

## РЕШЕНИЕ

по объединенным в одно производство делам №№ 78 и 28

Резолютивная часть оглашена 30.05.2011

В полном объеме изготовлено 31.05.2011

31.05.2011

г. Екатеринбург

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области по рассмотрению объединенных в одно производство дел № 78 и № 28, рассмотрев в рамках главы 9 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» **(далее – Закон о защите конкуренции)** объединенные в одно производство дела № 78 и 28 по признакам нарушения Администрацией городского округа Первоуральск:

1) ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, путем:

- уклонения от рассмотрения обращения ИП Новикова А.В. об открытии маршрута и последующего необоснованного отказа;

- предоставления индивидуальным предпринимателям Головкину А.А., Салахову, Шамариной Е.А. и ООО «ТрансСфер» преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности, на осуществление автомобильных пассажирских перевозок по маршрутам №№ 02, 7, 8у, 12,

2) п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, путем предоставления ООО «ТрансСфер», ООО «Новигатор», ООО «Фазтон Авто», ООО «Ямщик» преимущества, которое обеспечивает более выгодные условия деятельности по осуществлению автомобильных пассажирских перевозок по маршрутам № 5, № 5С, № 13, №18 на рынке автомобильных пассажирских перевозок, подчиняющихся расписанию (ОКВЭД – 60.21.1) городского округа Первоуральск, путем передачи объектов гражданских прав по договору на обслуживание городских маршрутов,

### УСТАНОВИЛА:

Дело № 78 возбуждено Приказом от 26.11.2010 № 588 и определением от 29.11.2010 назначено к рассмотрению на 18.01.2011. Определениями от 18.01.2011 и от 30.03.2011 рассмотрение дела откладывалось, соответственно, на 30.03.2011 и на 03.05.2011.

Дело № 28 возбуждено Приказом от 29.03.2011 № 167 и назначено к рассмотрению на 03.05.2011.

Определением от 03.05.2011 дела № 78 и № 28 объединены в одно производство для совместного рассмотрения и их рассмотрение отложено на 26.05.2011 с объявлением перерыва до 30.05.2011, когда и была оглашена резолютивная часть решения.

Основанием для возбуждения дела № 78 в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 39 Закона о защите конкуренции явилось заявление ИП Новикова А.В. (вх. от 16.09.2010 № 01-10251) о действиях (бездействии) должностных лиц органов местного самоуправления городского округа Первоуральск, препятствующих осуществлению предпринимателем хозяйственной деятельности в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по маршрутам в границах городского округа Первоуральск.

Основанием для возбуждения дела № 28 в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 39 Закона о защите конкуренции явилось заявление ИП Бронникова А.С., ИП Рязанцева А.В., ИП Черезова А.В. (вх. № 01-114771 от 22.12.2010) о нарушении требований антимонопольного законодательства при организации пассажирских перевозок на территории ГО Первоуральск по маршрутам № 02, № 5, № 5С и № 13, № 18.

Администрация городского округ Первоуральск в своих письменных объяснениях (вх. № 01-7640 от 26.05.2011) сообщила, что арбитражными судами при рассмотрении дела № А60-8476/2009 установлено, что нормативным обоснованием полномочий органа местного самоуправления на проведение конкурсов (торгов) на право осуществления пассажирских перевозок по маршрутам, включенным в Единую городскую маршрутную сеть транспорта общего пользования, являются следующие положения действующего законодательства:

1. Согласно п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – **Закон о местном самоуправлении**) к вопросам местного значения городского округа относятся создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.
2. В соответствии с пп. 7 п. 1 ст. 16 Федерального закона от 10.12.1995 «О безопасности дорожного движения» органы местного самоуправления в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов в пределах своей компетенции самостоятельно решают вопросы обеспечения безопасности дорожного движения».

Согласно ст. 21 названного Закона мероприятия по организации дорожного движения осуществляются в целях повышения его безопасности, пропускной способности дорог федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, в ведении которых находятся автомобильные дороги.

Приведенное толкование нормативных актов указано в постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда № 17АП-7217/2009-ГК от 31.08.2009 по делу № А60-8476/2009 (стр. 15 судебного акта). Аналогичное толкование (как нормативное основание полномочий органов местного для проведения торгов на право осуществления пассажирских перевозок) названных положений федеральных законов указано в решении Арбитражного суда Свердловской области от 28.01.2010 по делу № А60-29059/20091.

Таким образом, органы местного самоуправления обладают полномочиями по допуску организаций и индивидуальных предпринимателей к осуществлению пассажирских перевозок по маршрутам, включенным в Единую маршрутную сеть городского транспорта общего пользования.

Помимо нормативных оснований наличия у органов местного самоуправления права принимать решения о допуске конкретного субъекта предпринимательской деятельности к осуществлению пассажирских перевозок по определенному маршруту, таким основанием также является административно-правовая природа складывающихся отношений. На это также указано в постановлении Семнадцатого

арбитражного апелляционного суда № 17АП-7217/2009-ГК от 31.08.2009 г. по делу № А60-8476/2009 (стр. 19 судебного акта).

