

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕШЕНИЕ

Комиссии Управления Федеральной антимонопольной службы по Курской области

по делу №02/08-13-2014

Резолютивная часть решения оглашена 21 марта 2014 года.

Решение в полном объеме изготовлено 04 апреля 2014 года. г. Курск

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

рассмотрев дело №02/08-13-2014 по признакам нарушения Администрацией Курской области (305002, г.Курск, Красная Площадь, Дом Советов) пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», в присутствии представителя заявителя — ИП Н. (по доверенности) — В., представителя Администрации Курской области (по доверенности) — С., представителей комитета промышленности, транспорта и связи Курской области (по доверенностям) — М., Д., в отсутствие заявителя ИП И., надлежащим образом извещенного о времени и месте рассмотрения дела,

УСТАНОВИЛА:

В Управление ФАС по Курской области поступили заявления индивидуальных предпринимателей И. и Н. на действия Администрации Курской области, выразившиеся в принятии правового акта — Постановления №2-па от 10.01.2014г., отдельные положения которого ограничивают конкуренцию при проведении конкурсов на право заключения договоров на осуществление транспортного обслуживания по пригородным и межмуниципальным автобусным маршрутам и создают преимущественные условия для отдельных хозяйствующих субъектов (п.6, п.9 Критериев конкурсного отбора перевозчиков, утв. Постановлением Администрации Курской области от 10.01.2014г. №2-па).

В процессе рассмотрения данных заявлений Управлением установлено следующее.

10.01.2014 года Администрацией Курской области принят правовой акт — Постановление №2-па «О порядке проведения конкурса на право заключения договора на осуществление транспортного обслуживания населения

автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении маршрутной сети Курской области и Критериях конкурсного отбора перевозчиков».

Приложением к вышеуказанному постановлению являются «Критерии конкурсного отбора перевозчиков», в соответствии с которыми осуществляется оценка заявок участников, принявших участие в конкурсе.

Из материалов дела следует, что в соответствии с п.6 Критериев конкурсного отбора за наличие у участника торгов подвижного состава (с подтверждением права собственности, хозяйственного ведения или иного основания владения) в собственности (на праве хозяйственного ведения, оперативного управления) такому участнику начисляется плюс 2 балла, по договору лизинга - плюс 1 балл, а за наличие аналогичного по своим характеристикам подвижного состава на ином законном основании (договор аренды, безвозмездного пользования, по другим соглашениям) - ноль баллов.

В соответствии с п.9 Критериев наличие у участников конкурса производственной базы для технического обслуживания, текущего ремонта и проведения предрейсового технического контроля транспортных средств на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления оценивается «плюс 2 балла», в то время как наличие такой же производственной базы на ином законном основании (договор аренды, безвозмездного пользования, по другим соглашениям) оценивается «плюс 1 балл».

Статьей 15 ФЗ «О защите конкуренции» установлено, что федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Проанализировав вышеизложенные факты, председатель Комиссии Управления ФАС по Курской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства признал их достаточными для возбуждения дела по признакам нарушения Администрацией Курской области части 1 статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», выразившегося в принятии правового акта — Постановления №2-па от 10.01.2014г., отдельные положения которого могут привести к ограничению конкуренции при проведении конкурсов на право заключения договоров на осуществление транспортного обслуживания по пригородным и межмуниципальным автобусным маршрутам и созданию преимущественных условий для отдельных хозяйствующих субъектов (п.6, п.9 Критериев конкурсного отбора перевозчиков, утв. Постановлением Администрации Курской области от 10.01.2014г. №2-па).

На заседании Комиссии Управления ФАС по Курской области, представитель заявителя ИП Н. пояснил, что согласно п.6, п.9 Критериев конкурсного отбора перевозчиков, утв. Постановлением Администрации Курской области от 10.01.2014г. №2-па установлено дополнительное количество баллов за наличие имущества в собственности перевозчика. Перевозчики – индивидуальные предприниматели, не имеющие в собственности производственно-техническую базу, заключают договор с лицом, 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 ремонт на производственно-технической базе, находящейся в собственности и выход на линию транспортного средства, прошедшего технический осмотр и 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 ремонт транспортных средств и межсервисное обслуживание. Аналогичные доводы приведены заявителем относительно наличия подвижного состава. Таким образом, по условиям безопасности оба перевозчика (имеющий и не имеющий в собственности производственно-техническую базу и подвижной состав) находятся в равных условиях.

Кроме того, представитель заявителя пояснил, что при подсчете баллов каждого участника конкурса, разница в установленных Критериями конкурсного отбора перевозчиков баллов (п.6, п.9) может повлиять на результат торгов, и претендент, имеющий лучшую по техническим характеристикам производственную базу, но на другом вещном праве (аренда, пользование и др.) проигрывает конкурс, так же как претендент, имеющий в наличии подвижной состав не в собственности, а на ином законном основании (аренда, пользование и др.).

