

25 ноября 2011 года

Дело № 28/08-2011

г. Владивосток

Резолютивная часть решения оглашена 17 ноября 2011 г.

В полном объеме решение изготовлено 25 ноября 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Приморскому краю (далее – Приморское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председателя Комиссии - заместителя руководителя Приморского УФАС России Трякина В.В., членов Комиссии: Самсоновой В.М. - главного специалиста-эксперта отдела контроля органов власти, Москальцова А.Ю. – главного специалиста-эксперта отдела антимонопольного контроля, рассмотрев дело № 28/08-2011, возбужденное в отношении Думы г. Владивостока по признакам нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), при участии:

от ответчика – Думы г. Владивостока: Долгой Татьяны Александровны – главного специалиста 1 разряда правового отдела. доверенность от 28.09.2011 исх/957, удостоверение № 334;

от заинтересованного лица – Администрации г. Владивостока: Тютюгина В.В. – начальника отдела правового управления, доверенность от 20.12.2010 № 1-3/5337, удостоверение № 3766

в присутствии: Климовского А.Д. - помощника депутата Думы г. Владивостока Вельгодского О.Н.

УСТАНОВИЛА:

Дело № 28/08-2011 возбуждено по признакам нарушения Думой г. Владивостока части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении в пункте 5.4.14 Муниципального правового акта от 11 апреля 2011 года № 303-МПА «Положение о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения автомобильным и наземным электрическим транспортом на территории Владивостокского городского округа» критериев конкурса, не согласующихся с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения (экологические показатели имеющихся транспортных средств; год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств с момента регистрации в регистрационных органах ГИБДД; возможности постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время; регулярность проведения мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения; возможность обновления парка подвижного состава; регулярность проведения профилактических мероприятий по антитеррористической защищенности подвижного состава, наличие функционирующих терминалов безналичной оплаты за проезд; возможности организации оперативного диспетчерского управления на отдельном регулярном маршруте при организации перевозок пассажиров и багажа; количество ранее совершенных ДТП; количество нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа),

которое ограничивает или может привести к ограничению конкуренции на рынке оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта г. Владивостока (ограничивает (или может ограничить) доступ к осуществлению деятельности по пассажирским перевозкам, создает (или может создать) неравные условия для участия в конкурсе).

Основанием для возбуждения настоящего дела послужило обращение депутата Думы г. Владивостока Вельгодского О.Н., который указал на несоответствие антимонопольному законодательству Муниципального правового акта от 11 апреля 2011 года № 303-МПА «Положение о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения автомобильным и наземным электрическим транспортом на территории Владивостокского городского округа» в части, устанавливающей критерии конкурсного отбора перевозчиков.

Как следует из письменных пояснений Думы г. Владивостока (исх. № 03-01/867 от 19.08.2011)

Как установлено в ходе рассмотрения обращения, 31.03.2011 Думой г. Владивостока принят Муниципальный правовой акт от 11 апреля 2011 года № 303-МПА «Положение о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения автомобильным и наземным электрическим транспортом на территории Владивостокского городского округа» (далее – МПА № 303).

В соответствии с пунктом 6.1 раздела 6 МПА № 303 вступил в силу со дня официального опубликования, опубликован данный документ в газете "Владивосток" - 15.04.2011.

Разделом 5 МПА № 303 регулируются отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения.

Согласно пункту 5.3.3. МПА № 303 регулярные перевозки осуществляются в соответствии с договором, заключаемым между администрацией города Владивостока и перевозчиком на основании решения комиссии по результатам проведенного конкурса, либо без его проведения в случаях, установленных настоящим Положением.

Пунктом 5.4.14. МПА № 303 предусмотрено, что заявки и документы, представленные участниками конкурса, рассматриваются и сопоставляются в соответствии с предложенными ими условиями организации перевозок пассажиров и багажа на определенных в лоте маршрутах, перечнем транспортных средств, предлагаемых участниками к эксплуатации на данных маршрутах, в соответствии с критериями конкурса, указанными в документации по проведению конкурса. При этом критериями конкурса являются:

- экологические показатели имеющихся транспортных средств;
- год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств с момента регистрации в регистрационных органах ГИБДД;
- возможности по организации технического обслуживания подвижного состава (в том числе у официальных дилеров заводов-производителей транспортных средств);
- возможности по организации медицинского обслуживания водительского

состава;

- возможности постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время;
- регулярность проведения мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения;
- возможность обновления парка подвижного состава;
- регулярность проведения профилактических мероприятий по антитеррористической защищенности подвижного состава;
- наличие функционирующих бортовых навигационных связанных терминалов ГЛОНАСС или ГЛОНАСС/GPS и автоинформаторов, установленных на транспортных средствах перевозчика, совместимых с автоматизированной системой диспетчерского управления, функционирующей в администрации города Владивостока;
- наличие функционирующих терминалов безналичной оплаты за проезд;
- возможности организации оперативного диспетчерского управления на отдельном регулярном маршруте при организации перевозок пассажиров и багажа;
- количество ранее совершенных ДТП;
- количество нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа (если такой договор был заключен ранее).