Властный характер этих отношений подтверждается наличием вышеуказанных полномочий у органов местного самоуправления (властвующих субъектов). В то же время соответствующие организации и индивидуальные предприниматели (подвластные субъекты) обязаны подчиняться решениям органов местного самоуправления. Признание административно-правовой, а не гражданско-правовой природы отношений, складывающихся между перевозчиками и органами местного самоуправления при допуске последними к осуществлению пассажирских перевозок по городским маршрутам, можно найти в судебной практике судов не только Семнадцатого арбитражного апелляционного суда (Определение ВАС РФ от 24.02.2011 № ВАС-1337/10, Постановления ФАС Уральского округа от 09.12.2009 № Ф09-9629/09-С5 по делу № А60-8476/2009-СЗ, ФАС Северо-Кавказского округа от 04.04.2007 № Ф08-1668/2007 по делу № А63-9402/2006-С7, 2 постановления Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2009 № 17АП-4719/2009-ГК по делу № А50-1303/2009).

Анализ указанных судебных актов показывает, что арбитражные суды при рассмотрении дел, предметом которых являются торги на право осуществления пассажирских перевозок транспортом общего пользования, признают право органов местного самоуправления устанавливать порядок допуска субъектов предпринимательской деятельности к обслуживанию городских маршрутов. В случае, если муниципальными правовыми актами установлена процедура такого допуска, и в отношении определенного перевозчика не принималось положительное решение о его допуске согласно этой процедуре, то осуществление им пассажирских перевозок является незаконным (судебные акты всех инстанций по делу № А608476/2009, постановление Семнадцатого арбитражного суда от 29.12.2010 г. по делу № А71-11817/2010).

Вышеизложенные решения судов позволяют говорить, что судебная практика сложилась таким образом, что отношения, складывающиеся между органом местного самоуправления и перевозчиками, по допуску последних к обслуживанию городских маршрутов, осуществлению пассажирских перевозок на конкретных маршрутах, нельзя рассматривать как гражданско-правовые.

Рассматриваемые отношения между перевозчиками и органами местного самоуправления следует рассматривать только через наличие у них властных полномочий по организации транспортного обслуживания и указанной нормы ГК РФ.

Решение о допуске, принятое по итогам торгов или в административном порядке, направлено, в первую очередь, на регулирование транспортного обслуживания и обеспечение безопасности пассажирских перевозок. Поэтому договоры, которые заключаются по итогам указанных процедур, имеют целью:

- а) решить организационные вопросы транспортного обслуживания;
- б) обеспечить публичные интересы муниципального образования.

Орган местного самоуправления, будучи стороной по такому договору, не является непосредственным получателем услуг по нему. Услуги по перевозке оказываются пассажирам. Нормы гл. гл. 39, 40 ГК РФ, Федерального закона от 08.11.2007 N 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (**далее – Устав автомобильного транспорта**), Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 (**далее – Правила перевозок**) регулируют только отношения, складывающиеся между перевозчиком и пассажиром, когда последний обращается за оказанием

соответствующих услуг. Названные положения не применяются к отношениям, возникающим при допуске перевозка к обслуживанию конкретного маршрута.

Поэтому необоснованным является вывод о том, что необходимой предпосылкой для регулирования органом местного самоуправления порядка допуска перевозчиков к обслуживанию городских маршрутов является наличие у этих органов права муниципальной собственности на «пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенное для транспортного обслуживания населения».

Полномочия органов местного самоуправления по наделению субъектов предпринимательской деятельности на обслуживание того или иного маршрута городской маршрутной сети обусловлены не каким-либо вещным правом на объекты транспортной инфраструктуры, а полномочиями по организации транспортного обслуживания населения, установленными законами о местном самоуправлении и о безопасности дорожного движения (постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда № 17АП-7217/2009-ГК от 31.08.2009 по делу № А60-8476/2009 (стр. 16 судебного акта), постановление ФАС Уральского округа № Ф09-9629/09-С5 от 09.12.2009 по тому же делу (стр. 6 судебного акта).

Согласно п. 2 ст. 447 ГК РФ в качестве организатора торгов может выступать собственник вещи или обладатель иного имущественного права на нее. Если согласиться с данной логикой получается, что Администрация городского округа Первоуральск для того, чтобы провести соответствующие торги должна обладать правом собственности, иным вещным правом, владеть на каком-либо правовом основании проезжими частями улиц, остановками, площадками для отстоя транспорта общего пользования, иными объектами транспортной инфраструктуры. Только при наличии права на это имущество Администрация вправе осуществлять допуск перевозчиков в форме торгов. Данный вывод противоречит изложенным выше положениям о природе и основании полномочий органов местного самоуправления на регулирование порядка допуска к осуществлению пассажирских перевозок по городским маршрутам, определенным судебной практикой а также без учета следующих фактических обстоятельств:

а) в настоящее время в установленном порядке не оформлено право муниципальной собственности городского округа Первоуральск ни на один объект транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, остановочные пункты, площадки для отстоя автобусов и т.д.);

б) действующее законодательство не запрещает физическим и юридическим лицам владеть объектами транспортной инфраструктуры на праве собственности или на ином правовом основании (дороги, остановочные комплексы, автовокзалы и т.д.).

