

РЕШЕНИЕ

Дело №67

20 июля 2011 года

г. Ставрополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства №67 в составе: председателя комиссии – заместителя руководителя управления О.Л. Тихенького, членов комиссии: начальника отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Д.Н. Сапунова, государственного инспектора отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Н.И. Соболевой,

рассмотрев дело №67, возбужденное 14.06.2011 года по признакам нарушения Правительством Ставропольского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Приказом руководителя Ставропольского УФАС России от 14.06.2011 года №385 возбуждено дело №67 по признакам нарушения Правительством Ставропольского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в принятии изменений к Постановлению Правительства Ставропольского края от 5 мая 2011 г. №170-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 №256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае», которые устанавливают за наличие собственной производственно-технической базы - плюс 7 баллов, тем самым ограничивают возможность претендента (участника) конкурса, не имеющего производственно-техническую базу в собственности, в участии в конкурсе на равных условиях с остальными участниками.

В управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю поступили жалобы от общества с ограниченной ответственностью «НИКА Авто Сервис» и индивидуального предпринимателя <***> о проведении расследования на предмет соответствия антимонопольному законодательству изменений, внесённых в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае».

Заявки на участие в конкурсе могут подавать как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели, имеющие право оказывать транспортные услуги по договору перевозки пассажиров и багажа в соответствии с Законодательством Российской Федерации и иными НПА, принятыми и действующими в сфере транспорта.

Предметом открытого конкурса является предоставление права выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального

сообщения.

Положением о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту муниципального сообщения в Ставропольском крае, утв. Постановлением Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п (далее - Положение) утвержден перечень документов, предоставляемых вместе с заявкой на участие в конкурсе. Оценка представленных документов и транспортных средств осуществляется конкурсной комиссией по бальной системе в соответствии с критериями оценки участников конкурса, установленного Положением.

В газете «Ставропольская правда» от 14.05.2011 №112-113 в рубрике «Официальное опубликование» были размещены Изменения, внесенные в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае». Подпунктом 1.6.3 Постановления Правительства Ставропольского края от 5 мая 2011 г. №170-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» в п.25.3 внесены изменения Положение 1.6.3. Подпункт 25.3 изложить в следующей редакции:

"25.3. Показатели стабильности работы перевозчика: наличие собственной производственно-технической базы - плюс 7 баллов.

Подпункт 11 пункта 11 «Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту муниципального сообщения в Ставропольском крае», утвержденного Постановлением Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 №256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае», предусматривает предоставление копий документов, подтверждающих право собственности на объекты производственно-технической базы для проведения технического обслуживания и ремонта автотранспортных средств, а также контроля технического состояния подвижного состава с указанием зданий, помещений и перечня оборудования, предназначенных для проведения указанных работ (в случае наличия соответствующих объектов в собственности), а при выполнении работ, указанных в настоящем подпункте, сторонней организацией - аналогичные документы в отношении сторонней организации и соответствующий договор (предварительный договор) претендента с этой организацией;

В соответствии с пунктом 21 Положения по итогам анализа документов и осмотра автобусов, заявленных для участия в конкурсе, конкурсная комиссия принимает решение о допуске претендента к участию в конкурсе или об отказе претенденту в допуске к участию в конкурсе. Отказ в допуске к участию в конкурсе должен быть мотивированным.

Исходя из положения Подпункт 11 пункта 11 для участия в конкурсе претендент вправе представить, при выполнении работ, указанных в настоящем подпункте,

сторонней организацией, аналогичные документы в отношении сторонней организации и соответствующий договор (предварительный договор) с организацией.

Между тем введение изменений в Положение, которое дает преимущество в дополнительных 7 баллов участнику конкурса, имеющего на праве собственности производственно-техническую базу, создает преимущества для определенного круга участников.

Таким образом, при подсчете баллов каждого участника конкурса разница в 7 баллов, начисленная по указанному основанию, является значительной и претендент, хотя и имеющий производственно-техническую базу, но не праве собственности, выигрывающий по другим основаниям, в результате может проиграть конкурс. Принятие указанных изменений в Положение о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае ограничивает возможность претендента (участника) конкурса, не имеющего производственно-техническую базу в собственности, в участии в конкурсе на равных условиях с остальными участниками.