Вопросы организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа в соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) относятся к полномочиям органов местного самоуправления городского округа.

Следовательно, МПА № 303 принят в соответствии с полномочиями (компетенцией) Думы г. Владивостока.

Согласно статье 4 Закона № 131-ФЗ правовой основой деятельности органов местного самоуправления является Конституция РФ, федеральные законы, нормативно-правовые акты Российской Федерации (указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ).

Статьей 6 Устава г. Владивостока (зарегистрирован в Управлении юстиции Приморского края 28.12.1999 N 030) предусмотрено, что правовую основу городского самоуправления составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав Приморского края, законы Приморского края и настоящий Устав.

Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Устав Приморского края, законы Приморского края обладают верховенством и имеют прямое действие на территории города Владивостока.

Устав и иные нормативные правовые акты города Владивостока не могут противоречить федеральным законам и законам Приморского края.

Согласно статье 14 Устава г. Владивостока органы и должностные лица городского самоуправления при осуществлении своих полномочий вправе издавать правовые акты в соответствии с требованиями федеральных законов, законов Приморского края и настоящего Устава.

Из перечисленных нормоположений следует, что реализация полномочий органа

местного самоуправления по организации транспортного обслуживания населения не предполагает произвольное принятие нормативных правовых актов без учета требований федеральных законов, в том числе, Закона о защите конкуренции.

Согласно части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещаются необоснованное препятствование осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами, в том числе путем установления не предусмотренных законодательством Российской Федерации требований к товарам или к хозяйствующим субъектам.

Состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции образуют следующие обстоятельства:

принятый органом акт (совершенное им действие, допущенное им бездействие) приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции;

отсутствует федеральный закон, разрешивший непосредственно данному органу принять конкретный акт (совершить действие, допустить бездействие), приводящий или могущий привести к указанным последствиям.

Исходя из толкования этой нормы Закона о защите конкуренции, нарушением (недопущением, ограничением, устранением) конкуренции являются любые действия органов власти, необоснованно препятствующие осуществлению деятельности хозяйствующими субъектами. Обстоятельством, свидетельствующим о совершении действий, которые ограничивают или могут ограничить конкуренцию, является любое необоснованное препятствование органами власти осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности.

Согласно части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- 1) координация организаторами торгов или заказчиками деятельности его участников;
- 2) создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) нарушение порядка определения победителя или победителей торгов;
- 4) участие организаторов торгов или заказчиков и (или) работников организаторов торгов или работников заказчиков в торгах.

Частью 2 статьи 17 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что наряду с установленными частью 1 настоящей статьи запретами при проведении торгов, если организаторами или заказчиками торгов являются федеральные органы

исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

В связи с этим нормативные акты Думы г. Владивостока не должны содержать нормы, которые приводят или могут привести к ограничению (недопущению, устранению) конкуренции при организации и проведении конкурса в целях отбора организаций для осуществления пассажирских перевозок.

Как указал Конституционный суд РФ в постановлении от 13.07.2010 № 16-П, субъекты Российской Федерации вправе принимать законы, направленные на обеспечение общественной безопасности в сфере перевозок населения, однако, защищая права одних лиц, а именно пассажиров, они не вправе вводить ограничения прав и свобод других лиц, а именно предпринимателей. В силу статьи 55 (часть 3) Конституции РФ регулирование, предусматривающее такие условия допуска к предпринимательской деятельности в сфере транспортного обслуживания населения, которые, по существу, представляют собой ограничение прав и свобод, включая право, гарантированное статьей 34 Конституции Российской Федерации, на уровне субъекта Российской Федерации недопустимо, поскольку ограничения конституционных прав и свобод могут устанавливаться только федеральным законом.

Вместе с тем, состояние транспортного обслуживания населения в конкретном субъекте Российской Федерации может предопределить принятие – в целях практического обеспечения безопасности дорожного движения – соответствующего нормативного правового акта в порядке конкретизации общих положений федерального законодательства о безопасности дорожного движения, но лишь в рамках вытекающих из него требований, без установления таких дополнительных условий, которые фактически могут представлять собой ограничение прав и свобод.

