



**УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ПО СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

РЕШЕНИЕ

по делу № 68/72/24

Резолютивная часть оглашена 19.05.2011

В полном объеме изготовлено 02.06.2011

г. Екатеринбург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства (Приказ Свердловского УФАС России от 26.04.2011 № 216) в составе:

председатель Комиссии Пушкарева М.В., заместитель руководителя Управления;
члены Комиссии: Волков С.Н., заместитель руководителя Управления;
Смирнягина Л. В., начальник отдела контроля органов власти;
Слепухин А. О., заместитель начальника отдела контроля

Слепухин А.С., заместитель начальника отдела контроля органов власти;
Бокша А. А., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти

при участии

в качестве заявителей:

- ООО «Центральный автовокзал»;
- Общества с ограниченной ответственностью «Профиль» (далее – ООО «Профиль»);
- Общества с ограниченной ответственностью «Параллель» (далее – ООО «Параллель»);
- Индивидуального предпринимателя Асоцкого Евгения Анатольевича (далее – ИП Асоцкий Е.А.);

в качестве ответчика:

- Администрации города Екатеринбурга;

в качестве заинтересованных лиц:

- Екатеринбургского муниципального унитарного предприятия «Муниципальное объединение автобусных предприятий» (далее – ЕМУП «МОАП»);
- Общества с ограниченной ответственностью «Ю-Ви-Эй-Транс» (далее – ООО «Ю-Ви-Эй-Транс»),
- Общества с ограниченной ответственностью «Профиль» (далее – ООО «Профиль»);

рассмотрев в рамках главы 9 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – **Закон о защите конкуренции**) дело № 68/72 по признакам нарушения Администрацией г. Екатеринбурга

- ст. 51 Закона о защите конкуренции, выразившегося в неисполнении Предписания Свердловского УФАС России от 22.01.2010 по делу № 68;

- ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в совершении действий (бездействия) по осуществлению дискриминационного доступа на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию в г. Екатеринбурге, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке пассажирских автоперевозок,

УСТАНОВИЛА:

Дело № 68/72/24 образовано в результате объединения дел, возбужденных по заявлениям хозяйствующих субъектов о нарушении Администрацией города Екатеринбурга антимонопольного законодательства в сфере организации пассажирских автомобильных перевозок в городском сообщении.

Дело № 68 было возбуждено Приказом Свердловского УФАС России от 01.09.2009 № 416 по результатам рассмотрения материалов, направленных из Аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском Федеральном округе (вх. от 20.08.2009 № 01-7772).

Дело № 72 возбуждено Приказом от 02.11.2010 № 546 по результатам рассмотрения обращения ООО «Профиль» (вх. от 07.09.2010 № 01-93020).

Определением от 08.11.2010 дело № 72 было объединено в одно производство с делом № 68.

Дело № 24 возбуждено приказом от 13.04.2011 № 194 по заявлению ООО «Центральный автовокзал» (вх. № 01-3182 от 15.03.2011).

Решением Свердловского УФАС России от 22.01.2010 по делу № 68 был признан факт нарушения исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления (Администрацией города Екатеринбурга, ее отраслевым (функциональным) органом) ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в осуществлении ограничивающих конкуренцию действий при решении вопроса местного значения по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения, которыми в совокупности вводятся ограничения в отношении осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в городском сообщении и предоставляются преимущества муниципальному перевозчику (ЕМУП «МОАП»), обеспечивающие ему более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке путем:

- направления Комитетом по транспорту, организации дорожного движения и развитию улично-дорожной сети Администрации города Екатеринбурга писем от 10.08.2009 №27.2-31-711, №27.2-31-712 о закрытии маршрутов №№ 010, 022, 044, 050, 054, 070 соответствующим перевозчикам;

- изменения схем движения маршрутов №№ 21, 23, 76, закрытия маршрута № 50 с открытием взамен маршрута № 50М;

- закрепления за МУП МОАП маршрута 50М с одновременным закреплением автобусов МУП МОАП для обслуживания маршрутов №№ 21, 23, 76 и увеличением количества рейсов по вышеуказанным маршрутам;

- проведения конкурса на право заключения договора на оказание транспортных услуг по перевозке пассажиров по маршрутам №№ 010, 070,

На основании указанного решения Администрации города Екатеринбурга выдано Предписание от 22.01.2010 о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем недопущения дискриминационного доступа на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию (ОКВЭД – 60.21.1) в городском сообщении путем выработки единого подхода по доступу хозяйствующих субъектов на соответствующий рынок при изменении действующих и открытии новых маршрутов пассажирских перевозок.

В ходе заседания Комиссии по делу № 68 01.11.2010 получены сведения о том, что

Предписание Свердловского УФАС России от 22.01.2010 Администрацией города Екатеринбурга не исполнено.

Более того, Администрацией города Екатеринбурга совершены действия, заведомо исключающие исполнение Предписания по делу № 68, о чем свидетельствуют обращения ООО «Профиль» (вх. от 07.09.2010 № 01-93020) и ООО «Центральный автовокзал» (вх. № 01-3182 от 15.03.2011).

В соответствии со ст. 51 Закона о защите конкуренции предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит исполнению в установленный им срок, а неисполнение в срок указанного предписания, согласно ч. 4 данной статьи, является нарушением антимонопольного законодательства.

ООО «Профиль» в заявлении (вх. от 07.09.2010 № 01-93020) и представители в заседании комиссии сообщили следующее:

В августе 2009 года Администрацией города Екатеринбурга направлено ООО «Профиль» требование о прекращении перевозок по маршруту и предприятие прекратило деятельность. Одновременно Администрацией города Екатеринбурга изменен обслуживаемый ЕМУП «МОАП» маршрут № 23, таким образом, что он стал частично совпадать с маршрутом № 055.

В ООО «Профиль» отсутствуют какие-либо договоры с Администрацией города Екатеринбурга на осуществление перевозок по маршруту № 055.

Данное обстоятельство заявитель объясняет несколькими причинами.

С конца 2006 - начала 2007 года, т.е. когда ООО «Профиль» вышло на рынок пассажирских перевозок, стала развиваться конфликтная ситуация между Администрацией города Екатеринбурга и перевозчиками, что выражалось, в частности, в отсутствии подписанных со стороны Администрации договоров с перевозчиками.

Кроме того, в виду неоднократной смены руководства ООО «Профиль» договоры, предположительно заключенные с Администрацией, могли быть утрачены, как многие другие документы.

Несмотря на невозможность предоставления в материалы дела договоров на осуществление перевозок по маршруту № 055, подписанных между ООО «Профиль» и

Администрацией города Екатеринбурга, заявитель считает, что между сторонами фактически сложились договорные отношения, что подтверждается нижеизложенными обстоятельствами и соответствующими документами:

стандартным условием договоров между Администрацией города Екатеринбурга и перевозчиком является необходимость предоставления последним ежемесячных отчетов о результатах деятельности. Соответственно, данные отчеты предоставлялись со стороны ООО «Профиль» в адрес Администрации;

со стороны органов государственной власти (ГИБДД Кировского района города Екатеринбурга, Уральское управление государственного автодорожного

надзора), проводились проверки деятельности ООО «Профиль», в связи с осуществлением перевозок по указанному маршруту. Данные обстоятельства подтверждаются копиями актов соответствующих проверок от 17.09.08, 06.05.09, 19.05.09.

Указанные обстоятельства, по мнению заявителя, подтверждают, что не только Администрация города Екатеринбурга, но и органы государственной власти позиционировали ООО «Профиль» как хозяйствующий субъект, правомочный на осуществление перевозок пассажиров по указанному маршруту.