Вышеуказанные обстоятельства послужили основанием для возбуждения в отношении Правительства Ставропольского края настоящего дела.

Представители ООО «Ника Авто Транс» на рассмотрении дела пояснили, что Министерство промышленности, энергетики и транспорта Ставропольского края регулярно проводит открытые конкурсы на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, в соответствии с Законом Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае». Заявки на участие в конкурсе могут подавать юридические лица или индивидуальные предприниматели, имеющие право оказывать транспортные услуги по договору перевозки пассажиров и багажа в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами в сфере транспорта. Предмет конкурса: право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения. Перечень документов, представляемых вместе с письменной заявкой на участие в конкурсе и требования к их оформлению определены Положением о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, утвержденным Постановлением Правительства СК от 04.08.2010 г. №256-п «О мерах по реализации Закона СК «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае». Оценка представленных участниками конкурса документов и транспортных средств, заявленных для участия в конкурсе, осуществляется конкурсной комиссией по бальной системе в соответствии с критериями оценки участников конкурса Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае. С победителями конкурса заключаются договора на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае сроком на 7 лет. 14 мая 2011 г. в газете «Ставропольская

правда» №112-113 были размещены Изменения, вносимые в Постановление Правительства СК от 04.08.2010 г. №256-п. Указанные выше изменения вступили в силу 24.05.2011 г. Согласно изменениям (п. 1.6.3) в п. 25.3 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в СК вносятся следующие поправки: «Показатели стабильности работы перевозчика: наличие собственной производственно-технической базы - плюс 7 баллов». В ранее действовавшей редакции Положения такой подход к оценке отсутствовал, во внимание принималось наличие производственно-технической базы, без указания на право, на котором они принадлежит претенденту.

Представители ООО «Ника Авто Транс» полагают, что такой подход был более верным и основанным на действующем законодательстве.

Кроме того, представители ООО «Ника Авто Транс» пояснили, что при подсчете баллов каждого участника конкурса, разница в 7 баллов является значительной, и претендент, имеющий может быть и лучшую по техническим характеристикам производственную базу, но на другом праве (аренда, пользование и др.) проиграет конкурс. Наличие заключенных договоров на техническое обслуживание транспортных средств со специализированной организацией, заключение договора на стоянку и охрану транспортных средств, договор на проведение предрейсового и послерейсового медосмотра водителей со специализированной медицинской организацией (либо наличие собственного лицензированного мед. кабинета на арендованной производственной базе) является гарантом оказания более качественных транспортных услуг, а наличие в собственности производственной базы на указанные факторы не оказывает никакого влияния.

По мнению, представителей ООО «Ника Авто Транс», если в Положении делается акцент на собственную производственно-техническую базу, то почему не учитываются выставляемые на конкурс транспортные средства: собственные или арендованные, и не начисляются дополнительные баллы. В случае если претендент, владеющий производственной базой на праве собственности, выставит на конкурс старые транспортные средства, а претендент, не владеющий арендованной базой, а владеющий новыми, современными, оборудованными транспортными средствами, выставит на конкурс новые транспортные средства, оборудованные всеми необходимыми показателями комфортности, то при разнице в 7 баллов победителем будет собственник производственной базы, что, по мнению представителей ООО «Ника Авто Транс» нарушает, не только права участников конкурса, но и пассажиров. На каждый маршрут конкурса обычно выставляется 2-3 транспортных средства, и, соответственно, конкурсант, являющийся субъектом малого предпринимательства и не имеющий на праве собственности производственно-технической базы, никогда не сможет победить в конкурсе.

