

РЕШЕНИЕ

по делу № К03-9/14

Санкт-Петербург

Резолютивная часть решения объявлена 21 октября 2014 года

Полный текст решения изготовлен 06 ноября 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Санкт-Петербургу по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства, назначенная приказом от 17.03.2014 № 90 (с изменениями, внесенными приказами от 16.05.2014 № 195, от 25.08.2014 № 351, от 21.10.2014 № 459) в составе:

Председатель Комиссии:

Тукаев В.А. – заместитель руководителя управления,

Члены Комиссии:

Асташенкова Е.И. - начальник отдела контроля органов власти;

Тырина Н.И.. - главный государственный инспектор отдела контроля органов власти,

рассмотрев дело № К03-9/14, возбужденное по признакам нарушения статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» Комитетом по транспорту, выразившимся в установлении различного порядка определения размера предоставляемых субсидий, порядка определения размера затрат на оказание услуг по перевозке и размера доходов, полученных от оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также перевозок пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий пассажиров в автобусах для хозяйствующих субъектов - перевозчиков, осуществляющих перевозки на обеспечивающей транспортной сети и не осуществляющих перевозки на обеспечивающей транспортной сети (распоряжение Комитета по транспорту от 14.02.2014 № 11-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 17.01.2014 № 5 в части предоставления в 2014 году субсидий на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также перевозок пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан

в автобусах»), что может создать дискриминационные условия деятельности на товарном рынке пассажирских перевозок Санкт-Петербурга,

УСТАНОВИЛА:

В Санкт-Петербургское УФАС поступило заявление ОАО «Третий парк» о признаках нарушения антимонопольного законодательства Комитетом по транспорту при организации в Санкт-Петербурге регулярных пассажирских перевозок транспортом общего пользования.

В заявлении ОАО «Третий парк» указано на предоставление ГУП «Пассажиравтотранс» преференций со стороны исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга. Такими преференциями, по мнению заявителя, являются особые условия формирования размера бюджетных субсидий на покрытие выпадающих доходов.

Анализ нормативной базы, регламентирующей порядок предоставления субсидии показал следующее.

Законом Санкт-Петербурга от 27.11.2013 № 654-102 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» Комитету по транспорту предусмотрена субсидия на осуществление перевозки граждан и багажа по регулируемому тарифу в автобусах на маршрутах регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах» (код целевой статьи 3170062 в приложении 3).

Статьей 7 Закона Санкт-Петербурга от 08.02.2000 № 19-4 «О наземном пассажирском маршрутном транспорте общего пользования в Санкт-Петербурге» (далее - Закон СПб № 19-4) установлено, что порядок возмещения затрат либо недополученных доходов перевозчикам, осуществляющим на основании договоров перевозки пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок по установленному Правительством Санкт-Петербурга тарифу, а также перевозки пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан, устанавливается Правительством Санкт-Петербурга.

Правительством Санкт-Петербурга издано постановление от 17.01.2014 №5 «О предоставлении в 2014 году субсидий, предусмотренных Комитету по транспорту Законом Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» (далее – постановление № 5), которым утвержден Порядок предоставления в 2014 году субсидий на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также перевозок пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан в автобусах (приложение № 1 к постановлению № 5).

Приложением № 1 к постановлению № 5 установлено, что порядок определения размера предоставляемых субсидий для перевозчиков, работающих на обеспечивающей транспортной сети, и перевозчиков, не работающих на обеспечивающей транспортной сети, утверждается Комитетом по транспорту с учетом размера затрат на оказание услуг по перевозке и размера доходов,

полученных от оказания услуг по перевозке. Порядок определения размера затрат на оказание услуг по перевозке определяется Комитетом по транспорту исходя из нормативов затрат на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок в автобусах, утвержденных Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, с учетом применения повышающих (понижающих) коэффициентов, а также различных режимов движения автобусов и особого порядка организации услуг по перевозке, установленных Комитетом по транспорту.