Помимо решения задачи обеспечения безопасности дорожного движения в соответствии с федеральным законом органы публичной власти субъектов Российской Федерации правомочны осуществлять организационные меры в сфере транспортного обслуживания населения, направленные на обеспечение здоровой конкуренции среди перевозчиков, наиболее качественного и комфортного предоставления гражданам соответствующих услуг. Такие меры могут быть закреплены нормативно, но, во всяком случае - пока иное не установлено федеральным законом - не должны приводить к блокированию допуска субъектов предпринимательской деятельности на рынок перевозок по основаниям, не согласующимся с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Выводы, содержащиеся в этом постановлении Конституционного суда РФ, в полной мере относятся и к нормотворчеству органов местного самоуправления.

Учитывая эти выводы Конституционного суда, правила проведения конкурсных отборов перевозчиков, а именно требования к заявителям (участникам конкурса), к заявкам, критерии оценки перевозчиков, должны соответствовать требованиям

Закона о безопасности дорожного движения, должны содержать обоснованные требования, обеспечивающие безопасность пассажиров, в том числе и ограничительного характера, а ограничения должны согласовываться с требованиями федерального законодательного регулирования, направленными на обеспечение безопасности пассажирских перевозок.

Законодательство РФ, регулирующее деятельность на автомобильном транспорте, в частности в сфере пассажирских перевозок, представлено Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. N 259-ФЗ

"Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта", Федеральным законом от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112 "Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом", Приказом Минтранса РСФСР от 31.12.1981 № 200 « Об утверждении правил организации пассажирских перевозок на автомобильном транспорте», Приказом Минтранса от 08.01.1997 № 2 «Об утверждении Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами».

Статьей 3 Закона о безопасности дорожного движения установлено, что основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются:

приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;

приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;

соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;

программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Пунктом 4 статьи 6 Закона о безопасности дорожного движения определено, что к полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области обеспечения безопасности дорожного движения относится осуществление мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения, в том числе на объектах улично-дорожной сети, в границах городского округа при осуществлении дорожной деятельности, включая:

принятие решений о временных ограничениях или прекращении движения транспортных средств на автомобильных дорогах местного значения в границах городского округа в целях обеспечения безопасности дорожного движения;

участие в осуществлении мероприятий по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма на территории городского округа.

В соответствии с перечисленными нормами Закона о безопасности дорожного движения, посредством конкурсных процедур осуществляется отбор перевозчиков, способных обеспечить наиболее безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах.

Закон о безопасности дорожного движения устанавливает следующие основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения при эксплуатации транспортных средств и при осуществлении юридическими лицами

и индивидуальными предпринимателями деятельности, связанной с эксплуатацией транспортных средств.

Согласно этому федеральному закону техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, должны обеспечивать безопасность дорожного движения (статья 16); юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории Российской Федерации деятельность, связанную с эксплуатацией транспортных средств, обязаны: организовывать работу водителей в соответствии с требованиями, обеспечивающими безопасность дорожного движения; соблюдать установленный законодательством Российской Федерации режим труда и отдыха водителей; создавать условия для повышения квалификации водителей и других работников автомобильного и наземного городского электрического транспорта, обеспечивающих безопасность дорожного движения, анализировать и устранять причины дорожно-транспортных происшествий и нарушений правил дорожного движения с участием принадлежащих им транспортных средств; организовывать и проводить с привлечением работников органов здравоохранения предрейсовые медицинские осмотры водителей, мероприятия по совершенствованию водителями навыков оказания первой помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях; обеспечивать соответствие технического состояния транспортных средств требованиям безопасности дорожного движения и не допускать транспортные средства к эксплуатации при наличии у них неисправностей, угрожающих безопасности дорожного движения; обеспечивать исполнение установленной федеральным законом обязанности по страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (статья 20); участники дорожного движения обязаны выполнять требования данного Федерального закона и издаваемых в соответствии с ним нормативно-правовых актов в части обеспечения безопасности дорожного движения (статья 24). Указанные требования распространяются на все виды деятельности, связанные с эксплуатацией транспортных средств.

Требования по обеспечению безопасности дорожного движения определены (конкретизированы) в Положении об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами, утвержденном Приказом Министерства транспорта РФ от 08.01.1997 № 2 (приказ издан во исполнение Закона о безопасности дорожного движения).

Пункт 1.4 Положения об обеспечении безопасности определяет, что требованиями настоящего Положения рекомендуется руководствоваться органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, осуществляющим функции управления деятельностью по удовлетворению потребностей населения в автобусных перевозках и обеспечению безопасности этих перевозок.

Основными задачами юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по обеспечению безопасности перевозок пассажиров автобусами согласно этому Положению являются: выполнение установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации требований к уровню квалификации, состоянию здоровья, поведению при участии в дорожном движении, режимам труда и отдыха водителей автобусов (обеспечение профессиональной надежности водителей автобусов); содержание автобусов в технически исправном состоянии, предупреждение отказов и неисправностей при

эксплуатации их на линии; обеспечение безопасных дорожных условий на маршрутах автобусных перевозок; организация перевозочного процесса по технологии, обеспечивающей безопасные условия перевозок пассажиров (п. 1.6).