Считая, что все вышеуказанные факты ведут к нарушению равенства претендентов на участие в конкурсе и ограничат конкуренцию на рынке транспортных услуг, представители ООО «Ника Авто Транс» просят признать данные действия Правительства Ставропольского края нарушающими часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Аналогичные пояснения в ходе рассмотрения дела по существу дал

индивидуальный предприниматель <***>, привлечённый к участию в рассмотрении настоящего дела в качестве заинтересованного лица, который дополнительно пояснил, что перевозчики – индивидуальные предприниматели, не имеющие в собственности производственно-техническую базу заключают договор с таким же перевозчиком, имеющим такую базу в собственности, имеющим квалифицированных специалистов и все необходимые условия (медицинского работника, механика, качественное оборудование и т.п.). Выход на линию транспортного средства прошедшего технический осмотр и технический ремонт на производственно-технической базе, находящейся в собственности и выход на линию транспортного средства прошедшего технический осмотр и технический ремонт на производственно-технической базе по соответствующему договору ничем не отличается. То есть транспортное средство таким же образом осматривается теми же специалистами, проходит технический контроль, водитель проходит медицинский контроль, в таком же порядке выполняется технический ремонт и межсервисное обслуживание.

По условиям безопасности оба перевозчика (имеющий и не имеющий в собственности производственно-техническую базу) находятся в равных условиях.

Более того в соответствии с Положением о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае одной из основных задач конкурсной комиссии является: отбор участников конкурса, предложивших наиболее безопасные и комфортные условия регулярных перевозок.

По мнению <***> те 7 баллов, которые начисляются за наличие производственно-технической базы в собственности, могут создать некомфортные условия регулярных перевозок, в связи с тем, что если суммировать показатели комфортности, в том числе и безопасности, то они не превышают 7 баллов. Тем самым недобросовестный перевозчик может приобрести в собственность производственно-техническую базу, получить за этот критерий дополнительные 7 баллов и не оборудовать транспортное средство показателями комфортности, например, креслами повышенной комфортабельности с регулируемым наклоном спинки сидения – за которые даётся плюс 1 балл за каждый автобус, заявленный для участия в конкурсе и оборудованный такими сидениями; багажными отделениями, предусмотренными конструкцией транспортного средства, за которые даётся - плюс 1 балл за каждый автобус, оборудованный такими багажными отделениями; наличием систем кондиционирования салона автобуса – за которые даётся плюс 1 балл за каждый автобус, заявленный для участия в конкурсе и оборудованный такими системами; наличием устройства для открывания и закрывания сдвижной двери автобуса, предусмотренного конструкцией транспортного средства или установленного в определенном законодательством порядке (электрический или пневматический привод), - за которые даётся плюс 1 балл за каждый автобус, оборудованный таким устройством; наличием специального оборудования, предусмотренного конструкцией транспортного средства или установленного в определенном законодательством порядке, для осуществления безопасной посадки, высадки и перевозки пассажиров с ограниченными физическими возможностями – за которые даётся плюс 2 балла за каждый автобус, оснащенный таким оборудованием.

Кроме того индивидуальный предприниматель <***> пояснил, что пункт 3 части 3 статьи 6 Закона Ставропольского края №5-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» установлено, что к участию в конкурсе допускаются перевозчики, имеющие производственную базу, оснащенную оборудованием и инструментом для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, или договор на выполнение технического обслуживания и ремонта транспортных средств со сторонней организацией, отвечающей указанным требованиям.

Таким образом, Закон Ставропольского края №5-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» предусматривает равенство участников конкурса имеющих производственную базу, оснащенную оборудованием и инструментом для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств в собственности и имеющих договор на выполнение технического обслуживания и ремонта транспортных средств со сторонней организацией, отвечающей указанным требованиям.

Представитель Правительства Ставропольского края <***> просила прекратить производство по настоящему делу ввиду отсутствия в действиях Правительства Ставропольского края нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», при этом пояснила, что 05 мая 2011 года Правительством Ставропольского края было принято постановление №170-п «О внесении изменений в постановление Правительства Ставропольского края «О внесении изменений в постановление Правительства Ставропольского края от 04 августа 2010 г. №256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» (далее по тексту постановление №170-п, постановление №256-п, соответственно), которое было опубликовано в газете «Ставропольская правда» 14 мая 2011 года и вступило в силу через 10 дней после дня его официального опубликования. Подпунктом 1.6.3 постановления №170-п подпункт 25.3 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, утвержденного постановлением №256-п (далее соответственно - Положение о конкурсе, конкурс), изложен в новой редакции; показатель стабильности работы перевозчика дополнен таким критерием, как наличие собственной производственно-технической базы. Данное решение было принято Правительством Ставропольского края в пределах его полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе регламентирующего вопросы защиты конкуренции. В соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится организация транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение). Согласно статье 6 Закона Ставропольского края «Об организации транспортного

обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» (далее по тексту Закон края) предоставление перевозчику права выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения осуществляется по результатам открытого конкурса, проводимого уполномоченным органом; Положение о проведении конкурса, состав конкурсной комиссии и положение о деятельности конкурсной комиссии утверждаются Правительством Ставропольского края. В целях создания условий для предоставления населению транспортных услуг и организации транспортного обслуживания транспортом общего пользования на территории Ставропольского края, обеспечения социально обусловленных и жизненно необходимых потребностей граждан в транспортных перемещениях, безопасного, устойчивого и эффективного функционирования транспорта, добросовестной конкуренции между перевозчиками различных форм собственности Правительством Ставропольского края принято постановление №256-п. Обеспечивая реализацию своего полномочия по организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом, Правительство Ставропольского края определило, что основными задачами конкурса являются (пункт 5 Положения о конкурсе): создание равных условий и возможностей для участников конкурса; выявление и отбор участников конкурса, предложивших наиболее безопасные и комфортные условия регулярных перевозок; выявление и отбор участников конкурса, обеспечивших дополнительные гарантии устойчивости и бесперебойности регулярных перевозок. Целям создания равных условий и возможностей для всех участников конкурса служат: единые основания для допуска к участию в конкурсе; определенные Положением о конкурсе единые, четкие, документально подтверждаемые критерии оценки участников конкурса; отсутствие в федеральном законодательстве и законодательстве Ставропольского края положений, препятствующих как юридическим лицам, так и индивидуальным предпринимателям без образования юридического лица совершать действия, направленные на получение максимально возможного количества баллов при участии в конкурсе (приобретение транспортных средств с минимальным сроком эксплуатации, установку дополнительного оборудования, делающего пассажирские перевозки более комфортными, создание или приобретение в собственность производственно-технической базы и т.д.).

При этом представитель Правительства Ставропольского края подчеркнула, что наличие собственной производственно-технической базы не является необходимым условием для допуска к участию в конкурсе. В соответствии с частью 3 статьи 6 Закона края к участию в конкурсе допускаются перевозчики, имеющие производственную базу, оснащенную оборудованием и инструментом для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, или договор на выполнение технического обслуживания и ремонта транспортных средств со сторонней организацией, отвечающей указанным требованиям. Участвовать в конкурсе могут юридические лица и индивидуальные предприниматели как имеющие в собственности производственно-техническую базу, так и не имеющие (осуществляющие техническое обслуживание и ремонт транспортных средств по договору со сторонней организацией). Вместе с тем, наличие производственно-технической базы в собственности юридического лица (индивидуального предпринимателя) является дополнительной гарантией обеспечения устойчивости, бесперебойности осуществления регулярных перевозок.

Таким образом, возможность получения дополнительных баллов за наличие в собственности производственно-технической базы с учетом условий допуска к участию в конкурсе содержащиеся в пункте 11 Положения о конкурсе не устанавливают какого-либо ограничения для хозяйствующих субъектов на участие в конкурсе. Возможность получения дополнительных баллов за наличие в собственности производственно-технической базы в равной степени относится ко всем претендентам на участие в конкурсе и не создает кому-либо из них преимущественных условий, поскольку требования не носят персонафицированного характера и распространяют свое действие на всех без исключения возможных участников конкурса. Не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам Правительством Ставропольского края не устанавливалось.