в) в границах города находятся автомобильные дороги, находящиеся в собственности Свердловской области. Согласно постановлению Правительства Свердловской области от 29.03.2010 г. № 520-ПП «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования регионального значения Свердловской области» к дорогам муниципального значения не относятся: подъезд к г. Первоуральску; подъезд к ж/д ст. Первоуральск по ул. Ленина; г. Первоуральск - п. Пильный (поселок находится в черте города); г. Первоуральск, ул. Вайнера; г. Первоуральск - п/л им. Гагарина.

По указанным участкам автомобильных дорог проходит 10 городских маршрутов (№ 3, 4у, 5, 5с, 6, 6у, 8, 10, 11, 13, 23), а также большая часть пригородных маршрутов (схемы городских и пригородных маршрутов с указанием участков дорог, находящихся в собственности Свердловской области прилагается).

Если за основу права на проведение торгов будут взяты вещные права организаторов

конкурса (органов государственной власти и органов местного самоуправления), их проведение будет невозможным. П. 2 ст. 447 ГК РФ не позволяет проводить торги в отношении имущества, когда их организатор не обладает правом собственности или иным имущественным правом на вещь (это же обстоятельство препятствует квалификации возникающих правоотношений как концессионных).

Таким образом, обоснование правомочий органов власти осуществлять допуск перевозчиков к обслуживанию маршрутов вещными правами на элементы транспортной инфраструктуры, приведет к невозможности осуществления всеми органами власти (и государственными и органами местного самоуправления) своих полномочий. Поскольку маршруты в большинстве случаев проходят по дорогам, относящимся к разным собственникам.

На основании изложенного Администрация полагает, что к рассматриваемым отношениям ст. 17.1 Закона о защите конкуренции не применима. В результате конкурса его победители не приобрели никакого исключительного права на пользование объектами транспортной инфраструктуры. Они по итогам конкурса получили исключительное право обслуживать городские маршруты, то есть субъект предпринимательской деятельности как победитель вправе выставить транспортные средства на маршрут, в отношении которого он по итогам торгов признан победителем, выехав на конечную остановку, начать осуществлять пассажирские перевозки по этому маршруту. Совершение таких же действий иным лицом (которое не признано победителем конкурса) следует расценивать как незаконную деятельность, что и было сделано судами трех инстанций при рассмотрении дела № А60-8476/20096.

Исключительность положения победителя конкурса в данном случае состоит в том, что он вправе устранять от обслуживания всякое третье лицо, которое наряду с ним осуществляет по нему пассажирские перевозки. Право устранять таких лиц от обслуживания маршрутов, распределенных по итогам торгов, проведенных органом местного самоуправления, подтверждено судами при рассмотрении дела № А60-8476/2009.

Под обслуживанием маршрута в данном случае следует понимать не пользование транспортной инфраструктурой как муниципальным имуществом, а право (и обязанность) заключать договоры перевозки с пассажирами. Именно за это право боролись участниками конкурса. По смыслу п. 4 ст. 447 ГК РФ под конкурсом, торгами следует понимать мероприятия, целью которых является определение лиц, наиболее способных к оптимальному разрешению поставленной задачи, обозначенной в предмете конкурса.

При проведении конкурса в 2007 году перед Администрацией городского округа Первоуральск стояла задача организовать пассажирские перевозки транспортом общего пользования наиболее рационально и безопасно, улучшить качество транспортного обслуживания в городе. Конкурс проводился в целях выбора перевозчиков, обеспечивающих лучшие условия перевозки пассажиров, и является способом регулирования транспортного обслуживания для удовлетворения потребностей населения в безопасных и качественных перевозках. Это предусмотрено в Положении о проведении конкурса, которое было утверждено постановлением Главы городского округа Первоуральск № 1697 от 10.08.2007. Эксплуатация, обслуживание или пользование транспортной инфраструктурой не были заявлены ни в качестве цели, ни в качестве предмета конкурса.

Вывод антимонопольного органа о том, что местом оказания и потребления услуги по договору перевозки пассажира транспортом общего пользования является маршрут, что, в свою очередь, «исключает возможность пассажира пользоваться именно этой услугой за пределами остановочных пунктов такого маршрута» противоречит Уставу автомобильного транспорта. Согласно ч. 3 ст. 19 названного нормативного акта регулярные перевозки пассажиров и багажа подразделяются на: 1) перевозки с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах по

маршруту регулярных перевозок; 2) перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок. Таким образом, остановка не является единственным «местом получения и потребления» услуги по перевозке.