К основным требованиям по обеспечению надежности водителей в процессе их профессиональной деятельности согласно разделу 2 (п.п. 2.1 -2.3) Положения об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами (далее – Положение) относятся: прием на работу и допуск к осуществлению перевозок пассажиров водителей, имеющих соответствующие квалификацию, стаж работы; организация стажировки водителей; организация занятий по повышению профессионального мастерства водителей; проведение в установленные сроки медицинского освидетельствования водителей; регулярное проведение предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации режимов труда и отдыха водителей; регулярное обеспечение водителей необходимой оперативной информацией об условиях движения и работы на маршруте; организация контроля за соблюдением водителями требований по обеспечению безопасности автобусных перевозок.

К деятельности по обеспечению профессиональной надежности водителей автобусов предъявляются следующие дополнительные требования: управлению автобусами, осуществляющими междугородные, международные перевозки, перевозки детей до 16 лет, могут быть допущены водители, имеющие непрерывный стаж работы в качестве водителя автобуса не менее трех последних лет. Выполнение указанного требования обеспечивается владельцами автобусов при приеме водителей на работу и направлении на осуществление указанных перевозок.

Владельцы автобусов обязаны организовать проведение предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей автобусов.

В случаях, когда водитель начинает рабочий день (смену) или заканчивает его вне производственных территорий владельца автобусов (при осуществлении междугородных перевозок, на маршрутах большой протяженности, специальных перевозок, при смене водителей на линии и т.п.), владелец автобуса обязан обеспечить проведение указанных медосмотров через автовокзалы, автостанции и иных юридических лиц, обладающих соответствующей базой.

Контроль за соблюдением установленного законодательством Российской Федерации режима труда и отдыха водителей осуществляется владельцами автобусов, автовокзалами, пассажирскими автостанциями, расположенными на маршрутах регулярных перевозок, органами Государственной автомобильной инспекции, Российской транспортной инспекции.

Обеспечение водителей автобусов информацией об условиях движения и работы на маршруте производится владельцами автобусов, а также автовокзалами и пассажирскими автостанциями.

При наличии на маршрутах перевозок железнодорожных переездов владельцы автобусов организуют и проводят инструктажи водителей об обеспечении безопасности движения через железнодорожные переезды.

Владельцы автобусов организуют проведение ежегодных занятий по повышению профессионального мастерства, включающие проверку знания Правил дорожного движения, правил перевозки пассажиров и багажа на автомобильном транспорте, изучение типичных дорожно - транспортных ситуаций повышенной опасности, основ безопасного управления автобусом в сложных дорожных и метеорологических условиях, приемов оказания доврачебной помощи

пострадавшим, порядка эвакуации пассажиров при дорожно - транспортном происшествии.

Владельцы автобусов обязаны обеспечить водителей необходимыми путевыми и иными документами, предусмотренными действующими нормативными правовыми актами.

Согласно разделу 3 (п.п. 3.1-3.4) Положения техническое состояние и оборудование автобусов должны отвечать установленным требованиям безопасности движения.

Владельцы автобусов обязаны обеспечить проведение государственного технического осмотра, технического обслуживания и ремонта автобусов в порядке и сроки, определяемые действующими нормативными документами.

На горных маршрутах допускается использование автобусов с пробегом не более 300 тысяч километров с начала их эксплуатации. При этом высота рисунка протектора шин автобуса должна быть не менее 3,0 мм.

Автобусы, используемые на горных маршрутах, должны быть оборудованы передними противотуманными фарами и вспомогательными фарами заднего хода.

Иных требований, предъявляемых к хозяйствующим субъектам при осуществлении ими деятельности по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом, указанные федеральные нормативные правовые акты не содержат.

В соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. 29.12.2010) деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек подлежит лицензированию (пункт 62 часть 1 статьи 17).

Следовательно, право на выполнение хозяйствующим субъектом пассажирских перевозок автомобильным транспортом дает лицензия.