- ООО «Профиль» направляло в адрес Комитета по транспорту письма с просьбой о проведении обследований обслуживаемого маршрута. Данные письма так же были приняты Комитетом;

- Комитетом по транспорту направлялись письма в адрес ООО «Профиль». Текст писем свидетельствует, что Администрацией города Екатеринбурга ООО «Профиль» воспринималось как лицо, правомочное на осуществление перевозок по указанному маршруту.

По мнению заявителя, исходя из содержания письма от 10.08.2009, которым Администрация города Екатеринбурга уведомила ООО «Профиль» о прекращении договорных отношений по перевозке пассажиров по маршруту № 055, также можно сделать вывод о характере сложившихся отношений между Администрацией и ООО «Профиль», а именно – о наличии договорных отношений.

Согласно Приказу Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 «Об утверждении правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте» (далее Приказ № 200) порядок открытия новых маршрутов и изменения существующих должен быть единым, а согласно Постановлению Главы Екатеринбурга от 22.09.2005 № 890 «О совершенствовании пассажирских перевозок на территории города Екатеринбурга» предоставление на обслуживание маршрутов должно осуществляться на конкурсной основе.

Заявитель полагает, что Администрацией города Екатеринбурга предоставлено преимущество конкуренту – ЕМУП «МОАП» и нарушено антимонопольное законодательство.

ООО «Профиль» считает, что при оценке вышеизложенных обстоятельств, необходимо учитывать позицию Свердловского УФАС России, выраженную в Решении по делу № 68, в отзыве представителей УФАС по Свердловской области на жалобу Администрации города Екатеринбурга в Арбитражный суд Свердловской области на решение по делу № 68, в решении Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-14747/10 об обжаловании решения УФАС по Свердловской области по делу № 68.

По мнению ООО «Профиль», решение антимонопольного органа по делу № 68 и судов нескольких инстанций содержат вывод о том, что для осуществления перевозок пассажиров по маршруту городского общественного транспорта, наличие подписанного договора с Администрацией города Екатеринбурга не является правоустанавливающим фактом. Для осуществления перевозок достаточно факта наличия лицензии на осуществление соответствующей деятельности и фактического доступа на указанный маршрут.

ООО «Профиль» просит предоставить предприятию возможность осуществлять перевозки.

В заявлении ООО «Центральный автовокзал» (вх. № 01-3182 от 15.03.2011) и представителями в заседании Комиссии сообщено, что Администрация города Екатеринбурга в одностороннем порядке письмом от 10.08.2009 № 27.2-29-709 прекратила договорные отношения с ООО «Центральный автовокзал», осуществлявшим автобусные пассажирские перевозки в г. Екатеринбурге по маршруту № 028 «Железнодорожный вокзал – Городская больница № 6» (в последующем «Железнодорожный вокзал – ТЦ «МЕГА»).

Заявитель считает действия Администрации города Екатеринбурга незаконными, ограничивающими конкуренцию на рынке пассажирских автомобильных перевозок.

Представители ООО «Параллель» в заседании комиссии сообщили, что транспортное предприятие осуществляет регулярные пассажирские перевозки в г. Екатеринбурге по маршрутам №№ 010, 044, 054, 050, 022, 070.

В собственности и аренде ООО «Параллель» находится весь подвижной состав обслуживающий 6 маршрутов. Общество несет всю полноту ответственности за безопасность и качество услуг на указанных маршрутах.

В июле 2009 года предприниматели, работающие на маршрутах №№ 010, 044, 054, 050, 022, 070, узнали о закрытии перечисленных маршрутов. В Администрации города Екатеринбурга пояснили, что у предпринимателей Асоцкого Е.А. и Тереховой Н.Ю. отсутствует собственный транспорт для обслуживания маршрута, а их деятельность заключается в привлечении к обслуживанию маршрутов предпринимателей, имеющих собственные лицензии на право осуществлять деятельность по перевозке.

Предпринимателям, фактически осуществляющим обслуживание маршрута, сообщили о возможности продолжить дальнейшую работу на маршруте, но позже (в сентябре 2009 года) был объявлен конкурс на право обслуживания маршрутов №№ 010, 054, 070, одновременно, маршруты №№ 022, 044, 050 были закрыты Администрацией города Екатеринбурга без проведения каких-либо исследований потребностей граждан.

Кроме того, закрытие указанных выше маршрутов фактически было произведено в интересах муниципального предприятия, так как одновременно с прекращением деятельности маршрутов №№ 022, 044, 050 Администрацией города Екатеринбурга был вновь создан и передан на обслуживание муниципальному предприятию маршрут № 50м, а также изменены и продлены маршруты №№ 21, 23, 76.

В сложившейся ситуации предприниматели, многие из которых имели существенные кредитные обязательства, связанные с покупкой современного транспорта, объединились (создав общество с ограниченной ответственностью), получили лицензию, передав собственный транспорт организации и продолжили работу на маршрутах, одновременно готовясь к участию в конкурсе.

После организации ООО «Параллель» 28.08.2009, обслуживание указанных маршрутов с момента прекращения деятельности ИП Асоцким Е.А. и ИП Тереховой Н.Ю. (11.09.2009) и до проведения конкурса осуществлялось обществом с согласия Администрации города Екатеринбурга без оформления какого-либо договора.

В конкурсе на обслуживание маршрутов, проведенном Администрацией города Екатеринбурга осенью 2009, года приняли участие 16 транспортных компаний и предпринимателей.

По лоту №3 (маршрут №070) ООО «Параллель» было признано победителем, а в лотах №1 (маршрут № 010) и №2 (маршрут № 054) – заняло вторые места.

По маршруту № 070, несмотря на победу ООО «Параллель», Администрация города Екатеринбурга отказалась от заключения договора, обвинив общество в уклонении от подписания договора.

ООО «Параллель» обратилось в суд с иском к Администрации города Екатеринбурга о понуждении к заключению договора.

Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.07.2010 по делу А60-2590/2010 требования ООО «Параллель» были удовлетворены, суд обязал ответчика заключить с ООО «Параллель» договор на обслуживание маршрута № 070. Судебное постановление не исполнено Администрацией города Екатеринбурга до настоящего времени.

До окончания рассмотрения спора в суде договор на обслуживание маршрута № 070 был заключен с ООО «Ю-Ви-Эй Транс» и на основании данного договора ООО «Ю-Ви-Эй Транс» приступило к обслуживанию маршрута.

ООО «Параллель» было вынуждено оспорить данный договор в суде, а также предъявить требования о запрете ООО «Ю-Ви-Эй Транс» осуществлять обслуживание на маршруте.

Решением Арбитражного суда Свердловской области от 30.11.2010 по делу А60-32802/2010 требования ООО «Параллель» удовлетворены в полном объеме. В судебном решении, в том числе, отмечено и нарушение ответчиками Закона защите конкуренции:

В отношении маршрутов № 010 и № 054 ситуация остается неопределенной в результате того, что победителями по лотам договоры заключены не были. ООО «Параллель» было уведомлено о признании победителем по лотам, но соответствующие договоры обществу не представлены до настоящего момента.

После вступления в законную силу решения УФАС по Свердловской области от 22.01.10 ООО «Параллель» возобновило обслуживание маршрутов №№022, 050, 044. В результате неоднократных проверок в отношении ООО «Параллель» было установлено единственное нарушение в деятельности общества, заключавшееся в несогласовании Паспортов на маршруты с Администрацией города Екатеринбурга, при этом согласование с ГИБДД имелось.

Отказывая в согласовании паспортов маршрутов Администрация г. Екатеринбурга препятствует ООО «Параллель» в осуществлении деятельности по обслуживанию маршрутов городского пассажирского транспорта.

ООО «Параллель» настаивает на согласовании Администрацией города Екатеринбурга паспортов маршрутов № 070, № 010, № 054. Паспорта этих маршрутов направлены Администрации Екатеринбурга почтой.