Представитель Администрации Курской области пояснила, что действия Администрации Курской области по установлению спорных критериев оценки совершались с учетом положений статей 16, 18, 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995 г. №196-ФЗ и обусловлены необходимостью оказания услуг по перевозке пассажиров надлежащего качества и в требуемом объеме, отвечающих требованиям безопасности, поскольку позволяют, по мнению ответчика, оценить степень организации перевозчиком безопасных условий перевозки пассажиров, наличие учета, анализа и предупреждения (профилактики) дорожно-транспортных происшествий, а также необходимостью выявления в результате конкурса наиболее конкурентоспособного хозяйствующего субъекта, который и будет признан победителем.

Кроме того, представитель Администрации Курской области указала, что оспариваемые перевозчиками критерии не оказывают негативного влияния на конкуренцию, так как каждый хозяйствующий субъект самостоятельно принимает решение об участии в конкурсе и отсутствие в собственности необходимого имущества не лишает их право подавать заявки. Оценочные показатели в виде установленных критериев при условии, что они не лишают права на участие в конкурсе, по мнению Администрации Курской области, способствуют выявлению перевозчика, способного наилучшим образом удовлетворить потребности населения в высококачественных и безопасных транспортных услугах.

На заседании Комиссии Управления ФАС по Курской области представитель Комитета промышленности, транспорта и связи Курской области пояснил, что проект постановления Администрации Курской области «О порядке проведения конкурса на право заключения договора на осуществление транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении маршрутной сети Курской области и Критериях конкурсного отбора перевозчиков» разработан комитетом промышленности, транспорта и связи Курской области. В порядке взаимодействия и для предварительного изучения на предмет соответствия законодательству Российской Федерации данный проект был направлен на

согласование в исполнительные органы государственной власти Курской области, после чего 10.01.2014г. Администрация Курской области приняла Постановление №2-па.

Выслушав объяснения сторон, проанализировав материалы дела, Комиссия Управления ФАС по Курской области приходит к следующему.

Статьей 15 ФЗ «О защите конкуренции» №135-ФЗ от 26.07.2006г. запрещается принятие органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации правовых актов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральными законами, в том числе запрещается необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами и создание дискриминационных условий.

Кроме того, в силу требований части 1 статьи 17 ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов не допускается совершение действий, приводящих к ограничению конкуренции, в том числе путем создания преимущественных условий участия в торгах для отдельных участников торгов.

В соответствии со ст.7 Закона Курской области «О маршрутных пассажирских перевозках автомобильным транспортом в Курской области» от 23.04.2002г. №23-3 К О размещение маршрутов, не включенных в государственный или муниципальный заказ, осуществляется на основе открытого конкурса.

10.01.2014 года Администрацией Курской области принят правовой акт — Постановление №2-па «О порядке проведения конкурса на право заключения договора на осуществление транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом по маршрутам регулярных перевозок в пригородном и межмуниципальном сообщении маршрутной сети Курской области и Критериях конкурсного отбора перевозчиков», регулирующий правоотношения, связанные с проведением конкурсного отбора перевозчиков, призванного обеспечить открытый и равный доступ хозяйствующих субъектов к возможности заключения контрактов на транспортное обслуживание населения на коммерческих маршрутах, не включенных в государственный или муниципальный заказ.

Вышеуказанным постановлением Администрации Курской области утверждены критерии конкурсного отбора перевозчиков, в соответствии с которыми конкурсной комиссией по бальной системе производится оценка заявок и определение победителя конкурса в порядке, определенном Положением о проведении открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Курской области.

В соответствии с п.6 Критериев конкурсного отбора за наличие у участника торгов подвижного состава (с подтверждением права собственности, хозяйственного ведения или иного основания владения) в собственности (на праве хозяйственного ведения, оперативного управления) такому участнику начисляется плюс 2 балла, по договору лизинга - плюс 1 балл, а за наличие аналогичного по своим характеристикам подвижного состава на ином законном основании (договор аренды, безвозмездного пользования, по другим соглашениям) - ноль баллов.

Кроме того, в соответствии с п.9 Критериев наличие у участников конкурса производственной базы для технического обслуживания, текущего ремонта и

проведения предрейсового технического контроля транспортных средств на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления оценивается «плюс 2 балла», в то время как наличие такой же производственной базы на ином законном основании (договор аренды, безвозмездного пользования, по другим соглашениям) оценивается «плюс 1 балл».