Аналогичные пояснения дал представитель Правительства Ставропольского края <***>, дополнительно пояснив, что Положение о конкурсе (в том числе отдельная его норма, предусматривающая наличие собственной производственно-технической базы в качестве показателя стабильности работы перевозчика, за который начисляется 7 баллов), принято в пределах предоставленных федеральным законодательством полномочий, каким-либо образом конкуренцию хозяйствующих субъектов на рынке оказания услуг по перевозке пассажиров не ограничивают и предпринимательской деятельности заявителей не препятствуют, соответствуют нормам Закона «О защите конкуренции», поскольку каких-либо необоснованных ограничений и запретов для лиц, претендующих на участие в конкурсе, либо преимуществ одних участников конкурса перед другими не устанавливают. Данный критерий показывает не только возможность квалифицированно осуществлять работы по проведению технического обслуживания подвижного состава, что имеет большое значение для безопасности перевозок пассажиров, но и показывает стабильность работы перевозчика. Наличие собственной производственно-технической базы, оснащённой всем необходимым диагностическим и ремонтным оборудованием позволяет всему подвижному составу перевозчика проходить регулярный технический осмотр, ремонт, вести учёт пробега каждого автомобиля по каждому графику, периодичности технического обслуживания для заданных условий эксплуатации конкретных автомобилей, проводить мероприятия по профилактике ДТП. Одновременно это является гарантией предоставления услуг транспортом общего пользования качественно и своевременно, не ставя осуществление данных услуг в зависимости от договорных условий. Собственная производственно-техническая база обеспечивает системный подход к полному комплексу мер, обеспечивающих эксплуатацию транспорта и безопасность пассажирских перевозок в отличие от договорного обслуживания перевозчиков, которое на практике сводится к формальному заключению договора лишь для обеспечения возможности участия в конкурсе. Условия договора на ТО и ТР не носят обязательный характер, а исполняются по мере обращения перевозчика. Наличие собственной производственно-технической базы не только не ограничивает конкуренцию, но и стимулирует конкурентоспособность претендента на участие в конкурсе. В соответствии с Законом Российской Федерации от 09 февраля 2007г. №16-ФЗ «О транспортной безопасности» транспортная безопасность - это состояние защищённости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. В рамках реализации данного Федерального закона Приказом Минтранса РФ от 8 февраля 2011 года

№42 утверждены требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта и дорожного хозяйства. Без наличия производственно-технической базы выполнить требования транспортной безопасности в отношении транспортных средств невозможно.

Рассмотрев материалы дела, заслушав пояснения представителей сторон, Комиссия пришла к выводу о наличии в действиях Правительства Ставропольского края нарушения требований ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции».

При этом Комиссия исходила из следующего.

Правительством Ставропольского края 04.08.2010 принято Постановление №256-п «О мерах по реализации закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае», которым утверждены Положение о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, Положение о деятельности конкурсной комиссии по проведению открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае и Состав конкурсной комиссии по проведению открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае.

Заявки на участие в конкурсе могут подавать юридические лица или индивидуальные предприниматели, имеющие право оказывать транспортные услуги по договору перевозки пассажиров и багажа в соответствии с законодательством РФ и иными нормативными правовыми актами в сфере транспорта.

Предмет конкурса: право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения.

Перечень документов, представляемых вместе с письменной заявкой на участие в конкурсе и требования к их оформлению определены Положением о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, утвержденным Постановлением Правительства СК от 04.08.2010 г. №256-п «О мерах по реализации Закона СК «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае».

Оценка представленных участниками конкурса документов и транспортных средств, заявленных для участия в конкурсе, осуществляется конкурсной комиссией по бальной системе в соответствии с критериями оценки участников конкурса Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае.

С победителями конкурса заключаются договоры на право выполнения

регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае сроком на 7 лет.

Постановлением Правительства Ставропольского края от 5 мая 2011 №170-п в Постановление от 04.08.2010 №256-п «О мерах по реализации закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» были внесены изменения, которые опубликованы 14.05.2011 в газете «Ставропольская правда» от №112-113 в рубрике «Официальное опубликование».

В соответствии с вышеназванными изменениями (п.п. 1.6.3 Постановления Правительства Ставропольского края от 5 мая 2011 №170-п) подпункт 25.3 был изложен в следующей редакции:

«25.3. Показатели стабильности работы перевозчика:

наличие собственной производственно-технической базы - плюс 7 баллов;»

В соответствии с вышеназванными изменениями (п.п. 1.2 Постановления Правительства Ставропольского края от 5 мая 2011 №170-п) подпункты 8,9 подпункта 11 пункта 11 были изложены в следующей редакции:

«11. Для участия в конкурсе претенденты прилагают к заявке заверенные в установленном порядке копии следующих документов (далее - документы):