Применение в данном деле положений ст. 17.1 Закона о защите конкуренции, положений Федерального закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (**далее - Закон о концессионных соглашениях**), также считаем необоснованными, так как конструкция договора, заключаемого по итогам торгов на право обслуживания городского маршрута, принципиально отличается от концессионного соглашения. Согласно договорам, заключенным с победителями конкурса, им какие-либо права в отношении объектов транспортной инфраструктуры не предоставлены. Объект договора концессии (концессионного соглашения) в данном случае отсутствует.

Согласно ч. 4 ст. 3 Закона о концессионных соглашениях объект концессионного соглашения, подлежащий реконструкции, должен находиться в собственности концедента на момент заключения концессионного соглашения. Указанный объект на момент его передачи концедентом концессионеру должен быть свободным от прав третьих лиц. Как было отмечено выше, не все объекты транспортной инфраструктуры города Первоуральска находятся в муниципальной собственности городского округа Первоуральск и (или) числятся в реестре муниципальной собственности.

Таким образом, отношения, возникающие между органом местного самоуправления и перевозчиком при допуске последнего к осуществлению перевозок на городских маршрутах транспорта общего пользования, не обладают необходимыми признаками, позволяющими квалифицировать эти отношения как концессионные.

В связи этим органы местного самоуправления вправе самостоятельно определять порядок и процедуры привлечения перевозчиков к обслуживанию маршрутов. Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ и законом о местном самоуправлении. В связи с отсутствием нормативного регулирования на уровне РФ, Свердловской области, все необходимые процедуры устанавливаются органами местного самоуправления в муниципальных правовых актах.

При таких обстоятельствах в действиях Администрации городского округа отсутствуют признаки нарушения антимонопольного законодательства.

ООО «Транс-Сфер» ИП Головкин А.А., ИП Оборин Г.В., ИП Ковязин Д.Б., ИП Андреева О.В., ООО «Виразж», ООО «Новигатор», ООО «Фаэтон Авто», ООО «Ямщик», ООО «Лира» считают действия Администрации городского округа Первоуральск правомерными и просят рассмотрение дела прекратить.

**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 уполномоченному 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).

Органами местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 2 Закона о местном самоуправлении являются избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 21 Устава городского округа Первоуральск (утв. Решением Первоуральского городского Совета от 23.06.2005 № 94, **далее – Устав Первоуральского ГО**) в структуру органов местного самоуправления городского округа входят, в т.ч.:

- Первоуральская городская Дума;

- Глава городского округа Первоуральск;
- Администрация городского округа Первоуральск;
- Комитет по управлению имуществом городского округа Первоуральск;
- Управление жилищно-коммунального хозяйства и строительства городского округа Первоуральск.

Создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа отнесены ст. 38 Устава городского округа Первоуральск (утв. решением Первоуральского городского Совета от 23.06.2005 N 94) к компетенции Управления жилищно-коммунального хозяйства и строительства городского округа Первоуральск (п.п. 3 п. 4).

Распоряжением Главы городского округа Первоуральск от 13.07.2010 № 306 утвержден состав постоянно действующей комиссии по проверке соблюдения договоров в сфере осуществления пассажирских перевозок.

Вместе с тем, по утверждению Администрации городского округа Первоуральск, вопросы организации пассажирских перевозок в городском округе рассматривались Комиссией по обеспечению безопасности дорожного движения (постановление Главы муниципального образования г. Первоуральск от 07.10.2002 № 2343), в полномочия которой входит согласование паспортов автобусных маршрутов, графиков движения (п. 2.4 Положения, утв. Постановлением от 07.10.2002 № 2343). Распоряжением Главы городского округа Первоуральск от 13.07.2010 № 306 утвержден состав постоянно действующей комиссии по проверке соблюдения договоров в сфере осуществления пассажирских перевозок.

Постановлением Главы городского округа Первоуральск от 10.07.2007 № 1478 утверждена единая маршрутная сеть городского и пригородного пассажирского общественного транспорта, которую образуют 18 городских автобусных маршрутов (**приложение № 1**), 12 пригородных (приложение № 2), и 3 маршрутных такси (**приложение № 3**), .

В соответствии с изменениями в единую маршрутную сеть внесенными Постановлением Главы городского округа Первоуральск **от 28.08.2007 № 1850** (опубликованы в газете Вечерний Первоуральск от 08.09.2007) из единой маршрутной сети **исключены маршруты 4у, 8у, 10у, 18.**

Постановлением Главы городского от 30.11.2007 № 2688 были утверждены итоги конкурса на право осуществления пассажирских перевозок по маршрутам внутримunicipальной (городской) сети транспорта общего пользования состоявшегося в период с 17.09.2007 по 27.11.2007. По результатам указанного конкурса с перевозчиками были заключены договоры №№ 168/07, 169/07, 170/07, 171/07, 172/07, 173/07, 174/07, 175/07, 177/07 от 29.11.2007. Срок действия договоров – до 01.12.2010.