Таким образом, как следует из вышеуказанных пунктов Критериев конкурсного отбора, утвержденных постановлением Администрации Курской области №2-па от 10.01.2014г. о порядке проведения открытого конкурса на право выполнения регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения в Курской области, из числа лиц, допущенных к участию в конкурсе, при прочих равных условиях преимущество получают лица, имеющие право собственности (хозяйственного ведения, оперативного управления) на объекты производственно-технической базы и транспортные средства.

Как следует из письменных пояснений Администрации Курской области, установление спорных критериев обусловлено нормами ФЗ «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995г. №196-ФЗ, так как осуществление пассажирских перевозок всеми желающими без соблюдения установленных дополнительных требований может привести к угрозе безопасности при осуществлении перевозок, снижению качества предоставляемых услуг, отсутствию стабильности и регулярности в сфере осуществления пассажирских перевозок. Процедура проведения конкурсов сама по себе направлена на обеспечение конкуренции между хозяйствующими субъектами.

Статьей 1 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» 10.12.1995г. №196-ФЗ установлено, что основным принципом обеспечения безопасности дорожного движения является приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности.

Принципу обеспечения безопасности дорожного движения корреспондирует обязанность перевозчика выпускать на линию автобусы только после проведения предрейсового технического осмотра, экипированные и оборудованные в соответствии с требованиями нормативных документов. Данная обязанность возложена на перевозчиков вне зависимости от наличия у них соответствующего оборудования, производственной базы и подвижного состава на том или ином законном основании.

При этом, ни одним действующим нормативным актом Российской Федерации не установлена зависимость качества услуг и обеспечения безопасности пассажирских перевозок от наличия у участников соответствующих правоотношений имущества в собственности или на ином праве, предусмотренном гражданским законодательством.

Довод ответчика о том, что без наличия производственно-технической базы в собственности невозможно обеспечить требования транспортной безопасности, не основан на законе, не подтвержден документально.

Само по себе наличие права собственности на вещь не является критерием качества работы, услуги. Соблюдение перевозчиком обязанности обеспечить безопасность в равной степени достигается не только эксплуатацией собственной

производственно-технической базы и наличием собственного подвижного состава, но также эксплуатацией арендованной базы или использованием услуг специализированной организации путем заключения договора на обслуживание и ремонт техники.

При этом, Комиссия отмечает, что Критериями конкурсного отбора, утвержденными Постановлением №2-па, предусмотрены отдельные критерии, основанные на оценке качества, предоставляемых услуг (п.13, п.4, п.5 Критериев), а также обеспечения безопасности перевозок (п.2, п.3 Критериев).

При подаче заявок, претенденты предоставляют комиссии копии документов, подтверждающих наличие производственно-технической базы, способной обеспечить качественное и безопасное обслуживание транспортных средств, а также информацию о наличии транспортных средств, необходимых для выполнения условий конкурса. При этом наличие данной базы и транспортных средств в собственности перевозчика или же на ином законном основании, не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе и не должно создавать каких-либо преимуществ для отдельных категорий участников.

В соответствии с пунктом 24 статьи 12 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» №99-ФЗ от 04.05.2011 г. деятельность по перевозкам пассажиров автотранспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, подлежит лицензированию. Лицензирование осуществляется с целью обеспечения безопасности соответствующей деятельности и предотвращения возможного ущерба охраняемым законом интересам.

Пунктом 1 части 3 статьи 8 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» №99-ФЗ от 04.05.2011 г. предусмотрено наличие у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимым для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности.

Таким образом, лицензионным требованиям в равной степени соответствуют перевозчики, владеющие необходимым для осуществления перевозок имуществом как на праве собственности, так и ином праве.

Вид права, на котором участник конкурса владеет соответствующим имуществом (транспортными средствами, производственной базой, медицинским кабинетом) *не оказывает никакого влияния на его способность надлежащим образом обеспечить исполнение условий контракта* на транспортное обслуживание пассажиров и качество оказываемых услуг. Качество перевозок и обеспечение безопасности движения зависит не от того, в чьей собственности находится определенное имущество, а от соответствия этого имущества установленным нормативным требованиям.

В соответствии с положениями гражданского законодательства РФ, собственник и арендатор (иной законный владелец) в равной степени обладают правомочиями по владению и пользованию имуществом, при этом собственнику принадлежит более широкий круг прав, связанных с распоряжением имуществом, принадлежащим ему на праве собственности. Оказание услуг по транспортному обслуживанию населения в соответствии с договорами, заключаемыми

перевозчиками по результатам конкурсного отбора, не требует от исполнителя услуг осуществления каких-либо действий по распоряжению транспортными средствами и производственной базой, в связи с чем предоставление собственникам и обладателям права хозяйственного ведения в отношении такого имущества большего количества баллов по сравнению с конкурентами, владеющими необходимым для оказания услуг имуществом на ином вещном праве (аренда, безвозмездное пользование и т.п.), не обусловлено спецификой оказываемых услуг и направлено на создание необоснованных преимуществ таким хозяйствующим субъектам при проведении торгов.