Для получения лицензии, т.е. права осуществлять перевозки пассажиров, соискатель лицензии в соответствии с пунктом 6 Положения о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.10.2006 № 637, должен представить в лицензирующий орган следующие документы:

- а) копии документов, подтверждающих наличие на праве собственности или на ином законном основании предполагаемых к использованию для перевозок пассажиров транспортных средств и их государственную регистрацию;
- б) копии талонов о прохождении государственного технического осмотра предполагаемых к использованию для перевозок пассажиров транспортных средств, подтверждающих их допуск к эксплуатации;
- в) копии дипломов о высшем или среднем специальном образовании, удостоверений о прохождении курсов повышения квалификации, подтверждающих соответствующую установленным требованиям квалификацию должностных лиц и специалистов соискателя лицензии;
- г) копия документа, подтверждающего прохождение аттестации на право занимать должность, связанную с обеспечением безопасности дорожного движения, должностным лицом соискателя лицензии, ответственным за обеспечение безопасности дорожного движения;
- д) копии документов, подтверждающих квалификацию и стаж работы водителей

соискателя лицензии, а также документов, подтверждающих прохождение ими медицинского освидетельствования в установленный срок;

е) копии страховых полисов обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств на транспортные средства, предполагаемые к использованию для перевозок пассажиров;

ж) копии документов, подтверждающих возможность соискателя лицензии осуществлять техническое обслуживание и ремонт транспортных средств, или копии договоров со специализированными организациями на техническое обслуживание и ремонт транспортных средств.

Пункт 7 Положения не допускает требования от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных настоящим Положением.

Таким образом, учитывая, что посредством конкурсных процедур хозяйствующий субъект получает право осуществлять пассажирские перевозки по одному или нескольким маршрутам, следовательно, получает таким образом доступ на соответствующий рынок, правила организации и проведения конкурса на право заключения договора на право выполнения пассажирских перевозок автомобильным транспортом должны соответствовать вышеперечисленным требованиям федерального законодательства о безопасности дорожного движения и не содержать дополнительных условий, которые не согласуются с этими требованиями.

Установленные Думой г. Владивостока в пункте 5.4.14 МПА № 303 следующие критерии конкурса не согласуются с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения, регулирующими получение права на осуществление пассажирских перевозок и непосредственно осуществление хозяйствующими субъектами этой деятельности:

- экологические показатели имеющихся транспортных средств;
- год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств с момента регистрации в регистрационных органах ГИБДД;
- возможности постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время;
- регулярность проведения мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения;
- возможность обновления парка подвижного состава;
- регулярность проведения профилактических мероприятий по антитеррористической защищенности подвижного состава;
- наличие функционирующих терминалов безналичной оплаты за проезд;
- возможности организации оперативного диспетчерского управления на отдельном регулярном маршруте при организации перевозок пассажиров и багажа;
- количество ранее совершенных ДТП;
- количество нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа (если такой договор был заключен ранее).

Экологические показатели имеющихся транспортных средств не могут быть установлены в качестве критерия конкурсного отбора на право осуществлять пассажирские перевозки по установленным маршрутам на основании следующего.

Экологические требования к автомобильной технике установлены пунктом 1 статьи 15 Закона о безопасности дорожного движения, Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 18.07.2011) «Об охране атмосферного воздуха» (далее - Закон об охране атмосферного воздуха), постановлением Правительства РФ от 12.10.2005 № 609 « Об утверждении технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ» (далее - Регламент), Положением о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств, утвержденным Приказом Министерства внутренних дел, Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации от 23.06.2005 № 496/192/134 (далее-Положение).

Согласно пункту 1 статьи 15 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" транспортные средства, изготовленные в Российской Федерации или ввозимые из-за рубежа сроком более чем на шесть месяцев и предназначенные для участия в дорожном движении на ее территории, а также составные части конструкций, предметы дополнительного оборудования, запасные части и принадлежности транспортных средств в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения, подлежат обязательной сертификации или декларированию соответствия в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Регламент устанавливает требования к выбросам вредных (загрязняющих) веществ автомобильной техникой, оборудованной двигателями внутреннего сгорания, и применяется в целях защиты населения и окружающей среды от воздействия указанных выбросов.

В силу пункта 1 статьи 15 Закона о безопасности дорожного движения и пункта 3 Регламента данные нормы распространяются на выпускаемую в обращение на территории Российской Федерации автомобильную технику, которая включает в себя как впервые изготовленную в Российской Федерации, так и ввозимую на таможенную территорию Российской Федерации автомобильную технику.

Пунктом 70 Положения предусмотрено, что в случае несоответствия экологического класса транспортного средства (шасси) требованиям технического регламента паспорта транспортных средств не выдаются.

Согласно Постановлению Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 18 мая 1993 г. N 477 "О введении паспортов транспортных средств" наличие указанных паспортов позволяет осуществлять регистрацию транспортных средств и их допуск к участию в дорожном движении,

Из приведенных норм следует, что основанием для допуска к участию в дорожном движении являются паспорта транспортных средств.

Регулирование выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух при производстве и эксплуатации транспортных и иных передвижных средств осуществляется Законом об охране атмосферного воздуха.