Администрацией города Екатеринбурга в письменном объяснении (вх. от 25.02.2011 № 01-2248) и представителем в заседании Комиссии сообщено:

В выданном Свердловским УФАС России Предписании от 22.01.2010 по делу № 68 какие-либо сроки для его исполнения не устанавливались.

Вместе с тем, Администрацией города Екатеринбурга в рамках исполнения Предписания по делу № 68 разработан и согласуется проект Постановления «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом на маршрутах регулярного городского сообщения на территории муниципального образования «город Екатеринбург», который устанавливает единый подход по доступу хозяйствующих субъектов на соответствующий рынок при изменении действующих и открытии новых маршрутов пассажирских перевозок.

По мнению ответчика, действия Администрации города Екатеринбурга следует расценивать, как добровольное исполнение Предписания антимонопольного органа по делу № 68 и добровольного устранения нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.

Администрация Администрации города Екатеринбурга, в соответствии со ст. 43, п. 1 ч. 1 ст. 48 Закона о защите конкуренции» просит прекратить рассмотрение дела № 68/72. в связи с добровольным устранением нарушения антимонопольного законодательства и его последствий.

ЕМУП «МОАП» в письменных объяснениях (вх. от 13.01.2011 № 01-220, от 22.04.2011 № 01-5709) и представителями в заседании Комиссии сообщено следующее:

ЕМУП «МОАП» в течении длительного времени осуществляет перевозки на 40 городских маршрутах по договору с Администрацией города Екатеринбурга. На все автобусные маршруты имеются утвержденные паспорта и расписания движения.

В связи с увеличением подвижного состава (в 2009 г. – 72 единицы, а всего с 2007 по 2009 получено 211 единиц) изменены схемы движения маршрутов №№ 21, 23, 43, 76 (увеличена протяженность). Маршрут № 50 закрыт. На основании Приказа Администрации города Екатеринбурга от 28.08.2009 № 23 открыт маршрут № 50М и маршруты № 56Б и № 59.

Обслуживание измененных и вновь открытых маршрутов осуществляется ЕМУП «МОАП» вне конкурсных процедур, поскольку конкурсы проводились Администрацией города Екатеринбурга только по маршрутам №№ 010, 054, 070.

Оценив в соответствии с п. 1 и п. 2 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции полученные и исследованные в порядке ст. 25, ч. 2 ст. 39, ч. 2 ст. 44, ч. 4 и ч. 5 ст. 45 Закона о защите конкуренции доказательства, а также доводы, представленные лицами, участвующими в деле, заключения и пояснения экспертов и лиц, располагающих сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, Комиссия Свердловского УФАС России пришла к следующим выводам:

Антимонопольное законодательство согласно ч. 1 ст. 2 Закона о защите конкуренции основывается на Конституции РФ и ГК РФ. Согласно ч. 1 ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Граждане (физические лица) и юридические лица в соответствии с п. 2 ст. 1 ГК РФ приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. При этом целями антимонопольного законодательства согласно ч. 2 ст. 1 Закона о защите конкуренции являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в РФ, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков, что в силу ч. 1 ст. 8 Конституции РФ гарантируются в качестве основ конституционного строя в РФ, а уже потому является предусмотренным федеральным законом основанием для ограничения гражданских прав, в том числе посредством установления пределов их осуществления (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 ГК РФ).

В ст. 4 Закона о защите конкуренции, под **конкуренцией** понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (п. 7); под **товарным рынком** - сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами (п. 4); под **товаром** - объект гражданских прав (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот (п. 1).

По договору возмездного оказания услуг согласно п. 1 ст. 779 ГК РФ исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или **осуществить определенную деятельность**), а заказчик обязуется оплатить эти услуги. При этом **услуги, оказываемые по договору перевозки** согласно п. 2 ст. 779 ГК РФ регулируются главой 40 ГК РФ. Применительно к перевозке пассажиров под **перевозчиком** в п. 13 ст. 2 Устава автомобильного транспорта понимается - юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, принявшие на себя **по договору перевозки пассажира** обязанность перевезти пассажира и доставить багаж в пункт назначения и выдать багаж управомоченному на его получение лицу.

Антимонопольное законодательство в соответствии с Законом о защите конкуренции состоит из Закона о защите конкуренции, иных федеральных законов, регулирующих отношения, которые связаны с защитой конкуренции (ст. 2), в том числе отношения, в которых участвуют органы местного самоуправления (ч. 1 ст. 3).

В соответствии со ст. 21 Устава города Екатеринбурга (утв. Решением Екатеринбургской городской Думы, **далее – Устав г. Екатеринбурга**) в структуру органов местного самоуправления городского округа образуют, в т.ч.:

- городская Дума,
- Глава Екатеринбурга - Председатель Екатеринбургской городской Думы,
- Администрация города Екатеринбурга.

В соответствии с пп. 8 п. 2 ст. 9 Устава г. Екатеринбурга создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования относится к вопросам местного значения муниципального образования.

Администрация г. Екатеринбурга согласно п. 1 ст. 37 Устава г. Екатеринбурга осуществляет все организационно-распорядительные полномочия по вопросам местного значения муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законодательством, решениями городской Думы, правовыми актами главы Администрации города Екатеринбурга, в том числе:

- разрабатывает порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности (пп. 6);
- владеет, пользуется и распоряжается имуществом, находящимся в муниципальной собственности, включая муниципальные земли (пп. 9);
- осуществляет иные полномочия по решению вопросов местного значения муниципального образования в соответствии с федеральным и областным законодательством, настоящим Уставом (пп. 14).

Структуру Администрации города Екатеринбурга образуют отраслевые (функциональные) и территориальные органы (п. 3 ст. 38 Устава г. Екатеринбурга).

Распоряжение Главы Екатеринбурга от 01.08.2008 № 225-р утверждено Положение о Комитете по транспорту, организации дорожного движения и развитию улично-дорожной сети Администрации города Екатеринбурга, в полномочия которого и входит создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования (п. 4, п. 5 Положения).

В городе Екатеринбурге регулирование в сфере организации транспортного обслуживания населения, наряду с федеральными актами, осуществляется Постановлением Главы г. Екатеринбурга от 22.09.2005 № 890 «О совершенствовании

пассажи́рских перево́зок на террито́рии города́ Екатеринбу́рга»,

Указанным актом местного самоуправления утверждены:

- [Положение](#) о Комиссии по совершенствованию пассажирских перевозок;
- [Положение](#) о конкурсе на право обслуживания автобусных маршрутов;
- [Положение](#) о Межведомственной комиссии по обследованию пассажирских маршрутов.

Согласно п. 1 [Положения](#) о Комиссии по совершенствованию пассажирских перевозок Комиссия по совершенствованию пассажирских перевозок (далее – Комиссия по перевозкам) образована для рассмотрения и выработки решений по реализации приоритетных направлений муниципальной политики по обеспечению условий безопасности дорожного движения, оптимизации и совершенствования системы пассажирского транспорта, защиты интересов потребителей пассажирских транспортных услуг, создания условий для добросовестной конкуренции на рынке пассажирских перевозок на территории города Екатеринбурга.

Пунктом 4 Положения о комиссии по совершенствованию пассажирских перевозок установлено, что в функции Комиссии по перевозкам входит:

- 1) рассмотрение заявок на открытие новых пассажирских маршрутов;
- 2) направление заявки на открытие новых пассажирских маршрутов в Межведомственную комиссию по обследованию пассажирских маршрутов для проведения обследования;
- 3) принятие решения по открытию новых пассажирских маршрутов;
- 4) проведение конкурсов на право обслуживания пассажирских маршрутов.

Как следует из п. 1 [Положения](#) о конкурсе на право обслуживания автобусных маршрутов, перевозчик получает право выполнения регулярных пассажирских перевозок на одном или нескольких маршрутах общественного транспорта по результатам соответствующего конкурса.