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 Устава автомобильного транспорта является **предметом регулирования правил перевозок пассажиров**, утверждать которые на основании ч. 1 ст. 3 Устава автомобильного транспорта уполномочено Правительство РФ. Соответствующие правила утверждены 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.

Как установлено Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.08.2009 по делу № А60-8476/2009 предметом конкурса является право на обслуживание маршрутов, включенных в Единую маршрутную сеть городского транспорта. Победители конкурса получили **исключительное право** обслуживать городские маршруты.

Восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения согласно ст. 12 ГК РФ является одним из способов защиты **гражданских** прав. Арбитражные суды согласно п. 1 ст. 11 ГК РФ и ст. 28 АПК РФ рассматривают в [порядке](#) искового производства возникающие из гражданских правоотношений **экономические споры** и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной **экономической деятельности** юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

**Экономическую основу** местного самоуправления согласно ч. 1 ст. 49 Закона о местном самоуправлении составляют находящееся 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.

Согласно п. 2.1.18 договоров №№ 168/07, 169/07, 170/07, 171/07, 172/07, 173/07, 174/07, 175/07, 177/07 от 29.11.2007, №408/10 от 14.12.2010 исполнитель (перевозчик) обязан предоставить на каждом рейсе каждой единицы подвижного состава льготный (бесплатный) проезд гражданам, имеющим право такого проезда, и вправе получить компенсацию выпадающих доходов от перевозки, пассажиров, имеющих право льготного (бесплатного проезда) (п. 2.2 договоров).

Постановлением Главы городского округа Первоуральск от 20.05.2011 № 1166 утвержден Порядок предоставления субсидий из бюджета городского округа

Первоуральск для возмещения затрат, возникших при предоставлении проезда по льготной стоимости отдельным категориям граждан на городском пассажирском транспорте и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов в городском округе Первоуральск по абонементным книжкам, в 2011 году» (вместе с «Перечнем транспортных организаций, предоставляющих проезд по льготной стоимости отдельным категориям граждан на городском пассажирском транспорте и на автомобильном транспорте общего пользования пригородных маршрутов в городском округе Первоуральск по абонементным книжкам в 2011 году»). Указанные субсидии перечисляются в виде безвозмездных перечислений в виде субсидий транспортным организациям, индивидуальным предпринимателям для возмещения затрат, возникших при предоставлении проезда по льготной стоимости отдельным категориям граждан (п. 1, 2). При этом **обязательным условием для получения** субсидии в соответствии с п. 13 порядка является, в том числе, **наличие** у транспортной организации **договора** (дополнительного соглашения к договору) с Администрацией городского округа Первоуральск **на перевозку** пассажиров в городском и пригородном сообщениях.

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** наделием 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 **обустраиваются** 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.

Согласно п. 2.1.8. договоров №№ 168/07, 169/07, 170/07, 171/07, 172/07, 173/07, 174/07, 175/07, 177/07 от 29.11.2007, №408/10 от 14.12.2010. п. 2.1.6 договоров от 12.04.2010 № 01 и от 31.03.2010 № 02 исполнитель (перевозчик) обязан **обеспечить наличие** на конечных остановках маршрута (в специально отведенных местах) **информационных табличек** с указанием номера, наименования маршрута, расписания движения по маршруту или интервала движения, **контактное лицо «исполнителя»**.

**Заключение договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования** в отношении муниципального **имущества** в соответствии с ч. 1 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.

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 N 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

В соответствии с разделом VI Стратегии социально-экономического развития городского округа Первоуральск на период до 2020 года (утв. Постановлением Главы городского округа Первоуральск от 02.03.2009 № 331) для достижения устойчивого развития экономики городского округа Первоуральск предусматривается активизация внедрения механизмов партнерства и **разработка системы нормативных актов, регулирующих порядок заключения концессионных соглашений при передаче** в управление частным компаниям объектов **муниципальной собственности** (объекты коммунальной инфраструктуры, **дорожной сети**, газопроводы).

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).

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.**

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 существа** (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.

Антимонопольные требования к торгам установлены ст. 17 Закона о защите конкуренции, согласно которой при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции (ч. 1), в том числе нарушение порядка определения победителя или победителей торгов (п. 3).

Извещение о проведении торгов согласно п. 2 ст. 448 ГК РФ должно содержать во всяком случае сведения о времени, месте и форме торгов, их предмете и **порядке** проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, **определении лица, выигравшего торги**, а также сведения о начальной цене. В случае, если предметом торгов является только право на заключение договора, в извещении о предстоящих торгах должен быть указан предоставляемый для этого срок.