Статьей 17 Закона об охране атмосферного воздуха предусмотрено, что осуществлять меры по уменьшению выбросов вредных (загрязняющих) веществ в

атмосферный воздух при эксплуатации транспортных и иных передвижных средств обязано Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Транспортные и иные передвижные средства, выбросы которых оказывают вредное воздействие на атмосферный воздух, подлежат регулярной проверке на соответствие таких выбросов техническим нормативам выбросов в порядке, определенном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (п.4).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут в пределах своей компетенции вводить ограничения на въезд транспортных и иных передвижных средств в населенные пункты, места отдыха и туризма на особо охраняемых природных территориях и регулировать передвижение транспортных и иных передвижных средств на указанных территориях (п.5).

Согласно статье 7 Закона об охране атмосферного воздуха полномочия органов местного самоуправления в области охраны атмосферного воздуха ограничены. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области охраны атмосферного воздуха в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таким образом, экологические показатели транспортных средств регулируются законодательством об охране атмосферного воздуха, а не законодательством об обеспечении дорожного движения, органы местного самоуправления не наделены полномочиями в сфере охраны атмосферного воздуха.

Поэтому критерий конкурсного отбора на право осуществлять пассажирские перевозки – экологические показатели транспортных средств не соответствует требованиям федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения. Ограничить допуск к участию в дорожном движении, следовательно, допуск к осуществлению пассажирских перевозок автомобильным транспортом может только отсутствие паспорта транспортного средства, соответственно, отсутствие регистрации транспортного средства.

Год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств с момента регистрации в регистрационных органах ГИБДД не может быть установлен в качестве критерия конкурсного отбора перевозчиков на основании следующего.

Пунктом 1 статьи 17 Закона о безопасности дорожного движения предусмотрено, что находящиеся в эксплуатации на территории Российской Федерации и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру.

Пункт 4 статьи 18 Закона о безопасности дорожного движения устанавливает, что транспортные средства, прошедшие техническое обслуживание и ремонт, должны отвечать требованиям, регламентирующим техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, в части, относящейся к обеспечению безопасности дорожного движения, что подтверждается соответствующим документом, выдаваемым исполнителем названных работ и услуг.

Согласно пункту 1 статьи 19 Закона о защите конкуренции запрещается

эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения. Перечень неисправностей транспортных средств и условия, при которых запрещается их эксплуатация, определяются Правительством Российской Федерации.

В силу этих норм транспортные средства, независимо от срока эксплуатации, прошедшие в установленном порядке технический осмотр, техническое обслуживание (ремонт), могут использоваться для перевозки пассажиров, если по своим техническим характеристикам отвечают требованиям, нормам и правилам, предъявляемым к автотранспортным средствам действующим законодательством.

Год выпуска и срок эксплуатации транспортного средства сам по себе не свидетельствует о состоянии исправности транспортных средств.

С учетом этого дифференцированная оценка участников конкурса по критерию «срок выпуска и срок эксплуатации транспортных средств» в случае присвоения разного количества баллов технически исправным, отвечающим требованиям законодательства РФ, пригодным для безопасной перевозки пассажиров может создать преимущества участия в конкурсе одним участниками по сравнению с другими, поставить доступ на рынок перевозок пассажиров автомобильным транспортом в зависимости от года выпуска и срока эксплуатации транспортных средств, следовательно, ограничить конкуренцию на этом рынке.

Федеральные законодательные акты в области безопасности дорожного движения не регулируют вопросы постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время, обновления парка подвижного состава. Поэтому такие вопросы должны решаться перевозчиком самостоятельно.

В связи с этим принятие органом местного самоуправления норм, устанавливающих возможность постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время и обновления парка подвижного состава в качестве критерия конкурсного отбора, оценка которого влияет на получение хозяйствующим субъектом доступа на рынок пассажирских перевозок автомобильным транспортом, выходит за пределы компетенции органа местного самоуправления. Отбор перевозчиков по критерию, не согласующемуся с законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения, может привести к ограничению доступа на рынок пассажирских перевозок.

Не согласуется с федеральным законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения и не служит целям обеспечения безопасности дорожного движения установленный Думой г. Владивостока критерий конкурса - наличие функционирующих терминалов безналичной оплаты за проезд.

В соответствии с пунктом 49 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 14.02.2009 № 112, предусмотрено, что продажа билетов для проезда в городском и пригородном сообщениях производится: а) в транспортных средствах (кондукторами или водителями); б) в специализированных пунктах и иных местах продажи билетов вне транспортных средств.

Проведение мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения и организация оперативного диспетчерского управления перевозками – это условия

и требования, установленные законодательством об обеспечении безопасности дорожного движения, которые должны соблюдать хозяйствующие субъекты при осуществлении деятельности по пассажирским перевозкам.

При этом при получении права осуществлять пассажирские перевозки хозяйствующий субъект должен подтвердить прохождение аттестации на право занимать должность, связанную с обеспечением безопасности дорожного движения, должностным лицом, ответственным за обеспечение безопасности дорожного движения (6 «г» Положения о лицензировании перевозок).