Согласно п.5 Приложения № 1 к постановлению № 5, одним из условий предоставления субсидий является ведение перевозчиками отдельного учета затрат и доходов от оказания услуг по перевозке и иным видам деятельности.

В соответствии с п.4 постановления № 5 Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга издано распоряжение от 28.01.2014 № 4-р, которым утверждены нормативы затрат на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок в автобусах городского и пригородного сообщения (далее – нормативы затрат). Нормативы затрат установлены в рублях на 10 км пробега по маршруту (вне зависимости от транспортной сети - обеспечивающей или не обеспечивающей) и зависят от места оказания услуг (городское и пригородное сообщение), пассажироместимости автобусов и расположения пола (в т.ч. низкопольный).

В соответствии с п.3 постановления № 5 Комитетом по транспорту издано распоряжение от 14.02.2014 № 11-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 17.01.2014 № 5 в части предоставления в 2014 году субсидий на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также перевозок пассажиров по проездным документам многократного пользования и льготных категорий граждан в автобусах» (далее - распоряжение № 11-р), которым утвержден Порядок определения размера предоставляемых субсидий, порядок определения размера затрат на оказание услуг по перевозке и размера доходов, полученных от оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также перевозок пассажиров по проездным документам многократного пользования и льготных категорий пассажиров в автобусах (далее - Порядок определения размера предоставляемых субсидий).

Анализ Порядка определения размера предоставляемых субсидий выявил различный подход к определению размера субсидий для хозяйствующих субъектов – перевозчиков, осуществляющих перевозки на обеспечивающей транспортной сети и не осуществляющих перевозки на обеспечивающей транспортной сети.

Понятие «обеспечивающая транспортная сеть» введено Законом СПб № 19-4 (в редакции Закона СПб от 24.12.2010 № 763-169). Согласно абз. 11 ст. 2 Закона СПб № 19-4, обеспечивающая транспортная сеть - группа маршрутов регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах, составляющих транспортную сеть, обеспечивающую минимальную потребность Санкт-Петербурга в регулярных перевозках.

Пунктом 4 ст. 6-1 Закона СПб № 19-4 установлено, что обслуживание обеспечивающей транспортной сети без проведения конкурса осуществляется

государственными унитарными предприятиями, созданными Санкт-Петербургом для обеспечения функций уполномоченного органа в сфере регулярных перевозок. Единственным унитарным предприятием в сфере перевозок пассажиров автобусами в Санкт-Петербурге является СПб ГУП «Пассажиравтотранс», на обслуживание которого Комитет по транспорту передает маршруты регулярных пассажирских перевозок, входящих в состав обеспечивающей транспортной сети, без проведения конкурса.

Маршруты регулярных перевозок, не входящие в обеспечивающую транспортную сеть, обслуживаются негосударственными автобусными перевозчиками на основании договоров, заключенных с Комитетом по итогам конкурсов, проведенных в 2010-2013 годах.

В силу ст. 113 Гражданского кодекса Российской Федерации, п.5 статьи 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», организации, имеющие организационно-правовую форму ГУП, являются хозяйствующими субъектами и им не должны создаваться преимущественные (более выгодные) условия деятельности на товарном рынке по сравнению с другими участниками рынка (потенциальными участниками рынка).

Решением Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 07.07.2014 по арбитражному делу №А56-4100/2014, оставленным без изменения Постановлением арбитражного суда Северо-Западного округа от 02.10.2014, пункт 4 ст. 6-1 Закона СПб № 19-4 признан несоответствующим п.7 ч.1 ст.15 Закона о защите конкуренции.

из закона. о всуплении

Распоряжением № 11-р установлено следующее.