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 этом победителем конкурса признается участник конкурса, предложивший наилучшие условия, определяемые в порядке, предусмотренном ч. 6 ст. 32 закона (ч. 1 ст. 33 Закона о концессионных соглашениях). Согласно ч. 6 ст. 32 Закона о концессионных соглашениях содержащиеся в конкурсных предложениях условия оцениваются конкурсной комиссией путем сравнения результатов суммирования итоговой величины, определенной в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 5 ст. 36 (для каждого конкурсного предложения величины, рассчитанные по всем критериям конкурса в соответствии с положениями пунктов 1 и 2 ч. 5 ст. 36, суммируются и определяется итоговая величина), и величины, определенной в порядке,

предусмотренном ч. 5.1 ст. 36 Закона о концессионных соглашениях. В соответствии с ч. 5.1 ст. 36 Закона о концессионных соглашениях оценка конкурсных предложений в соответствии с критерием конкурса, предусмотренным ч. 2.2 ст. 24 Закона о концессионных соглашениях, осуществляется конкурсной комиссией в следующем порядке:

- 1) конкурсному предложению присваиваются баллы - от одного до десяти баллов;
- 2) величина, рассчитываемая в соответствии с таким критерием в отношении конкурсного предложения, содержащего архитектурное, функционально-технологическое, конструктивное и инженерно-техническое решения для обеспечения создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, определяется путем умножения, установленного в соответствии с ч. 2.2 ст. 24 данного закона, коэффициента на отношение количества баллов, присвоенных данному конкурсному предложению, к десяти баллам.

Постановлением Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2011 № 2893 «О временном порядке организации транспортного обслуживания населения по внутригородским маршрутам единой маршрутной сети» в связи с окончанием действия договоров и отсутствием возможности проведения конкурса было определено (п. 2);

- **объявить публичную оферту** на обслуживание маршрутов № 5, 5С, 13 входивших в состав единого лота (договор от 29.11.2007 № 174/07).

Публичная оферта во исполнение Постановления Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2011 № 2893 опубликована газете «Вечерний Первоуральск» от 25.11.2010 № 89 (18382).

Протоколом рабочей группы по организации транспортного обслуживания населения от 07.12.2010 по результатам рассмотрения поступивших заявок рекомендовано Главе городского округа Первоуральск заключить договор на обслуживание маршрутов №№ 5, 5с, 13 с претендентом № 5 (ООО «Фаэтон Авто», ООО «Навигатор» и ООО «Ямщик»). Договор № 408/10 с указанными хозяйствующим субъектами подписан 14.12.2010.

Таким образом, имеет место нарушение Администрацией городского округа Первоуральск ч. 1 ст. 15 и п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в нарушении порядка, устанавливаемого в соответствии с п. 2 ст. 448 ГК РФ, ст. 33 Закона о концессионных соглашениях и ч. 5 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции определения победителя конкурса, проведенного путем объявления на основании п. 2 Постановления Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2010 № 2893 публичной «оферты» и последующего подписания договора от 14.12.2010 408/10 с группой хозяйствующих субъектов (ООО «Фаэтон Авто», ООО «Навигатор», ООО «Ямщик»).

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).

Постановлением Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2011 № 2893 (п. 1) установлено **«продолжить действие договоров»** № 168/07, 169/07, 170/07, 171/07, 172/07, 173/07, 175/07, 177/07 от 29.11.2007 **до проведения нового конкурса** и вступления его результатов в силу.

Основанием для принятия указанного постановления явилось коллективное обращение 10 хозяйствующих субъектов, получивших право на пассажирские перевозки по результатам конкурса в 2007 г. – перевозчиков (вх. № 3676 от 30.07.2010 в Администрации).

Дополнительные соглашения № 1 к вышеуказанным договорам подписаны 30.11.2010, на основании которых, хозяйствующие субъекты, без конкурса получили возможность продолжать указанную деятельность после 01.12.2010 **«до вступления в силу результатов конкурса** на право обслуживания маршрутов» (п. 1 дополнительных соглашений).

Вместе с тем, По истечении срока действия **договора** от 29.10.2007 **№ 174/07** не был продлен срок его действия на обслуживание **маршрутов №№ 5, 5с, 13**, заключенного с индивидуальными предпринимателями Куклиным А.С., Куклиным В. С., ИП Обориным Г.В., ИП Черезовым А.В., ООО «Виразж».

Кроме того, Протоколом комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения от 19.10.2009 б/н решено:

- принять к сведению отказ Шамариной О.М, от обслуживания маршрута № 8у в пользу Шамариной Е.А. (п.8);
- заключить с ИП Головкиным договор на обслуживание маршрута № 02 (12с), в виду того что по итогам конкурса он обслуживал маршрут № 12, основой повторяющий маршрут № 02 (12с);
- Администрации объявить тендер на обслуживание маршрута № 02.

В заседании комиссии 26.05.2011 Администрация городского округа Первоуральск пояснила, что ИП Головкин А.А. к осуществлению перевозок по маршруту № 02 не приступал.