Задачей конкурса определено удовлетворение потребности населения в пассажирских перевозках при обеспечении условий безопасной перевозки пассажиров и безопасности дорожного движения путем создания условий для добросовестной конкуренции среди перевозчиков.

Решение о проведении конкурса принимается заместителем Главы города Екатеринбурга - председателем Комиссии по совершенствованию пассажирских перевозок.

Определяя организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения недопущения, ограничения, устранения конкуренции органам местного самоуправления (п. 2 ч. 1 ст. 1), ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции запрещает им 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 том числе запрещает необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам (п. 2), а также предоставление муниципальной преференции в нарушение порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции (п. 7).

Под **вопросами местного значения** в ст. 2 Закона о местном самоуправлении понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и указанным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления **самостоятельно**. При этом **самостоятельность** в решении вопросов местного значения означает решение их не только от своего имени, но и **за свой счет**, Поэтому органы местного самоуправления на основании ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1 и ч. 2 ст. 16.1 Закона о местном самоуправлении вправе решать вопросы местного значения, участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего ФЗ), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только **за счет собственных доходов** местных бюджетов (ч. 2 ст. 18 Закона о местном самоуправлении). Так, **полномочия** органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности дорожного движения в силу п. 4 ст. 6 ФЗ от 10.12.1995 N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" являются **расходными обязательствами** муниципальных образований.

К вопросам местного значения в ч. 1 ст. 14 (ст. 15 и ст. 16) Закона о местном самоуправлении относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования, а также владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Порядок организации различных видов перевозок пассажиров и багажа в силу ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 08.11.2007 № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (**далее – Устав автомобильного транспорта**) является **предметом регулирования правил перевозок пассажиров**, утверждать которые на основании ч. 1 ст. 3 Устава автомобильного транспорта уполномочено Правительство РФ. Соответствующие Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом утверждены Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 (**далее – Правила перевозок**).

Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112. Организация перевозок на новых и действующих автобусных маршрутах согласно п. 5.1 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (утв. Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2) осуществляется в установленном порядке. Правила организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте утверждены Приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 (**далее - Правила №**

200) и сохраняют свое действие в части, не противоречащей Правилам перевозок.

Регулярные перевозки пассажиров и багажа в ч.1 и ч. 2 ст. 19 Устава автомобильного транспорта относятся к перевозкам транспортом общего пользования и осуществляются по **маршруту регулярных перевозок**, под которым в п. 9 ст. 2 Устава автомобильного транспорта понимается предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке. Под **остановочным пунктом** применительно к перевозке пассажиров в ст. 2 Устава автомобильного транспорта понимается место остановки транспортных средств по маршруту регулярных перевозок, **оборудованное** для посадки, высадки пассажиров и ожидания транспортных средств (п. 11), а под **объектами транспортной инфраструктуры** - сооружения, производственно-технологические комплексы, предназначенные для обслуживания пассажиров, фрахтователей, перевозчиков и фрахтовщиков, а также для обеспечения работы транспортных средств (п. 10).

Под услугой понимается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности (п. 5 ст. 38 НК РФ). Поэтому местом оказания (реализации) и потребления услуги, оказываемой по договору перевозки пассажира транспортом общего пользования, может быть только **место осуществления** соответствующей деятельности - маршрут регулярных перевозок, что исключает возможность пассажира воспользоваться именно этой услугой за пределами **остановочных пунктов** такого маршрута.

Согласно п. 13 Правил № 200 организация новых автобусных городских, пригородных маршрутов производится – транспортными управлениями **по согласованию** с исполнительными органами местного самоуправления.

При этом для решения вопроса о целесообразности открытия маршрута предварительно необходимо:

- определить потребность в перевозках пассажиров по этому маршруту (предполагаемый устойчивый пассажиропоток);
- выбрать трассу движения и обследовать дорожные условия;
- составить технико-экономическое обоснование целесообразности открытия маршрута (п. 14 Правил № 200).

Согласно п. 15 Правил № 200 новые маршруты открываются при наличии устойчивого пассажиропотока и условий, обеспечивающих безопасность движения.

Кроме того, при открытии маршрутов должны предусматриваться:

- расположение начальных и конечных остановочных пунктов маршрутов в достаточно крупных пассажирообразующих и пассажиропоглощающих местах;
- обеспечение транспортной связи для наибольшего числа пассажиров по

кратчайшим направлениям между основными пунктами города;

- использование типа автобусов, соответствующего виду перевозок;

- средства контроля за регулярностью движения;

- обеспечение координированного движения автобусов на вновь открываемом маршруте с движением автобусов на существующих маршрутах, а также с работой других видов пассажирского транспорта;

- применение на междугородных маршрутах эффективных систем организации движения (п. 16 Правил № 200).

В случае, когда признано целесообразным открыть автобусный маршрут, службой эксплуатации в порядке, определенном Инструкцией по заполнению паспорта автобусного маршрута, составляется паспорт маршрута по установленной форме, разрабатывается расписание движения автобусов, которое утверждается в установленном порядке (п. 18 Правил № 200). В паспорт включаются сведения, характеризующие маршрут: наличие линейных сооружений, остановочных пунктов, расстояния между ними, стоимость проезда, состояние дороги и др. При этом расписания движения автобусов для городских и пригородных маршрутов **ежегодно** утверждаются по согласованию с местными Советами народных депутатов, транспортными управлениями (управлениями пассажирского автомобильного транспорта).

Владелец автобуса в силу п. 5.2 Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (утв. Приказом Минтранса РФ от 08.01.1997 № 2) обязан по согласованию с соответствующими участниками процесса организации пассажирских перевозок:

1) составить и утвердить паспорт и схему заявленного к эксплуатации маршрута регулярных автобусных перевозок;

2) разработать расписание движения принадлежащего ему автобуса.

Для каждого города (населенного пункта), в котором имеется автобусный транспорт, транспортное управление (управление пассажирского автомобильного транспорта) разрабатывает пятилетний перспективный план развития пассажирских перевозок и строительства производственно-технической базы.

Для крупных городов с населением более 250 тыс. жителей, в которых имеется несколько видов пассажирского транспорта, разрабатывается комплексная схема развития всех видов городского пассажирского транспорта, которая является основным документом для составления перспективных и текущих планов развития пассажирских перевозок и строительства производственно-технической базы (п. 192 Правил № 200).

Текущее и перспективное планирование развития пассажирского автотранспорта должно осуществляться отдельно по видам перевозок (автобусные - городские, пригородные, междугородные; таксомоторные) (п. 194 Правил 200).

В соответствии с п. 195 Правил 200 на основании перспективного плана развития перевозок, анализа поступивших предложений, изучения материалов обследования пассажиропотоков транспортные управления, управления пассажирского автомобильного транспорта, главное территориальное управление (объединение) автомобильного транспорта совместно с автотранспортными предприятиями разрабатывают годовые планы развития маршрутной сети, в которых предусматривается:

- организация новых маршрутов;
- продление действующих маршрутов;
- изменение маршрутной схемы;
- усиление движения на действующих маршрутах;
- потребность в пополнении парка автобусов по маркам;
- потребность в финансировании строительства линейных сооружений.

В Решении Екатеринбургской городской Думы от 26.10.2010 № 67/30 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 10.06.2003 № 40/6 «О стратегическом плане Екатеринбурга» указано, что в 2009 году протяженность автобусной сети города составляла 566,9 км., а объем пассажирских автобусных перевозок – 56,6 млн. человек. К 2020 году ожидается увеличение протяженности автобусной сети общественного транспорта до 656,4 км.