Таким образом, в результате установления дополнительного количества баллов (по сумме критериев, предусмотренных п.п.б, 9 - «плюс 4 балла») за наличие необходимого для выполнения пассажирских перевозок имущества в собственности (хозяйственном ведении) перевозчика, ограничена возможность хозяйствующих субъектов, владеющих таким же имуществом на ином законном основании, подтвержденном соответствующими документами, участвовать в конкурсе на равных условиях с другими перевозчиками.

Более того, в силу статей 294, 296 Гражданского кодекса Российской Федерации право хозяйственного ведения и оперативного управления на имущество может возникнуть только у государственных и муниципальных предприятий, а также учреждений, в связи с чем предоставление большего количества баллов участникам торгов, владеющим производственной базой и подвижным составом на указанном праве заведомо создает преимущества данной категории хозяйствующих субъектов.

В то же время, согласно части 2 статьи 8 Конституции Российской Федерации, в Российской Федерации в равной степени признаются и защищаются государственная, муниципальная, частная и иные формы собственности.

Таким образом, создание преимуществ участникам торгов — хозяйствующим субъектам государственной или муниципальной формы собственности противоречит указанному конституционному принципу.

Кроме того, создание преимуществ на торгах собственникам необходимого для осуществления пассажирских перевозок имущества относительно иных законных владельцев посягает на базовые принципы гражданского законодательства, закрепленные в статье 1 Гражданского кодекса Российской Федерации: признание равенства участников регулируемых им отношений, свободу экономической деятельности, осуществление гражданских прав и обязанностей участниками данных правоотношений своей волей и в своем интересе, так как фактически понуждают перевозчиков приобретать имущество в собственность, затрачивая на это соответствующие ресурсы для того, чтобы обеспечить победу в конкурсе.

При таких обстоятельствах, рассматриваемыми критериями конкурсного отбора перевозчиков создаются заведомо дискриминационные условия для претендентов, не обладающих соответствующим имуществом на праве собственности либо хозяйственного ведения, оперативного управления (как правило, такими перевозчиками являются индивидуальные предприниматели и иные субъекты малого бизнеса) и предоставляются необоснованные преимущества для крупных автотранспортных предприятий, что квалифицируется как нарушение пункта 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

На основании изложенного, руководствуясь частью 1 статьи 23, статьей 41, статьей 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию Курской области нарушившей пункт 8 части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» в части принятии правового акта — Постановления №2-па от 10.01.2014г., отдельные положения которого могут привести к ограничению конкуренции при проведении конкурсов на право заключения договоров на осуществление транспортного обслуживания по пригородным и межмуниципальным автобусным маршрутам и созданию преимущественных условий для отдельных хозяйствующих субъектов (п.6, п.9 Критериев конкурсного отбора перевозчиков, утв. Постановлением Администрации Курской области от 10.01.2014г. №2-па).

2. Выдать Администрации Курской области (305002, г.Курск, Красная площадь, Дом Советов) предписание об изменении нормативного акта в части, противоречащей антимонопольному законодательству.

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

УПРАВЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

ПО КУРСКОЙ ОБЛАСТИ

П Р Е Д П И С А Н И Е

об изменении акта, нарушающего антимонопольное законодательство

Предписание объявлено 21 марта 2014 года.
Предписание изготовлено 04 апреля 2014 года. г. Курск

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

руководствуясь подпунктом «а» пункта 3 части 1 статьи 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения по делу №02/08-13-2014 о нарушении Администрацией Курской области (305002, г.Курск, Красная Площадь, Дом Советов) пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Администрации Курской области в течении 1 месяца с даты получения решения и предписания антимонопольного органа по настоящему делу в целях устранения нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» внести изменения в Постановление Администрации Курской области №2-па от 10.01.2014г., исключив п.6, п.9 Критериев конкурсного отбора перевозчиков, утв. Постановлением Администрации Курской области от 10.01.2014г. №2-па., либо приведя их в соответствие с требованиями антимонопольного законодательства.
2. Документированную информацию об исполнении настоящего предписания представить в Управление ФАС по Курской области в течение **трех дней** с даты его исполнения.
3. Контроль за исполнением предписаний возложить на члена Комиссии –

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

Примечание: *Неисполнение в установленный срок законного предписания антимонопольного органа влечёт административную ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.*