ООО «Транс-Сфер» обратилось в Администрацию городского округа Первоуральск с заявлением на обслуживание маршрутов:

- № 02, входящего в единую маршрутную сеть (Постановление Главы городского округа Первоуральск от 10.07.2007 № 1478);

- 18, исключенного из единой маршрутной сети Постановлением Главы городского округа Первоуральск от **28.08.2007 № 1850** (опубликовано в газете Вечерний Первоуральск от 08.09.2007)

Протоколом заседания городской комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения городского округа Первоуральск от 08.02.2011 (п.4) рекомендовано ООО «Транс-Сфер» выполнить согласование предложенных схем маршрутов № 02, 18 в ГИБДД. Протоколом этой же комиссии от 02.03.2010 (п. 8) в результате повторного рассмотрения заявления ООО «Транс-Сфер» решено:

- согласовать ООО «Транс-Сфер» обслуживание маршрутов №№ 02, 18 (пп. 1 п. 8);

- УЖКХ подготовить проекты договоров на обслуживание маршрутов №№ 02, 18 (пп.2.1 п. 8), а также **подготовить проекты постановления о внесении изменений в Единую маршрутную сеть** в связи с изменениями улично-дорожной сети в сезонный период (пп. 2.2 п. 8).

Администрацией городского округа Первоуральск с ООО «Транс-Сфер» **подписаны договоры** от 12.04.2010 № 01 и от 31.03.2010 № 02 на обслуживание маршрутов №№ 18, 02.

Схемы движения по маршруту №№ 02, 18 приложенные к указанным выше договорам не совпадают с схемами движения по маршрутам 02, 18 входящим в единую маршрутную сеть (приложения № 1 и № 3 к Постановлению Главы городского округа Первоуральск от 10.07.2007 № 1478). 1

Таким образом, Администрацией городского округа Первоуральск **согласованы** иные **маршруты**, не входящие в единую маршрутную сеть, утвержденную Постановлением Главы городского округа Первоуральск от 10.07.2007 № 1478. Более того, доказательств включения вновь маршрута № 18 в единую маршрутную сеть комиссии также не представлены.

Таким образом, имеют место нарушения Администрацией городского округа Первоуральск:

1) п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении хозяйствующим субъектам (ООО «Первоуральское транспортное предприятие», ООО «Ли́ра», ООО «Ви́раж», ИП Головкину А.А, ИП Шамариной Е.Л., ИП Ковязину Д.Б., ИП Андреевой О.В, ИП Ведерниковой Н.З, ИП Куклину А.С., ИП Куклину Г.В., ИП Оборину Г.В., ИП Черезову А.В., ИП Рязанцеву А.В.) преимущества, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности по осуществлению пассажирских перевозок (муниципальной преференции) путем принятия п. 1 Постановления Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2010 № 2893 «О временном порядке организации транспортного обслуживания населения по внутригородским маршрутам единой маршрутной сети» и последующего подписания дополнительных соглашений № 1 от 30.11.2010 к договорам № 168/07, 169/07, 170/07, 171/07, 172/07, 173/07, 175/07, 177/07, которыми исключается использование третьими лицами (конкурентами) муниципального имущества, предназначенного для транспортного обслуживания населения по маршрутам единой городской сети городского округ Первоуральск;

2) п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении хозяйствующему субъекту (ООО «Транс-Сфер») преимущества, которое обеспечивает ему

более выгодные условия деятельности по осуществлению пассажирских перевозок (муниципальной преференции) путем подписания с ним договоров от 12.04.2010 № 01 и от 31.03.2010 № 02, которыми исключается использование третьими лицами (конкурентами) муниципального имущества, предназначенного для транспортного обслуживания населения по маршрутам № 18, № 02;

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.

В городском округе Первоуральск принята Муниципальная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения на территории городского округа Первоуральск на 2009-2010 г.» (Решение Первоуральской городской Думы от 25.09.2008 № 490, ред. от 28.10.2010), которая предусматривает разработку сети городского пассажирского транспорта и мероприятий по совершенствованию системы управления городским пассажирским транспортом города, а также контроль за работой транспорта общественного пользования малой вместимости марки «Газель» в части соблюдения скоростного режима, расписания движения, посадки и высадки пассажиров.

ИП Новиков А.В. 20.07.2010 письменно **обратился** в Администрацию городского округа Первоуральск, **о рассмотрении заявки на обслуживание маршрута № 014** автобусами марки ГАЗ 322132 «ГАЗель» (15 ед.). (вх. № 3517 от 20.07.2010 в Администрации), который в единую маршрутную сеть городского округа Первоуральск не входит.

Согласно объяснениям сторон, данным в ходе заседания комиссии маршрут № 014 практически полностью повторяет маршрут движения № 1 единой маршрутной сети.

В связи с невозможностью рассмотрения обращения ИП Новикова А.В. на заседании комиссии по безопасности дорожного движения 22.09.2010, рассмотрение состоялось 29.11.2010. Протоколом от 29.11.2010 (п. 8) принято решение об **отказе** ИП Новикову А.В. о работе на маршруте № 14 **в виду отсутствия** испрашиваемого **маршрута в Единой маршрутной сети**.