В материалах дела имеются копии девяти договоров 2005 года на оказание транспортных услуг по перевозке пассажиров, в том числе:

- между Администрацией г. Екатеринбурга и ИП Асоцким Е.А. от 19.01.2005 № 010/2005 на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 010 «Онкология – П. Лумумбы» до 31.12.2005 (с возможностью пролонгации);
- между Администрацией г. Екатеринбурга и ИП Асоцким Е.А. от 21.02.2005 № 044/2005 на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 044 «Синие Камни – ДГБ № 5» до 31.12.2005 (с возможностью пролонгации);
- между Администрацией г. Екатеринбурга и ИП Асоцким Е.А. от 21.02.2005 № 054/2005 на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 054 «Синие Камни – Заречный» до 31.12.2005 (с возможностью пролонгации);
- между Администрацией г. Екатеринбурга и ИП Асоцким Е.А. от 21.02.2005 № 070/2005 на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 070 «Краснолесье – Советская» до 31.12.2005 (с возможностью пролонгации);
- между Администрацией г. Екатеринбурга и ИП Тереховой Н.Ю. от 21.02.2005 № 022/2005 на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 022 «УГТУ –

Зоологическая» до 31.12.2005 (с возможностью пролонгации);

- между Администрацией г. Екатеринбурга и ИП Тереховой Н.Ю. от 21.02.2005 № 050/2005 на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 050 «УГТУ – Академгородок» до 31.12.2005 (с возможностью пролонгации);

- между Администрацией г. Екатеринбурга и ООО «Транспортная фирма «Профиль» от 18.03.2002 № 55» (срок действия – до 31.12.2002), от 10.02.2004 № 55 (срок действия – до 31.12.2004) на обслуживание населения маршрутными таксомоторами по маршруту № 55 «УНЦ – Железнодорожный вокзал»;

- между Администрацией и ООО «Центральный автовокзал от 11.05.2005 № 028/2005 (срок действия – 31.12.2005) на осуществление перевозок пассажиров на маршруте № 028 «Железнодорожный вокзал – Городская больница № 6».

Приказом Администрации города Екатеринбурга от 13.01.2006 № 1А «Об утверждении реестра городских автобусных маршрутов на 2006 год» ранее заключенные договоры, в т.ч. вышеперечисленные, были пролонгированы на 2006 год.

Как следует из вышеназванного приказа, в 2006 году на рассматриваемом рынке осуществляли деятельность 29 хозяйствующих субъектов, в том числе ИП Асоцкий Е.А. – на маршрутах №№ 010, 044, 054, 070 и ИП Терехова Н.Ю. – на маршруте № 050.

В период с 22.01.2007 по 30.01.2007 Комиссией Администрации города Екатеринбурга был проведен соответствующий конкурс.

Согласно конкурсной документации конкурс проводился на 6 Лотов:

- маршрут № 20 «Елизавет – Драмтеатр» (снят с конкурса);

- маршрут № 26 «Южная – 17я Мехколонна» (победитель – ООО «УралАтоЮг»);

- маршрут № 38 «Радиотехникум – Сосновый Бор» (победитель – ООО «Ю-Ви-Эй»);

- маршрут № 46 «Громова – пл. 1905 года» (победитель – ООО «Декар»);

- маршрут № 07 «пл. 1905 года – Онкология» (победитель – ООО «МАПП»);

- маршрут № 35-К «Заречный – Сосновый Бор» (победитель – ООО «Урал-Универсал»).

Согласно имеющейся в материалах дела информации «Количество автобусов на таксомоторных маршрутах 2009 год», в г. Екатеринбурге осуществляли пассажирские перевозки 18 хозяйствующих субъектов по 45 маршрутам, в том числе ИП Асоцкий Е.А. – на маршрутах №№ 010, 044, 054, 070 и ИП Терехова Н.Ю. – на маршрутах №№ 022, 050.

В августе 2009 года Комитетом по транспорту, организации дорожного движения и развитию улично-дорожной сети Администрации города Екатеринбурга в адрес ИП Асоцкого Е.А. и ИП Тереховой Н.Ю. были направлены письма, соответственно, от 10.08.2009 №27.2-31-711 и от 10.08.2009 №27.2-31-712, согласно которым Администрация города Екатеринбурга отказывается от дальнейшего сотрудничества с 01.09.2007 с указанными предпринимателями.

В соответствии с Постановлением Главы г. Екатеринбурга от 22.09.2005 № 890 в октябре 2009 года проведен конкурс на право заключения соответствующих договоров по маршрутам №№ 010 (Лот № 1), 054 (Лот № 2), 070 (лот № 3).

Конкурсная документация была утверждена 07.10.2009 председателем Комитета по транспорту, организации движения и развития улично-дорожной сети.

Согласно Решению от 19.10.2009 рабочей группы по совершенствованию пассажирских перевозок победителями в конкурсе признаны:

- по Лоту № 1 (маршрут № 010) – ООО «Авто-Ном»;
- по Лоту № 2 (маршрут № 054) – ООО «МАПП г. Екатеринбурга»;
- по Лоту № 3 (маршрут № 070) – ООО «Параллель».

Вместе с тем, Комиссии Свердловского УФАС России представлены копии обращений:

- ООО «МАПП г. Екатеринбурга» (исх. от 25.11.2009 № 65) в Комиссию по совершенствованию пассажирских перевозок об отказе предприятия от обслуживания маршрута № 054 (Лот №2) в связи с отсутствием транспортных средств;
- Администрации города Екатеринбурга (исх. от 11.12.2009 № 272-31/1147) в ООО «Параллель» о признании общества победителем Конкурса по Лоту № 2 (маршрут № 054) в связи с указанным отказом ООО «МАПП г. Екатеринбурга».

Таким образом, ООО «Авто-Ном» отобрано в качестве перевозчика по маршруту № 010 (Лот №1), а ООО «Параллель» – по маршрутам №№ 054, 070 (Лоты № 2, № 3).

Также письмом от 10.08.2009 № 27.2-29-709 Администрация города Екатеринбурга уведомила о прекращении договорных отношений ООО «Центральный автовокзал», осуществлявшее автобусные пассажирские перевозки в г. Екатеринбурге по маршруту № 028 «Железнодорожный вокзал - Городская больница № 6» (в последующем «Железнодорожный вокзал- ТЦ МЕГА»).

Таким образом, имеет место факт нарушения органом местного самоуправления (Администрацией города Екатеринбурга) его отраслевым (функциональным) органом п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам-перевозчикам (ООО «Профиль», ООО «Параллель», ИП Асоцкому Е.А., ООО «Центральный автовокзал») путем направления им писем с требованием прекратить осуществление пассажирских перевозок: от 10.08.2009 № 27.2-31-713 (ООО «Профиль»), от 10.08.2009 № 27.2-31-711 (ИП Асоцкому Е.А.), от 10.08.2009 № 272-29-709 (ООО «Центральный автовокзал»), от 10.08.2009 № 27.2-31-712 (ИП Тереховой Н.Ю), а также в отказе от согласования хозяйствующему субъекту-перевозчику (ООО «Параллель») паспортов автобусных маршрутов №№ 010, 054, 070.

Экономическую основу местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 49 Закона о местном самоуправлении составляют находящиеся в муниципальной

собственности **имущество**, средства местных бюджетов, а также **имущественные права** муниципальных образований. Поэтому в собственности муниципальных образований на основании п. 1 ч. 1 ст. 50 Закона о местном самоуправлении может находиться имущество, предназначенное для решения вопросов местного значения, в том числе пассажирский транспорт и другое **имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения** (ч. 4, п. 4 ч. 2 и п. 3 ч. 3 ст. 50 Закона о местном самоуправлении).

Собственнику в силу п. 1 ст. 209 ГК РФ принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом, а в силу ст. 136 ГК РФ также и права на поступления, полученные в результате использования такого имущества (плоды, продукция, доходы), если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или договором об использовании этого имущества. По своему характеру указанные права являются имущественными и абсолютными (исключительными). Собственник на основании п. 2 ст. 209 ГК РФ вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и **обременять** его другими **способами**, распоряжаться им иным образом.