Фактический размер субсидии, подлежащей предоставлению перевозчикам, осуществляющим перевозки на обеспечивающей транспортной сети (далее - СПб ГУП "Пассажиравтотранс") рассчитывается исходя из планового размера бюджетного финансирования на перевозку пассажиров, планового объема транспортной работы (с учетом парковых пробегов) по городским, пригородным маршрутам, количества планируемых рейсов на маршруте и средней вместимости используемого перевозчиком подвижного состава, размера затрат и размера доходов, а также разницы доходов от прочей деятельности и затрат от прочей деятельности, согласованных Комитетом в планах финансово-хозяйственной деятельности перевозчика. При этом для указанного перевозчика размер затрат (на 1 километр пробега по маршруту), согласованный Комитетом в планах финансово-хозяйственной деятельности перевозчика применяется с коэффициентом 1,37 (приложение к Порядку определения размера предоставляемых субсидий).

Фактический размер субсидии, подлежащей предоставлению перевозчикам, не осуществляющим перевозки на обеспечивающей транспортной сети (далее - негосударственные перевозчики), рассчитывается из нормативов затрат и планового объема транспортной работы по договорам, выраженной в километрах пробега. При этом для указанных перевозчиков размер затрат (на 1 километр пробега по маршруту определяются с учетом коэффициентов (от 1 до 0,8), полученных по результатам проведенных конкурсов на право заключения

договоров на организацию и выполнение перевозок пассажиров и багажа наземным пассажирским маршрутным транспортом общего пользования по маршрутам регулярных перевозок в Санкт-Петербурге в соответствии с предложениями, указанными в поданных на конкурс заявках негосударственных перевозчиков (приложение к Порядку определения размера предоставляемых субсидий).

Кроме того, размер субсидии на перевозку пассажиров на маршруте на километр пробега для негосударственных перевозчиков зависит от размера доходов СПб ГУП "Пассажиравтотранс" на соответствующий квартал 2014 года по городским, пригородным маршрутам и маршрутам с номерами 200 и 210 в расчете на 1 километр пробега (с учетом парковых пробегов) в соответствии с планами финансово-хозяйственной деятельности, так как если указанный размер доходов больше затрат негосударственного перевозчика, то субсидия из бюджета Санкт-Петербурга перевозчику не предоставляется.

Порядком определения размера предоставляемых субсидий установлены различные размеры коэффициентов условно постоянных затрат.

Так, размер коэффициентов условно постоянных затрат СПб ГУП "Пассажиравтотранс" устанавливается на квартал в соответствии с планом финансово-хозяйственной деятельности. В 2014 году минимальный коэффициент составляет 0,807, максимальный - 0,823 (вне зависимости от вместимости автобусов, расположения пола и места оказания услуг (городское и пригородное сообщение)).

При определении размера субсидии, подлежащей предоставлению негосударственным перевозчикам, размер коэффициентов условно постоянных затрат к нормативам затрат установлены в зависимости от вместимости автобусов, низкого расположения пола и места оказания услуг (городское и пригородное сообщение). Минимальный коэффициент составляет 0,520, максимальный - 0,670, что ниже, чем для СПб ГУП "Пассажиравтотранс". Расчет размера предоставляемых субсидий производится ежедневно. В случае если договором на организацию и выполнение перевозок пассажиров и багажа наземным пассажирским маршрутным транспортом общего пользования по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок установлена обязанность перевозчика осуществлять перевозку пассажиров автобусами только с низким расположением уровня пола, а фактически на маршруте одновременно работают автобусы с низким расположением уровня пола и не низким расположением уровня пола, к расчетам и оплате принимается только работа, выполненная перевозчиком автобусами с низким расположением уровня пола.

На запрос Санкт-Петербургского УФАС России о представлении обоснования установления различного порядка расчета фактического размера субсидии, подлежащей предоставлению по каждому маршруту для СПб ГУП «Пассажиравтотранс» и негосударственных перевозчиков, Комитет по транспорту сообщил следующее. Порядок определения размера предоставляемой субсидии СПб ГУП «Пассажиравтотранс» применяется с учетом наличия прочей