Таким образом, имеют место нарушения Администрацией городского округа Первоуральск п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом (ИП Новиковым А.В.) путем уклонения от рассмотрения его обращения об открытии маршрута № 014 и последующего необоснованного отказа при одновременном подписании договоров от 12.04.2010 № 01 и от 31.03.2010 № 02 с ООО «Транс-Сфер»;

**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.**

Администрацией городского округа Первоуральск постановлением от 25.05.2011 № 1247 утверждено Положение «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на маршрутах регулярных перевозок на территории

городского округа Первоуральск» в соответствии с которым:

- организация маршрутов регулярных перевозок осуществляется путем установления Единой маршрутной сети городского пассажирского транспорта, которая рассчитывается и утверждается отдельно для маршрутов городской маршрутной сети и маршрутов пригородных перевозок. Установление маршрутов регулярных перевозок городского пассажирского транспорта осуществляется органами местного самоуправления в качестве реализации законодательно установленного объема властных полномочий. Маршруты не принадлежат перевозчикам, либо иным лицам в рамках вещных или обязательственных отношений.

Право обслуживания маршрутов утвержденной Единой маршрутной сети городского пассажирского транспорта являются предметом соответствующих конкурсов, которые должны проводиться не реже чем один раз в три года Администрацией городского округа Первоуральск (п. 14);

- допуск перевозчиков для обслуживания маршрутов Единой маршрутной сети городского пассажирского транспорта возможен только на основании договора, заключаемого между Администрацией городского округа Первоуральск и перевозчиком. Договор регулирует права и обязанности перевозчика и Администрации городского округа Первоуральск, как организатора перевозок. Указанный договор не является гражданско-правовым (п. 18).

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1 – 4 ст. 41, ст. 49, ст. 50, ст. 51 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факты нарушений Администрацией городского округа Первоуральск:

1.1) ч. 1 ст. 15 и п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции, выразившегося в нарушении порядка, устанавливаемого в соответствии с п. 2 ст. 448 ГК РФ, ст. 33 Закона о концессионных соглашениях и ч. 5 ст. 17.1 Закона о защите конкуренции определения победителя конкурса, проведенного путем объявления на основании п. 2 Постановления Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2010 № 2893 публичной «оферты» и последующего подписания договора от 14.12.2010 0408/10 с группой хозяйствующих субъектов (ООО «Фаэтон Авто», ООО «Навигатор», ООО «Ямщик»).

1.2) п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении хозяйствующим субъектам (ООО «Первоуральское транспортное предприятие», ООО «Ли́ра», ООО «Ви́раж», ИП Головкину А.А, ИП Шамариной Е.Л., ИП Ковязину Д.Б., ИП Андреевой О.В, ИП Ведерниковой Н.З, ИП Куклину А.С., ИП Куклину Г.В., ИП Оборину Г.В., ИП Черезову А.В., ИП Рязанцеву А.В.) преимуществ, которое обеспечивает им более выгодные условия деятельности по осуществлению пассажирских перевозок (муниципальной преференции) путем принятия Постановления Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2010 № 2893 «О временном порядке организации транспортного обслуживания населения по внутригородским маршрутам единой маршрутной сети» и последующего подписания дополнительных соглашений № 1 от 30.11.2010 к договорам № 168/07, 169/07, 170/07, 171/07, 172/07, 173/07, 175/07, 177/07, которыми исключается использование третьими лицами (конкурентами) муниципального имущества, предназначенного для транспортного обслуживания населения по маршрутам единой городской сети городского округа Первоуральск;

1.3) п. 7 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в предоставлении хозяйствующему субъекту (ООО «Транс-Сфер») преимущества, которое обеспечивает ему более выгодные условия деятельности по осуществлению пассажирских перевозок (муниципальной преференции) путем подписания с ним договоров от 12.04.2010 № 01 и от 31.03.2010 № 02, которыми исключается использование третьими лицами (конкурентами) муниципального имущества, предназначенного для транспортного обслуживания населения по маршрутам № 18, № 02;

1.4) п. 2 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в необоснованном препятствовании осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом (ИП Новиковым А.В.) путем уклонения от рассмотрения его обращения об открытии маршрута № 014 и последующего необоснованного отказа при одновременном подписании договоров от 12.04.2010 № 01 и от 31.03.2010 № 02 с ООО «Транс-Сфер»;

2. Выдать Администрации городского округ Первоуральск предписание об устранении нарушения антимонопольного законодательства.

3. В связи с оспариванием Постановления Главы городского округа Первоуральск от 30.11.2011 № 2893 «О временном порядке организации транспортного обслуживания населения по внутригородским маршрутам единой маршрутной сети» в Арбитражном суде Свердловской области в рамках объединенных в одно производство дел № А60-555/2011 и № А60-904/2011, в которых участвует Свердловское УФАС России предписание об его отмене не выдавать.