Боле того, в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы согласно п. 5 ст. 790 ГК РФ возмещаются транспортной организации за счет средств соответствующего бюджета.

Муниципальные образования на основании п. 1 ст. 2 ГК РФ могут **участвовать в регулируемых гражданским законодательством отношениях** с применением к ним согласно п. 2 ст. 124 ГК РФ норм, определяющих участие в таких отношениях юридических лиц, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов. От имени муниципальных образований на основании п. 2 ст. 125 и п. 2 ст. 215 ГК РФ своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Договором в п. 1 ст. 420 ГК РФ признается **соглашение об** установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей двух или нескольких лиц, которые свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора (п. 2 ст. 1 ГК РФ) и на основании ст. 421 ГК РФ свободны в заключении договора (п. 1), могут заключить договор, как предусмотренный, так и не предусмотренный законом или иными правовыми актами (п. 2), а также могут заключить смешанный договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (п.3). При этом в силу п. 1 ст. 8 и п. 2 ст. 307 ГК РФ любой и каждый договор является **основанием возникновения и последующего существования обязательств**, к которым согласно п. 3 ст. 420 ГК РФ применяются

общие положения об обязательствах, если иное не предусмотрено правилами главы 27 ГК РФ и правилами об отдельных видах договоров, содержащимися в ГК РФ. Общими положениями об обязательствах (статьи 307 - 419 ГК РФ) предусмотрено, что в силу обязательства одно лицо (должник) **обязано совершить** в пользу другого лица (кредитора) **определенное действие**, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т.п., **либо воздержаться от определенного действия**, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности (п. 1 ст. 307 ГК РФ); Если каждая из сторон по договору несет обязанность в пользу другой стороны, она считается должником другой стороны в том, что обязана сделать в ее пользу, и одновременно ее кредитором в том, что имеет право от нее требовать (п. 2 ст. 308 ГК РФ); Обязательство не создает обязанностей для лиц, не участвующих в нем в качестве сторон (для третьих лиц), а в случаях, предусмотренных законом, иными правовыми актами или соглашением сторон, обязательство может создавать для третьих лиц права в отношении одной или обеих сторон обязательства (п. 3 ст. 308 и ст. 430 ГК РФ).

Таким образом, решить вопрос местного значения по организации транспортного обслуживания населения объективно можно посредством **возложения** на перевозчика **обязанности** осуществлять в пользу пассажиров (населения) определенную деятельность, **а не** наделением его **правом** на ее осуществление. При этом в стандартной форме договора (п. 1.1, п. 2.1.3, п. 4.1) установлена именно **обязанность** перевозчика осуществлять определенную деятельность, для исполнения которой ему необходимы **права** в отношении имущества, предназначенного для транспортного обслуживания населения, поскольку в соответствии с Правилами перевозок пассажиров остановочные пункты **обустриваются** защитными средствами от атмосферных осадков, если это позволяют земельные участки, примыкающие к остановочному пункту (п. 18), а также **оборудуются** указателями, определяющими место остановки транспортного средства для посадки (высадки) пассажиров (п. 14), которые должны содержать:

а) условное обозначение транспортного средства, используемого для осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа;

б) наименование остановочного пункта;

в) номера маршрутов регулярных перевозок, в состав которых включен остановочный пункт;

г) наименование конечного остановочного пункта каждого маршрута регулярных перевозок;

д) расписание для всех маршрутов регулярных перевозок, в состав которых включен остановочный пункт, за исключением остановочных пунктов, в которых посадка (высадка) пассажиров осуществляется по их требованию;

е) надпись "По требованию" в остановочных пунктах, в которых посадка (высадка) пассажиров осуществляется по их требованию;

ж) наименование, адрес и контактные телефоны органа, обеспечивающего контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа.

Заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального **имущества** в соответствии с ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров, за исключением прямо указанных в ней случаев.

В соответствии со ст. 447 ГК РФ договор может быть заключен путем проведения торгов в форме аукциона или конкурса, если иное не вытекает из **его сущности** (п. 1 и п. 4); в качестве организатора торгов может выступать собственник вещи или обладатель иного имущественного права на нее (п. 2); в случаях, указанных в ГК РФ или ином законе, договоры о продаже вещи или имущественного права могут быть заключены только путем проведения торгов (п. 3). Общие положения о купле-продаже (§ 1 главы 30 ГК РФ), согласно п. 4 ст. 454 ГК РФ применяются к продаже имущественных прав, если иное не вытекает из содержания или характера этих прав. К публичному конкурсу, содержащему обязательство заключить с победителем конкурса договор, согласно п. 5 ст. 1057 ГК РФ правила, предусмотренные главой 57 ГК РФ, применяются постольку, поскольку статьями 447 - 449 ГК РФ не предусмотрено иное.

Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества на основании ч. 5 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции утверждены Приказом ФАС РФ от 10.02.2010 № 67. При этом **указанный порядок заключения договоров согласно ч. 2 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции не распространяется на имущество, распоряжение которым осуществляется в соответствии законодательством РФ о концессионных соглашениях.**

Деятельность по обеспечению маршрутных перевозок транспортом общего пользования является **предметом** типового концессионного соглашения, утвержденного на основании ч. 4 ст. 10 Закона о концессионных соглашениях Постановлением Правительства РФ от 22.12.2006 № 791, **объектом** которого согласно ч. 1 ст. 3 и п. 12 ч. 1 ст. 4 Закона о концессионных соглашениях является имущество транспорта общего пользования (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением).

Так, например, Положением об организации транспортного обслуживания населения на территории Артемовского городского округа, утвержденного Постановлением Администрации Артемовского городского округа от 19.10.2010 № 1280-ПА определение перевозчиков осуществляется на конкурсной основе (п. 20), и предметом данного конкурса является право заключения договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по маршрутной сети городского округа (**концессионного соглашения**) в объеме, обеспечивающим потребности населения в транспортном обслуживании.

По концессионному соглашению согласно одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенный этим соглашением объект концессионного соглашения, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности (ч. 1 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях). При этом к **реконструкции** объекта концессионного соглашения относятся мероприятия по его переустройству на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным оборудованием, изменению технологического или функционального назначения объекта концессионного соглашения или его отдельных частей, иные мероприятия по **улучшению характеристик и эксплуатационных свойств** объекта концессионного соглашения (ч. 3 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях).

Концессионное соглашение согласно ч. 2 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях и п. 3 ст. 421 ГК РФ является договором, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных федеральными законами. К отношениям сторон концессионного соглашения применяются в соответствующих частях правила гражданского законодательства о договорах, элементы которых содержатся в концессионном соглашении, если иное не вытекает из настоящего ФЗ или существа концессионного соглашения.

При этом продукция и доходы, полученные концессионером в результате осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, на основании ч. 7 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях и ст. 606 ГК РФ являются собственностью концессионера, а на основании ст. 305 ГК РФ права на защиту своего владения против третьих лиц и даже против собственника. По своему характеру указанные права также являются имущественными и абсолютными (исключительными).

Концессионное соглашение согласно ч. 1 ст. 13 ФЗ от 21.07.2005 № 115-ФЗ заключается путем проведения конкурса на право заключения концессионного соглашения, за исключением случаев, предусмотренных статьей 37 настоящего ФЗ.

