требования к обязательной стажировке водителей, переведенных на новый маршрут, установлены п. 3.1.3. Положения об обеспечении безопасности дорожного движения в предприятиях, учреждениях, организациях, осуществляющих перевозки пассажиров и грузов, утвержденного Приказом Минтранса РФ от 09.03.1995 № 27.

В соответствии с пунктом 6.6 "Положения о повышении профессионального мастерства и стажировке водителей. РД-200-РСФСР-12-0071-86-12" (утв. Минавтотрансом РСФСР 20.01.1986), продолжительность стажировки для водителей автобусов, переведенных с одной марки автобуса на другую, составляет 32 часа.

Согласно п.6.8 указанного Положения, при переводе водителя на автобусный маршрут той же категории, но на котором он ранее не работал, необходимо организовать его маршрутную стажировку в объеме не менее 4 часов.

Установленное время для проведения стажировки водителей не существенно и не влечет отрыва водителей от производства или какого-то иного значительного влияния на возможность осуществлять работу на маршруте.

Кроме того, создается ситуация, когда наиболее крупные перевозчики, выполняющие перевозки ранее, получают необоснованное преимущество перед иными претендентами, и более того, введение указанного критерия, противоречит целям, задачам и смыслу проведения конкурса.

- П.4 Приложения № 1 - Конкурсант, взявший обязательство дополнительно обслуживать социальный маршрут **+ 30 баллов**

Согласно п. 1.5 Положения, социальным маршрутом признается экономически невыгодный (убыточный) маршрут, необходимость обслуживания которого определяется обязанностью муниципалитета перед жителями города.

При этом, по смыслу пункта 4 Перечня, оцениваются лишь намерения претендентов, а не их конкретные действия. То есть, складывается ситуация, при которой, участник конкурса может повысить свои баллы, высказав намерение принять на себя определенные обязательства, в соответствии с пунктом 4 Перечня, но не исполнять их без каких-либо негативных последствий для себя, так как ни Областным законом «О порядке обслуживания перевозчиками автобусных маршрутов общего пользования в Архангельской области» от 26.05.1999 № 125-22-ОЗ, ни Положением «Об организации транспортного обслуживания населения в МО «Город Архангельск» на маршрутах общего пользования» (утв. Решением Архангельского городского Совета депутатов от 29.06.2000 № 119), ни формой примерного договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования не предусмотрено ответственности за исполнение намерений выполнить обязательства по обслуживанию социального маршрута.

Кроме того, на настоящий момент отсутствует перечень автобусных маршрутов, которые признаны социальными на территории МО «Город Архангельск». Отнесение того или иного маршрута к категории «социальных» является субъективной оценкой конкурсной комиссии.

В ходе рассмотрения дела № 02-10 комиссия антимонопольного органа не нашла подтверждения признаков нарушения ст. 17 Федерального закона «О защите конкуренции», устанавливающей запрет на действия при проведении торгов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в связи с тем, что указанные действия

не могут быть совершены Архангельским городским Советом депутатом.

Вместе с тем, в соответствии со статьей 7 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Статьей 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям... запрещено принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются: необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Также, согласно объяснениям, Архангельского городского Совета депутатов, целью вносимых изменений являлось обстоятельство, что участники получают возможность находиться в равных условиях, однако городской Совет депутатов указывает, что предпочтение отдается перевозчику, ранее имеющему опыт работы на маршруте, что само по себе противоречит друг другу.

Кроме того, требования о наличии опыта работы, наличии подвижного состава большого класса вместимости не предусмотрены нормами действующего федерального законодательства и иными нормативно-правовыми актами.

Таким образом, Архангельский городской Совет депутатов при внесении изменений и дополнений в Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельск автобусами общего пользования, решением от 27.05.2003 № 172 нарушил часть 1 статьи 15 Федерального Закона «О защите конкуренции», так как принятые положения при определении победителей конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования, а также при оформлении с ними договорных отношений создают ситуацию, при которой отдельные участники конкурса получают необоснованное преимущество и тем самым нарушается равенство прав и возможностей других участников конкурса. Применение указанных норм не направлено на развитие конкуренции среди перевозчиков, как основного механизма повышения качества и эффективности пассажирских перевозок, и может привести к захвату рынка пассажирских перевозок несколькими наиболее крупными и обладающими большим экономическим потенциалом участниками рынка услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, статьей 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

решила:

1. Признать факт нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О защите конкуренции» со стороны Архангельского городского Совета депутатов, выразившегося во внесении решением от 27.05.2003 № 172 изменений и дополнений в Положение о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельск автобусами общего пользования, утвержденного решением от 27.05.2003 № 172, в соответствии с которыми отдельные участники конкурса могут получить необоснованное преимущество, что нарушает равенство прав и возможностей участников конкурса.

2. Выдать Архангельскому городскому Совету депутатов предписание об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство, а именно:

- Внести изменения в п.1 Приложения №1 к Положению о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования, путем исключения зависимости получения конкурсанта наибольшего количества баллов от критерия новизны (срока эксплуатации) автотранспортного средства,

- Исключить П.2 Приложения №1 к Положению о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования,

- Внести изменения в П.4 Приложения № 1 к Положению о проведении конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров в городе Архангельске автобусами общего пользования, в части исключения предоставления конкурсанта дополнительных баллов за намерение взять на себя обязательство по обслуживанию социального маршрута.

3. Установить срок исполнения предписания – до 30 апреля 2010 года. Срок представления информации об исполнении предписания – до 5 мая 2010 года.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения, в порядке, предусмотренном статьей 198 Арбитражного процессуального Кодекса Российской Федерации.