8) документы, подтверждающие (в случае наличия собственной производственно-технической базы): право собственности на объекты производственно-технической базы для проведения технического обслуживания и ремонта автотранспортных средств, а также контроля технического состояния подвижного состава с указанием зданий, помещений и перечня оборудования, предназначенных для проведения указанных работ; квалификацию персонала, выполняющего работы по проведению технического обслуживания и ремонта автобусов (удостоверение, свидетельство, диплом о присвоении квалификации или иные документы, подтверждающие квалификацию соответствующих работников); квалификацию персонала по контролю технического состояния подвижного состава (удостоверение профессиональной компетентности в области перевозок автомобильным транспортом, аттестационное удостоверение органов государственного автодорожного надзора о прохождении обязательной аттестации и соответствии занимаемой должности), а также документ, подтверждающий полномочия лица, осуществляющего учет режима труда и отдыха водителей;

9) документы, указанные в подпункте "8" настоящего пункта в отношении сторонней организации и соответствующий договор (предварительный договор) претендента с этой организацией - в случае отсутствия собственной производственно-технической базы;

В соответствии с пунктом 21 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае по итогам анализа документов и осмотра автобусов, заявленных для участия в конкурсе, конкурсная комиссия принимает решение о допуске претендента к участию в конкурсе или об

отказе претенденту в допуске к участию в конкурсе. Отказ в допуске к участию в конкурсе должен быть мотивированным.

Исходя из положения подпункта 11 пункта 11 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае для участия в конкурсе претендент вправе представить, при выполнении работ, указанных в настоящем подпункте, сторонней организацией, аналогичные документы в отношении сторонней организации и соответствующий договор (предварительный договор) с организацией.

Между тем введение изменений в Положение о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Ставропольском крае, которое даёт преимущество в дополнительных 7 баллов участнику конкурса, имеющего на праве собственности производственно-техническую базу, создаёт преимущества для определенного круга участников.

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

Вместе с тем, Правительство Ставропольского края, устанавливая критерий оценки равный 7 баллам, в отношении наличия производственно-технической базы в собственности, дискриминирует мелких и средних предпринимателей в пользу крупных автопредприятий, осуществляющих пассажирские услуги на территории Ставропольского края, что может привести к ограничению конкуренции на соответствующем товарном рынке, а, следовательно, к нарушению Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции».

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

При подсчете баллов каждого участника конкурса, разница в 7 баллов может явиться значительной, и претендент, имеющий может быть и лучшую по техническим характеристикам производственную базу, но на другом вещном праве (аренда, пользование и др.) может проиграть конкурс, поскольку на каждый маршрут конкурса обычно выставляется небольшое количество транспортных средства, и, соответственно, конкурсант, являющийся субъектом малого предпринимательства и не имеющий на праве собственности производственно-технической базы, никогда не сможет победить в конкурсе.

Наличие выполняемых работ, оказываемых услуг на техническое обслуживание транспортных средств со специализированной организацией, наличие

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

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

Под дискриминационными условиями в силу п. 8 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» следует понимать такие условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

В силу ч. 1 ст. 15 указанного Федерального закона федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации 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), в частности запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами.

Кроме того, делая акцент на собственную производственно-техническую базу, Правительством Ставропольского края не учитываются вопросы права собственности на выставляемые на конкурс транспортные средства, и не начисляются дополнительные баллы за нахождение автомобилей в собственности.

Если претендент, владеющий производственной базой на праве собственности, выставит на конкурс старые транспортные средства, и претендент, владеющий арендованной базой и новыми, современными, оборудованными транспортными средствами, то при разнице в 7 баллов победителем будет собственник производственной базы, что, по мнению Ставропольского УФАС России не отвечает требованиям безопасности пассажирских перевозок.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю отклоняет доводы представителей Правительства Ставропольского края о том, что наличие производственно-технической базы в собственности свидетельствует о стабильности работы предприятия, позволяет оперативно реагировать на условия работы, качественно выполнять требования

заказчика перевозок, поскольку наличие в собственности производственно-технической базы не может являться показателем более качественного и стабильного обслуживания в виду следующего.

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

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

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

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

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

В рассматриваемом случае, наличие производственно-технической базы в собственности не может предоставлять претендентам дополнительные преимущества в конкурсе, поскольку правовая природа, как договора аренды, так и права собственности предусматривает право владения и пользования имуществом и рассматривается как правовой механизм регулирования правоотношений в области вещного права.