При рассмотрении дел связанных с нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, согласно п. 8 Постановление Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 органу местного самоуправления необходимо указать **конкретную норму Федерального закона, разрешившую ему** принять соответствующий акт, осуществить действия (бездействие). При этом к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Более того, оказываемые по договору перевозки пассажира услуги в силу ст. 128 ГК РФ относятся к объектам гражданских прав, оборотоспособность которых на основании п. 2 ст. 129 и п. 3 ст. 49 ГК РФ, п. 62 ст. 17 ФЗ от 08.08.2001 N 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов

деятельности" ограничена, поскольку нахождение их в обороте допускается по специальному разрешению. При этом к лицензируемым видам деятельности согласно ст. 4 ФЗ от 08.08.2001 N 128-ФЗ **относятся такие виды деятельности, регулирование которых не может осуществляться иными методами, кроме как лицензированием.**

Одним из исключений, предусмотренных ч. 1 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции является предоставление прав в отношении муниципального имущества в порядке предоставления **муниципальной преференции** (п. 9), под которой в п. 20 ст. 4 Закона о защите конкуренции (в ред. ФЗ от 17.07.2009 № 164-ФЗ) понимается **предоставление** органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями отдельным хозяйствующим субъектам **преимущества**, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, **путем передачи** муниципального **имущества, иных объектов гражданских прав** либо путем предоставления имущественных льгот.

К объектам гражданских прав согласно ст. 128 ГК РФ относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное **имущество, в том числе имущественные права**; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага.

При этом в силу п. 1 ч. 4 ст. 19 Закона о защите конкуренции **не является** муниципальной преференцией предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав **по результатам торгов**, проводимых в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Муниципальная помощь (преференция) предоставляется в целях, предусмотренных ст. 19 Закона о защите конкуренции и исключительно с предварительного согласия в письменной форме антимонопольного органа (ст. 20 Закона о защите конкуренции).

ЕМУП «МОАП» представлена копия договора № 3 от 01.07.2008, заключенного с Администрацией города Екатеринбурга на оказание транспортных услуг по перевозке пассажиров на территории муниципального образования город Екатеринбург.

Согласно п. 3.1 Договор был заключен на срок до 01.01.2009. Дополнительным соглашением от 26.12.2008 п. 3.1 Договора был изменен в сторону увеличения срока его действия – до 01.01.2012.

Также между Администрацией города Екатеринбурга и ЕМУП «МОАП» был заключен Договор № 3 от 01.01.2009 на оказание транспортных услуг по перевозке пассажиров на территории муниципального образования город Екатеринбург.

Согласно п. 3.1 указанного договора, срок его действия устанавливался до 01.01.2010.

Таким образом, фактически между Администрацией города Екатеринбурга и ЕМУП «МОАП» в период с 01.01.2009 до 01.01.2010 действовало два договора № 3 с одним и тем же предметом – деятельность по обеспечению маршрутных перевозок транспортом общего пользования (Приложение № 1 к договорам).

Исходя из позиции ответчика, действующим является Договор № 3 от 01.07.2008 с перечнем маршрутов в редакции Приложения № 1 к Договору от 01.01.2009.

Сопоставив приложения № 1 обоих договоров, Комиссия пришла к выводу, что маршруты перевозок частично совпадают. Вместе с тем, Приложение № 1 к договору от 01.07.2008 содержит перечень, состоящий из 43 маршрутов, а в Приложении № 1 к договору от 01.01.2009 приводится перечень, состоящий из 37 маршрутов.

Кроме того, маршруты под одинаковыми номерами, в разных приложениях имеют различные начальные (конечные) остановочные пункты. А именно:

Приложение № 1

к Договору № 3 от 01.07.2008

к Договору № 3 от 01.01.2009

№ маршрута

Южная - п. Рудный - Опытн. завод	17	ТЦ «Дирижабль» - Опытн. завод
Юж.А/вокзал - п.Елизавет	20	Елизавет – Драмтеатр
Краснолесье –ЖДВ	21	Онуфриева-ЖДВ
ЖДВ-Академгородок	23	Онуфриева-ЖДВ
ТЦ МЕГА-Высоцкого	25	Радиотехникум-Высоцкого
Пехотинцев – метро «Динамо»	33	Пехотинцев - гост. «Центральная»
Пехотинцев-Метро «Динамо»	33а	Пехотинцев - гост. «Центральная»
МКР Заречный-Пехотинцев-УРФУ	36	Отсутствует
17 Мехколонна-Патра-УРФУ	50м	Отсутствует
Карнавал-Синие Камни	60	Вокзальная-Синие камни
Зоологическая-Синие Камни	76	Громова-Синие камни
Южная-с.Верхнемакарово	110м	Отсутствует
УЗТМ-Зеленый бор	142	Отсутствует
ЖДВ-Таватуй	147	Отсутствует
ЖДВ-с.Новоалексеевское	152	Отсутствует
УЗТМ-поворот на д.Крутиха	159	Отсутствует

Таким образом, в период 2008 – 2010 г.г. маршруты пассажирских перевозок транспортом общего пользования в г. Екатеринбурге претерпевали изменения.

Согласно объяснениям ЕМУП «МОАП» данным в ходе рассмотрения дела № 68, у него увеличено количество подвижного состава, а именно:

- приобретен новый подвижной состав (в 2009 г. - 72 единицы марки НефАЗ, всего с

2007 по 2009 получено 211 подвижных единиц марки НефАЗ);

- изменены схемы движения маршрутов №№ 21,23,50,76 (увеличена протяженность маршрута) перевозки по которым осуществлялись ЕМУП «МОАП». Маршрут № 50 закрыт. Кроме того, на основании Приказа Администрации г. Екатеринбурга от 28.08.2009 № 23 открыт маршрут № 50М.

Перевозчиком по измененным маршрутам № 21, 23, 76 и вновь открытому – № 50М, определено ЕМУП «МОАП» вне торгов, поскольку конкурсы проведены Администрацией города Екатеринбурга только по маршрутам №№ 010, 054, 070.

Таким образом, имеет место нарушение п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившееся в предоставлении хозяйствующему субъекту-перевозчику (ЕМУП «МОАП»), преимущества, которое обеспечивает ему более выгодные условия деятельности по осуществлению пассажирских перевозок, путем передачи ему по договорам № 3 от 01.07.2008 и № 3 от 01.01.2009 объектов гражданских прав (муниципальной преференции) с нарушением порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

Решением Свердловского УФАС России от 22.01.2010 по делу № 68 признан факт нарушения Администрацией города Екатеринбурга (ее отраслевым (функциональным) органом) ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в осуществлении ограничивающих конкуренцию действий при решении вопроса местного значения по созданию условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения, которыми в совокупности вводятся ограничения в отношении осуществления регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в городском сообщении и предоставляются преимущества муниципальному перевозчику (ЕМУП «МОАП»), обеспечивающие ему более выгодные условия деятельности на соответствующем товарном рынке путем:

- направления Комитетом по транспорту, организации дорожного движения и развитию улично-дорожной сети Администрации города Екатеринбурга писем от 10.08.2009 № 27.2-31-711, №27.2-31-712 о закрытии маршрутов №№ 010, 022, 044, 050, 054, 070 соответствующим перевозчикам.

- изменения схем движения маршрутов №№ 21, 23, 76, закрытия маршрута № 50 с открытием взамен маршрута № 50М;

- закрепления за МУП МОАП маршрута 50М с одновременным закреплением автобусов МУП МОАП для обслуживания маршрутов №№ 21, 23, 76 и увеличением количества рейсов по вышеуказанным маршрутам;

- проведения конкурса на право заключения договора на оказание транспортных услуг по перевозке пассажиров по маршрутам №№ 010, 070.

На основании Решения от 22.01.2010 по делу № 68 Администрации города Екатеринбурга было выдано Предписание от 22.01.2010 о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем недопущения дискриминационного доступа на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию (ОКВЭД – 60.21.1) в городском сообщении путем выработки единого

подхода по доступу хозяйствующих субъектов на соответствующий рынок при изменении действующих и открытии новых маршрутов пассажирских перевозок.