деятельности. В целях уменьшения предельного размера предоставляемой субсидии государственному перевозчику из предельного размера предоставляемой субсидии исключается прибыль от прочей деятельности. Расчеты к плану финансово-хозяйственной деятельности проходят согласование с финансовым блоком Правительства Санкт-Петербурга в части затрат и доходов при формировании бюджета Санкт-Петербурга на очередной финансовый год. Прочая деятельность не учитывается при определении предельного размера предоставляемой субсидии негосударственным перевозчикам. Органы государственной власти не уполномочены учитывать финансовый результат перевозчиков, созданных не Санкт-Петербургом, от деятельности, не связанной с перевозкой пассажиров.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России отмечает, что единым для всех перевозчиков условием предоставления субсидий является ведение перевозчиками раздельного учета затрат и доходов от оказания услуг по перевозке и иным видам деятельности (п.5 Приложения № 1 к постановлению № 5). Из пояснений Комитета следует, что СПб ГУП «Пассажиравтотранс» такой учет не ведет.

На запрос Санкт-Петербургского УФАС России о представлении обоснования установления различных коэффициентов условно постоянных затрат для СПб ГУП «Пассажиравтотранс» и негосударственных перевозчиков, Комитет по транспорту сообщил следующее. Размер коэффициента условно-постоянных затрат СПб ГУП «Пассажиравтотранс» на 2014 год определяется на основании утвержденного плана финансово-хозяйственной деятельности СПб ГУП «Пассажиравтотранс». Размер коэффициента условно-постоянных затрат негосударственных автобусных перевозчиков по маршрутам регулярных перевозок, не входящих в обеспечивающую транспортную сеть в 2014 году, определяется на основании расшифровки нормативов затрат, утвержденных распоряжением Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 28.01.2014 № 4-р «Об утверждении нормативов затрат на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок в автобусах на 2014 год».

Распоряжение Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 28.01.2014 № 4-р устанавливает нормативы затрат в зависимости от вместимости и уровня пола подвижного состава. План финансово-хозяйственной деятельности СПб ГУП «Пассажиравтотранс» утверждается на выполнение предприятием заказанной Комитетом по транспорту транспортной работы имеющимся в наличии у предприятия подвижным составом.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России отмечает, что Комитет подтвердил установление различных коэффициентов условно постоянных затрат для СПб ГУП «Пассажиравтотранс» и негосударственных перевозчиков, но не обосновал такое различие.

На запрос Санкт-Петербургского УФАС России о представлении обоснования установления коэффициента 1,37 для определения размера затрат СПб ГУП

«Пассажиравтотранс» Комитет по транспорту сообщил следующее. Структура и размеры затрат СПб ГУП «Пассажиравтотранс» отличается от структуры затрат негосударственных перевозчиков. Так, негосударственные перевозчики не несут затраты на содержание инфраструктуры парков; размер заработной платы и страховые взносы, начисляемые на нее, учтенные в нормативе затрат Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 28.01.2014 № 4-р меньше, чем фактический размер заработной платы водителей СПб ГУП «Пассажиравтотранс». В то же время негосударственные перевозчики несут затраты на приобретение подвижного состава и лизинговые платежи, а затраты СПб ГУП «Пассажиравтотранс», связанные с приобретением подвижного состава минимизированы. Установление норматива затрат осуществляется Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга на основании анализа и усреднения данных о себестоимости перевозки пассажиров.

Аналогичные пояснения применения повышающих коэффициентов только в отношении перевозчиков, работающих на обеспечивающей транспортной сети представило Правительство Санкт-Петербурга.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России отмечает, что приведенные пояснения не обосновывают установление повышающего коэффициента для определения размера затрат СПб ГУП «Пассажиравтотранс», а также его размер - 1,37. Кроме того, распоряжение Комитета по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга от 28.01.2014 № 4-р не содержит исключения по применению нормативов затрат для СПб ГУП «Пассажиравтотранс».

В качестве расчета размера предоставляемых субсидий СПб ГУП «Пассажиравтотранс» представлен утвержденный Комитетом по транспорту план финансово-хозяйственной деятельности СПб ГУП «Пассажиравтотранс», являющийся основанием для расчета предельного размера предоставляемых субсидий. Также представлена информация о расчете предельного размера предоставляемых субсидий ОАО «Третий парк», согласно которой указанный расчет осуществляется по каждому маршруту с учетом протяженности маршрута, количества подвижного состава, рейсов на маршруте (по летнему и зимнему расписанию, по дням недели) и пробега, вместимости и уровня пола, места осуществления перевозок и нормативов затрат.

Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России отмечает, что представленные Комитетом сведения подтверждают факт различного расчета субсидий для СПб ГУП «Пассажиравтотранс» и негосударственных перевозчиков.

Статья 15 Закона о защите конкуренции устанавливает запрет на акты и действия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые приводят или могут привести к ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия), в частности запрещается:

8) создание дискриминационных условий.

Согласно п.8 ст.4 закона о защите конкуренции дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Не выявлены федеральные законы, предусматривающие различный порядок расчета субсидии для государственных и негосударственных хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность на рынке пассажирских перевозок пассажиров и багажа автобусами.

Рассмотрев материалы дела №К03-9/14, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, Комиссия Санкт-Петербургского ФАС России пришла к выводу о наличии в действиях Комитета по транспорту нарушения п.8 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившиеся в установлении различного порядка определения размера предоставляемых субсидий для возмещения затрат либо недополученных доходов СПб ГУП «Пассажиравтотранс» и негосударственных перевозчиков, осуществляющим на основании договоров с комитетом по транспорту перевозки пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок по установленному Правительством Санкт-Петербурга тарифу, а также перевозки пассажиров по проездным документам многократного пользования и льготных категорий граждан в автобусах.

Также выявлено, что распоряжение № 11-р противоречит постановлению № 5 (Приложению № 1), которым установлено, что порядок определения размера предоставляемых субсидий должен учитывать размер затрат на оказание услуг по перевозке, рассчитанный исходя из нормативов затрат, утвержденных Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию Санкт-Петербурга, и размер доходов, полученных от оказания услуг по перевозке. При определении затрат СПб ГУП «Пассажиравтотранс» нормативы затрат не применяются.

Руководствуясь статьей 23, частями 1-3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Санкт-Петербургского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Комитета по транспорту нарушение п.8 ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившееся в установлении распоряжением Комитета по транспорту от 14.02.2014 № 11-р «О реализации постановления Правительства Санкт-Петербурга от 17.01.2014 № 5 в части предоставления в 2014 году субсидий на осуществление перевозок пассажиров и багажа по маршрутам регулярных перевозок, а также

перевозок пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан в автобусах» различного подхода (порядка) к определению размера предоставляемых субсидий, в том числе порядка определения размера затрат на оказание услуг по перевозке, размера доходов, полученных от оказания услуг по перевозке, размера коэффициента условно постоянных затрат, порядка определения коэффициентов для определения размера затрат для хозяйствующих субъектов - перевозчиков, осуществляющих перевозки на обеспечивающей транспортной сети (СПб ГУП «Пассажиравтотранс») и не осуществляющих перевозки на обеспечивающей транспортной сети (негосударственных перевозчиков, в т.ч. ОАО "Третий парк"), что создает дискриминационные (неравные) условия деятельности государственного и негосударственных перевозчиков на товарном рынке пассажирских перевозок Санкт-Петербурга.

2. Выдать Комитету по транспорту предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего расчет размера предоставляемых субсидий на осуществление перевозок пассажиров и багажа по регулируемому тарифу в автобусах на маршрутах регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах, а также перевозок пассажиров по проездным документам многоразового пользования и льготных категорий граждан в автобусах осуществлять единообразно, вне зависимости от транспортной сети (обеспечивающей и не обеспечивающей), на которой работают хозяйствующие субъекты – перевозчики, а также вне зависимости от организационно-правовой формы перевозчиков (государственный и негосударственные).

Председатель комиссии

В.А. Тукаев

Члены Комиссии:

Е.И. Асташенкова

Н.И. Тырина

Решение может быть обжаловано в судебном порядке в течение трех месяцев со дня его принятия.

- [predpisanie.doc](#)