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

Более того, пункт 3 части 3 статьи 6 Закона Ставропольского края от 8 февраля 2010 года №5-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» устанавливает, что к участию в конкурсе допускаются перевозчики, имеющие

производственную базу, оснащенную оборудованием и инструментом для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств, или договор на выполнение технического обслуживания и ремонта транспортных средств со сторонней организацией, отвечающей указанным требованиям.

Таким образом, Закон Ставропольского края от 8 февраля 2010 года №5-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» устанавливает равенство участников конкурса имеющих производственную базу, оснащенную оборудованием и инструментом для проведения технического обслуживания и ремонта транспортных средств в собственности и имеющих договор на выполнение технического обслуживания и ремонта транспортных средств со сторонней организацией, отвечающей указанным требованиям.

Включение же в перечень критериев оценки наличие производственно-технической базы в собственности противоречит Закону Ставропольского края от 8 февраля 2010 года №5-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае», так как пункт 25.3 Положения о наличии у конкурсанта собственной производственной базы ставит участников конкурса в неравные условия, что в свою очередь является нарушением пункта 2 статьи 34 Конституции Российской Федерации и пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», так как может привести к ограничению конкуренции на товарном рынке пассажирских автобусных перевозок путём устранения с него хозяйствующих субъектов, не имеющих собственной производственной базы.

Включение в конкурсную документацию вышеуказанных критериев оценки участников конкурса противоречит антимонопольному законодательству, поскольку ставит в неравное положение одних участников конкурса по сравнению с другими.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю отклоняет доводы представителя Правительства Ставропольского края о том, что наличие в собственности производственно-технической базы обеспечивает системный подход к полному комплексу мер, обеспечивающих эксплуатацию транспорта и безопасность пассажирских перевозок в отличие от договорного обслуживания перевозчиков, а также доводы о том, что без наличия производственно-технической базы выполнить требования транспортной безопасности в отношении транспортных средств невозможно, в виду следующего.

Федеральным законом № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», дано определение термина «транспортная безопасность». «Транспортная безопасность - состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства». В статье 1 названного закона определено понятие «акта незаконного вмешательства» - это «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий" (п. 10 ст. 1 и п. 1 ст. 1 Закона).

При таких обстоятельствах основания использования производственной

технической базы, будь то право собственности, договор аренды, либо договор на выполнение работ, не являются показателем безопасности пассажирских перевозок, а также не обеспечивают системный подход к полному комплексу мер, обеспечивающих эксплуатацию транспорта и безопасность пассажирских перевозок, и не обеспечивают упорядоченный контроль за качеством пассажирских перевозок.

Само по себе право собственности не даёт оснований оценивать качество товара.

Таким образом ни федеральным ни краевым законодательством не ставится в зависимость организация качественных и безопасных перевозок от того или иного вещного права на объект перевозки и организацию перевозок, в том числе на наличие производственно-технической базы.

Более того существуют компетентные органы, осуществляющие надзор за транспортной безопасностью, в обязанности которых помимо прочего входит проверка производственных технических баз на соответствие качеству и безопасности, вне зависимости от основания использования таких баз. Именно данные мероприятия обеспечивают системный подход к полному комплексу мер, обеспечивающих эксплуатацию транспорта и безопасность пассажирских перевозок.

Помимо вышеизложенного, включение в перечень оцениваемых показателей наличия собственной производственно-технической базы, может привести к ограничению конкуренции на рынке оказания услуг станциями по ремонту и техническому обслуживанию автотранспортных средств, ввиду того, что претенденты на участие в конкурсе будут заинтересованы в приобретении такой базы в собственность.

Так, в материалах дела имеется справка ОАО «Автоколонна 1202» от 06.07.2011 о том, что ОАО «Автоколонна 1202» оказывает услуги сторонним организациям и индивидуальным предпринимателям по проведению предрейсового и послерейсового медицинского осмотра водителей и автомобилей, осуществляющих пассажирские перевозки на межмуниципальных и городских маршрутах на основании лицензии, а также в собственности имеет производственно-техническую базу, на которой проводится технический ремонт и техническое обслуживание автотранспортных средств. ОАО «Автоколонна 1202» не имеет лицензии на осуществление пассажирских перевозок.