Решение и Предписание по делу № 68 оспаривались Администрацией города Екатеринбурга в Арбитражном суде Свердловской области (дело № А60-14747/2010-С9).

Арбитражный суд Свердловской области решением от 02.07.2010 иски требования Администрации города Екатеринбурга удовлетворил частично, признав недействительным предписание Свердловского УФАС России от 22.01.2010 по делу № 68 в части возложения на Администрацию города Екатеринбурга обязанности выработать единый подход по доступу хозяйствующих субъектов на соответствующий рынок при изменении действующих и открытии новых маршрутов пассажирских перевозок.

В остальной части заявленных требований суд отказал.

Решение Арбитражного суда Свердловской области от 02.07.2010 по делу № А60-14747/2010-С9 вступило в законную силу 02.08.2010 и в силу ч. 1 ст. 16 АПК РФ является обязательными для органа местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан.

В соответствии со ст. 52 Закона о защите конкуренции до вступления решения арбитражного суда в законную силу срок исполнения предписания был приостановлен.

Согласно оставленной судом без изменения части Предписания, Администрации города Екатеринбурга надлежало устранить нарушение антимонопольного законодательства, путем недопущения дискриминационного доступа на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию (ОКВЭД – 60.21.1) в городском сообщении.

В соответствии с ч. 1 и ч. 4 ст. 51 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган осуществляет контроль за исполнением выданных предписаний. При этом предписание по делу о нарушении антимонопольного законодательства подлежит исполнению в установленный им срок, а под неисполнением в срок предписания по делу о нарушении антимонопольного законодательства понимается исполнение предписания частично в указанный этим предписанием срок или уклонение от его исполнения. Неисполнение в срок указанного предписания является нарушением антимонопольного законодательства.

В ходе заседания Комиссии по делу № 68 01.11.2010 установлено, что предписание Свердловского УФАС России от 22.01.2010 в части, непризнанной судом незаконной, Администрацией города Екатеринбурга не исполнено.

Более того, Администрацией города Екатеринбурга совершены действия, заведомо исключающие исполнение Предписания по делу № 68, о чем свидетельствуют обращения ООО «Профиль» (вх. от 07.09.2010 № 01-93020) и ООО «Центральный автовокзал» (вх. № 01-3182 от 15.03.2011).

Таким образом, имеет место нарушение Администрацией города Екатеринбурга ст. 51 Закона о защите конкуренции, выразившегося в неисполнении Предписания Свердловского УФАС России от 22.01.2010 по делу № 68 в части недопущения

дискриминационного доступа на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию в городском сообщении.

При принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства Комиссия согласно п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, а также о необходимости осуществления других действий, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства, в том числе вопрос о направлении материалов в правоохранительные органы, об обращении в суд, о направлении предложений и рекомендаций в государственные органы или органы местного самоуправления. При этом Комиссия учитывает следующие обстоятельства:

В соответствии с ч. 7 ст. 51 Закона о защите конкуренции в случае привлечения ответчика, ответчиков по делу к административной ответственности за невыполнение в срок предписания комиссия в течение пяти рабочих дней с даты вынесения постановления о назначении административного наказания выносит определение об установлении новых сроков исполнения ранее выданного предписания.

Постановление Главы города Екатеринбурга от 22.09.2005 № 890 «О совершенствовании пассажирских перевозок на территории города Екатеринбурга», регулирует некоторые частные моменты организации транспортного обслуживания населения.

Муниципальный акт, определяющий общий порядок организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на маршрутах регулярных перевозок в городе Екатеринбурге отсутствует (не принят).

Аналогично, отсутствует муниципальный акт, который бы «узаконил» единую маршрутную сеть городского транспорта, хотя такая сеть фактически сложилась и остается, в большей части, неизменной на протяжении длительного периода времени.

Комиссии представлен проект Постановления «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом на маршрутах регулярного городского сообщения на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

Проанализировав представленный проект нормативного акта, Комиссия антимонопольного органа считает, что указанный документ требует существенной доработки, поскольку не устраняет дискриминации в доступе на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию в городском сообщении.

Руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1–4 ст. 41, ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции,

РЕШИЛА:

1. Признать факты нарушений органом местного самоуправления (Администрацией города Екатеринбурга) его отраслевым (функциональным) органом:

1.1 пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующим субъектам-перевозчикам (ООО «Профиль», ООО «Параллель», ИП Асоцкому Е.А., ООО «Центральный автовокзал») путем направления им писем с требованием прекратить осуществление пассажирских перевозок: от 10.08.2009 № 27.2-31-713 (ООО «Профиль»), от 10.08.2009 № 27.2-31-711 (ИП Асоцкому Е.А.), от 10.08.2009 № 272-29-709 (ООО «Центральный автовокзал»), от 10.08.2009 № 27.2-31-712 (ИП Тереховой Н.Ю), а также в отказе от согласования хозяйствующему субъекту-перевозчику (ООО «Параллель») паспортов автобусных маршрутов №№ 010, 054, 070;

1.2 пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении хозяйствующему субъекту-перевозчику (ЕМУП «Муниципальное объединение автобусных предприятий») преимущества, которое обеспечивает ему более выгодные условия деятельности по осуществлению пассажирских перевозок, путем передачи ему по договорам № 3 от 01.07.2008 и № 3 от 01.01.2009 объектов гражданских прав (муниципальной преференции) с нарушением порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

1.3 статьи 51 Закона о защите конкуренции, выразившегося в неисполнении Предписания Свердловского УФАС России от 22.01.2010 по делу № 68 в части недопущения дискриминационного доступа на рынок автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию в городском сообщении.

2. Выдать Администрации города Екатеринбурга предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства.

Председатель Комиссии

М.В. Пушкарева

Члены Комиссии

С.Н. Волков

Л.В. Смирнягина

А.О. Слепухин

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

Примечание. За невыполнение в установленный срок законного решения 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 решение антимонопольного органа.

ПРЕД П И С А Н И Е

по делу № 68/72/24

02.06.2011

г. Екатеринбург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области по рассмотрению дел по признакам нарушения антимонопольного законодательства (Приказ Свердловского УФАС России от 26.04.2011 № 216) в составе:

председатель Комиссии Пушкарева М.В., заместитель руководителя Управления;
члены Комиссии: Волков С.Н., заместитель руководителя Управления;
Смирнягина Л. В., начальник отдела контроля органов власти;
Слепухин А.О., заместитель начальника отдела контроля органов власти;
Бокша А. А., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти

руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании пункта 2 решения Свердловского УФАС России от 19.05.2011 по делу № 68/72/24 о нарушениях Администрацией города Екатеринбурга пункта 2 части 1

статьи 15 Закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (п. 1.1) и пункта 7 части 1 статьи 15 Федерального Закона от 26 июля 2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (п. 1.2),

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации города Екатеринбурга в месячный срок с момента получения настоящего Предписания прекратить нарушение:

1.1 пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем отзыва писем от 10.08.2009 № 27.2-31-713 (ООО «Профиль»), от 10.08.2009 № 27.2-31-711 (ИП Асоцкому Е.А.), от 10.08.2009 № 272-29-709 (ООО «Центральный автовокзал»), от 10.08.2009 № 27.2-31-712 (ИП Тереховой Н.Ю).

1.2 пункта 7 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции путем принятия всех зависящих мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав, переданных с нарушением порядка, установленного главой 5 Закона о защите конкуренции.

2. Информировать Свердловское УФАС России об исполнении предписания не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель Комиссии

М.В. Пушкарева

Члены Комиссии:

С.Н. Волков

Л.В. Смирнягина

А.О. Слепухин

А.А. Бокша

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

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.