В силу этого установление нормы, в соответствии с которой получение права на осуществление деятельности по пассажирским перевозкам автомобильным транспортом по установленному маршруту ставится в зависимость от регулярности проведения мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения и организации оперативного диспетчерского управления перевозками, не соответствует законодательному регулированию, направленному на обеспечение безопасности дорожного движения, тем самым может привести к ограничению доступа на рынок пассажирских перевозок хозяйствующих субъектов, ранее не осуществлявших эту деятельность, но имеющих намерение заняться пассажирскими перевозками.

Установление критерия конкурса - регулярность проведения профилактических мероприятий по антитеррористической защищенности подвижного состава не основано ни на нормах законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения, ни на нормах законодательства, регулирующего обеспечение транспортной безопасности.

Статьей 2 Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее - Закон о транспортной безопасности) определено, что основными задачами обеспечения транспортной безопасности являются: 1) нормативное правовое регулирование в области обеспечения транспортной безопасности; 2) определение угроз совершения актов незаконного вмешательства; 3) оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; 4) категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств; 5) разработка и реализация требований по обеспечению транспортной безопасности; 6) разработка и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности; 7) подготовка специалистов в области обеспечения транспортной безопасности; 8) осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности; 9) информационное, материально-техническое и научно-техническое обеспечение транспортной безопасности.

В соответствии со статьей 4 Закона о транспортной безопасности обеспечение транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Согласно статье 8 Закона о транспортной безопасности требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-

правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере экономического развития. Указанные требования являются обязательными для исполнения всеми субъектами транспортной инфраструктуры.

Требования по обеспечению транспортной безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта утверждены Приказом Минтранса РФ от 08.02.2011 № 42 (далее - Требования).

Требования определяют систему мер, реализуемых субъектами транспортной инфраструктуры для защиты объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств автомобильного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства (п. 2 раздела II Требований).

Пунктом 5.15. раздела II Требований предусмотрено, что субъект транспортной инфраструктуры обязан проводить как самостоятельно, так и с участием представителей федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их компетенцией учения и тренировки по реализации планов обеспечения транспортной безопасности с периодичностью не реже одного раза в год для ОТИ и ТС третьей и четвертой категорий и не менее двух раз в год для ОТИ и ТС первой и второй категорий.

Планирование и реализация мер по обеспечению транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств регулируется статьей 9 Закона о транспортной безопасности.

Как установлено этой нормой, субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств на основании результатов проведенной оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств. Указанные планы предусматривают систему мер по обеспечению транспортной безопасности. Порядок разработки указанных планов устанавливается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности Российской Федерации и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Планы обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств утверждаются компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности.

Статьей 11.1. Закона о транспортной безопасности предусмотрено, что федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной

безопасности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (далее - органы государственного контроля (надзора)) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Согласно статье 12 Закона о транспортной безопасности субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики обязаны:

- 1) незамедлительно информировать в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах;
- 2) выполнять предписания, постановления должностных лиц уполномоченных федеральных органов исполнительной власти об устранении нарушений требований по обеспечению транспортной безопасности в соответствии со статьей 8 настоящего Федерального закона;
- 3) оказывать содействие в выявлении, предупреждении и пресечении актов незаконного вмешательства, а также в ликвидации их последствий, установлении причин и условий их совершения.

Субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчики несут ответственность за неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Исходя из приведенных норм Закона о транспортной безопасности, решение вопросов, связанных с обеспечением перевозчиками транспортной безопасности, не относится к компетенции органов местного самоуправления, следовательно, орган местного самоуправления не вправе принимать норму, в соответствии с которой доступ хозяйствующих субъектов на рынок пассажирских перевозок автомобильным транспортом поставлен в зависимость от того как соблюдаются этими хозяйствующими субъектами требования о транспортной безопасности.

Право хозяйствующих субъектов осуществлять пассажирские перевозки по установленному маршруту не может быть ограничено органом местного самоуправления тем, как исполняются (или не исполняются) требования об обеспечении транспортной безопасности.

Закон о безопасности дорожного движения не ограничивает осуществление деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом наличием и количеством дорожно-транспортных происшествий, наличием и количеством административных правонарушений в области организации транспортного обслуживания населения, нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа.

Хозяйствующие субъекты при осуществлении деятельности по пассажирским перевозкам обязаны анализировать и устранять причины дорожно-транспортных происшествий и нарушений правил дорожного движения с участием принадлежащих им транспортных средств.

С позиции антимонопольного законодательства оценка перевозчиков по количеству дорожно-транспортных происшествий и нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа может

создать преимущества одним нарушителям – перевозчикам по отношению к другим нарушителям – перевозчикам.