Таким образом, Правительство Ставропольского края, устанавливая дополнительные 7 баллов за наличие собственной производственно-технической базы, косвенно понуждает претендентов, заинтересованных в выигрыше конкурса, приобретать на праве собственности производственно-техническую базу, на которой проводится технический ремонт и техническое обслуживание автотранспортных средств, тем самым вытесняет с рынка хозяйствующих субъектов оказывающих услуги по проведению предрейсового и послерейсового медицинского осмотра водителей и автомобилей, осуществляющих пассажирские перевозки на межмуниципальных и городских маршрутах, технический ремонт и техническое обслуживание автотранспортных средств.

Указанный подпункт не отвечает требованиям определенности, ясности, недвусмысленности, а также подавляет экономическую самостоятельность и

ограничивает возможность участия в конкурсе хозяйствующих субъектов, действующих на товарном рынке пассажирских автобусных перевозок, но не имеющих собственной ремонтной базы или не заключивших договор с владельцем сертифицированной ремонтной базы, в связи с чем подлежит отмене.

Статьёй 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» установлен запрет органам местного самоуправления на осуществление действий, которые могут привести к ограничению конкуренции.

Учитывая вышеизложенное, Управление Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю приходит к выводу, что введение оспариваемых оценочных критериев и начисление баллов в зависимости от оснований использования производственно-технической базы (право собственности, договор аренды, договор на выполнение работ), фактически предоставляет преимущество в данном сегменте рынка крупным хозяйствующим субъектам, использующим производственно-техническую базу на праве собственности, поскольку иные участники рынка, в том числе и заявители ООО «Ника Авто Транс», индивидуальные предприниматели <***> и <***> оказались по отношению к ним в дискриминационном положении, в связи с тем, что их заявки при прочих равных условиях наберут меньшее количество баллов.

Кроме того введение оспариваемых оценочных критериев и начисление баллов в зависимости от оснований использования производственно-технической базы противоречит Закону Ставропольского края от 8 февраля 2010 года № 5-КЗ «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае».

При таких обстоятельствах абзац 2 пункта 25.3 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту муниципального сообщения в Ставропольском крае, утв. Постановлением Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п (в редакции Постановления Правительства Ставропольского края от 05.05.2011 № 170-п) признаются Управлением Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю противоречащими антимонопольному законодательству и направленными на ограничение конкуренции.

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

РЕШИЛА:

Признать Правительство Ставропольского края нарушившим нормы антимонопольного законодательства, а именно часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции».

Выдать Правительству Ставропольского края предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства:

Правительству Ставропольского края в трёхмесячный срок с даты получения решения и предписания антимонопольного органа, устранить нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно отменить изменения, внесённые Постановлением Правительства

Ставропольского края от 05.05.2011 № 170-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 № 256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» в подпункт 25.3 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту муниципального сообщения в Ставропольском крае, исключив из него абзац 2 пункта 25.3 – «наличие собственной производственно-технической базы - плюс 7 баллов».

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

ПРЕДПИСАНИЕ №38

20 июля 2011 год

город Ставрополь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ставропольскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя комиссии – заместителя руководителя управления О.Л. Тихенького, начальника отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Д.Н. Сапунова, государственного инспектора отдела контроля органов власти и соблюдения антимонопольного законодательства Н.И. Соболевой, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона РФ от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 20.07.2010г. по делу № 67 о нарушении Правительством Ставропольского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Правительству Ставропольского края в трёхмесячный срок с даты получения решения и предписания антимонопольного органа по настоящему делу, устранить нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно отменить изменения, внесённые Постановлением Правительства Ставропольского края от 05.05.2011 №170-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Ставропольского края от 04.08.2010 №256-п «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом в Ставропольском крае» в подпункт 25.3 Положения о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту муниципального сообщения в Ставропольском крае, исключив из него абзац 2 пункта 25.3 – «наличие собственной производственно-технической базы - плюс 7 баллов».

О выполнении настоящего Предписания сообщить в антимонопольный орган не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Предписание может быть обжаловано в течении трёх месяцев со дня его выдачи.

Примечание:

За невыполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа статьей 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.