Следовательно, оценка заявок по критериям «количество дорожно-транспортных происшествий» и «количество нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа, может повлечь необоснованное препятствование осуществлению хозяйствующими субъектами деятельности на рынке перевозок пассажиров автомобильным транспортом.

Федеральное законодательство предусматривает иные меры воздействия к нарушителям - перевозчикам, вплоть до приостановления лицензии на осуществление перевозок и ее отзыва. Однако, ограничить правоспособность перевозчика, т.е. ограничить в праве осуществлять деятельность по пассажирским перевозкам может только федеральный закон.

Приведенные выше критерии конкурса являются законодательно необоснованными, поэтому принятие МПА № 303, в части, устанавливающей эти критерии конкурсного отбора перевозчиков пассажиров автомобильным транспортом по установленным маршрутам, создает (или может создать) преимущества перевозчикам, которые осуществляли деятельность по пассажирским перевозкам по сравнению с хозяйствующими субъектами, которые впервые намерены осуществлять такую деятельность, тем самым ставит (или может поставить) участников конкурса в неравное положение, создает (или может создать) необоснованное препятствование для доступа хозяйствующих субъектов на рынок оказания услуг пассажирского автомобильного транспорта, следовательно, ограничивает конкуренцию или может привести к ограничению конкуренции.

Дума г. Владивостока, как следует из ее письменного пояснения от 19.08.2011 № 03-01/867, обосновала установление критериев конкурса Законом о безопасности дорожного движения и полномочиями органа местного самоуправления самостоятельно регулировать вопросы транспортного обслуживания населения.

Учитывая изложенное, доводы Думы г. Владивостока, изложенные в этом пояснении, не могут быть приняты как состоятельные.

Таким образом, установление Думой г. Владивостока в МПА № 303 законодательно необоснованных критериев конкурса, которое ограничивает или может привести к ограничению конкуренции на рынке оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта г. Владивостока, свидетельствует о наличии признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

На основании изложенного предлагаю возбудить в отношении Думы г. Владивостока дело по признакам нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, выразившегося в установлении в пункте 5.4.14 Муниципального правового акта от 11 апреля 2011 года № 303-МПА «Положение о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения автомобильным и наземным электрическим транспортом на территории Владивостокского городского округа» критериев конкурса, не согласующихся с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения (экологические показатели имеющихся транспортных средств; год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств с

момента регистрации в регистрационных органах ГИБДД; возможности постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время; регулярность проведения мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения; возможность обновления парка подвижного состава; регулярность проведения профилактических мероприятий по антитеррористической защищенности подвижного состава, наличие функционирующих терминалов безналичной оплаты за проезд; возможности организации оперативного диспетчерского управления на отдельном регулярном маршруте при организации перевозок пассажиров и багажа; количество ранее совершенных ДТП; количество нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа), которое ограничивает или может привести к ограничению конкуренции на рынке оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта г. Владивостока.

Главный специалист – эксперт

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,
Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать факт нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в установлении в пункте 5.4.14 Муниципального правового акта от 11 апреля 2011 года № 303-МПА «Положение о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения автомобильным и наземным электрическим транспортом на территории Владивостокского городского округа» критериев конкурса, не согласующихся с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения (экологические показатели имеющихся транспортных средств; год выпуска и срок эксплуатации транспортных средств с момента регистрации в регистрационных органах ГИБДД; возможности постановки подвижного состава на охраняемую стоянку в ночное время; регулярность проведения мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения; возможность обновления парка подвижного состава; регулярность проведения профилактических мероприятий по антитеррористической защищенности подвижного состава, наличие функционирующих терминалов безналичной оплаты за проезд; возможности организации оперативного диспетчерского управления на отдельном регулярном маршруте при организации перевозок пассажиров и багажа; количество ранее совершенных ДТП; количество нарушений договорных обязательств по договору об организации перевозок пассажиров и багажа), которое ограничивает или может привести к ограничению конкуренции на рынке оказания услуги пассажирского автомобильного транспорта г. Владивостока (ограничивает (или может ограничить) доступ к осуществлению деятельности по пассажирским перевозкам, создает (или может создать) неравные условия для участия в конкурсе).

2. Выдать Думе г. Владивостока предписание о прекращении нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а именно, о принятии следующих мер, направленных на обеспечение конкуренции: в срок до _____ 2011 года отменить пункт 5.4.14 Муниципального правового акта

от 11 апреля 2011 года № 303-МПА «Положение о создании условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения автомобильным и наземным электрическим транспортом на территории Владивостокского городского округа» в части, устанавливающей критерии конкурса, не согласующиеся с нормами федерального законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в Арбитражный суд Приморского края.

Примечание: За невыполнение в установленный срок законного решения антимонопольного органа статьей 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.