

## Решение по делу №02-30/2011-025 (ответчик – Малинин Е.Н.)

### РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена "06" декабря 2011 г  
Иваново

город

В полном объеме решение изготовлено "15" декабря 2011 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>, рассмотрев дело №02-30/2011-025 по признакам нарушения Администрацией Кинешемского муниципального района (155800, Ивановская область, г. Кинешма, ул. Ленина, д. 12), Комитетом Ивановской области по транспорту (153000, г. Иваново, ул. Куконковых, д.139) и индивидуальным предпринимателем Малининым Евгением Николаевичем <...> пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»,

#### у с т а н о в и л а:

В Ивановское УФАС России (далее – Управление) поступило обращение Кинешемской городской прокуратуры с представленными документами проверки соблюдения действующего законодательства при организации пассажирских перевозок Администрацией Кинешемского муниципального района (далее – Администрация). В обращении указывается на нарушение органом власти положений Закона о защите конкуренции в части заключения договоров перевозки с рядом хозяйствующих субъектов без проведения конкурсного отбора.

09.06.2011 Управлением был направлен запрос главе администрации Кинешемского муниципального района о представлении всех действующих договоров на организацию перевозок на муниципальных маршрутах автомобильным транспортом общего пользования по территории Кинешемского муниципального района, а также оснований их заключения с каждым перевозчиком.

В ответ на обращение Ивановского УФАС России, Администрация письмом от 21.06.2011 №1007 представила заверенные копии соответствующих договоров.

Среди представленных договоров имеется соглашение (договор) от 30.04.2009 с

индивидуальным предпринимателем Малининым Евгением Николаевичем на организацию и осуществление перевозок пассажиров по территории Кинешемского муниципального района по следующим маршрутам:

«г. Кинешма (пл. Революции)– п. Октябрьский»;

«г. Кинешма – Птицефабрика».

Как следует из сопроводительного письма Администрации, представленные договоры, в том числе, договор от 30.04.2009 с ИП Малининым Е.Н., заключены на основании ранее действовавших договоров на осуществление пассажирских перевозок между Комитетом Ивановской области по транспорту и этими же перевозчиками, без изменения маршрутов перевозок и расписания движения.

В результате рассмотрения представленных материалов Ивановским УФАС России установлено, что договор от 30.04.2009 между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Малининым Е.Н. заключен без проведения предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков.

Таким образом, Администрация Кинешемского муниципального района и ИП Малинин Е.Н., заключив договор от 30.04.2009 на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» без проведения открытого конкурса, лишили возможности других хозяйствующих субъектов, имеющих соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства, принять участие в конкурсном отборе и претендовать на победу в нем. То есть, в связи с заключением указанного договора без проведения предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков, доступ другим хозяйствующим субъектам на товарный рынок по осуществлению деятельности по перевозке пассажиров на автобусных маршрутах регулярного сообщения «г. Кинешма (пл. Революции)– п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» был ограничен.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции установлен запрет на заключение соглашений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Приказом Ивановского УФАС России от 05.07.2011 № 87 возбуждено дело № 02-30/2011-025 по признакам нарушения Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Малининым Е.Н. п.4 ст.16 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На заседании Комиссии представителем Администрации Кинешемского муниципального района заявлено ходатайство об объединении дела №02-30/2011-025 и дел №02-30/2011-022, №02-30/2011-023, №02-30/2011-024, №02-30/2011-026, №02-30/2011-027, №02-30/2011-028 в одно производство. В удовлетворении ходатайства Комиссией отказано, так как данные дела возбуждены в отношении Администрации Кинешемского муниципального района и разных хозяйствующих субъектов. Объединение дел не будет способствовать полному, всестороннему и

объективному их рассмотрению.

В связи с отсутствием сведений о надлежащем извещении ИП Малинина Е.Н. и необходимостью получения дополнительной информации и материалов, рассмотрение дела №02-30/2011-025 откладывалось (определением от 23.08.2011 на 06.10.2011 и определением от 06.10.2011 на 02.11.2011). С целью представления дополнительной информации в заседании Комиссии 02.11.2011 был объявлен перерыв до 09.11.2011.

Определением от 23.08.2011 к участию в деле в качестве заинтересованного лица привлечен Комитет Ивановской области по транспорту (далее – Комитет).

На заседаниях Комиссии 23.08.2011, 06.10.2011 представитель Администрации нарушение законодательства о конкуренции не признал и поддержал доводы, изложенные ранее в письменных пояснениях.

В частности, им указывается на то, что договор от 30.04.2009 с ИП Малининым Е.Н. заключен на основании ранее действовавшего договора между предпринимателем и Комитетом Ивановской области по транспорту, не изменяя маршрутов движения и расписания. Однако, данный договор является ничтожным, так как маршруты, указанные в нем, относятся к межмуниципальным маршрутам. По этой причине, полномочия по организации транспортного обслуживания на них возложены на Комитет. При заключении данного договора Администрация не располагала правовыми основаниями, позволяющими ей заключать договоры в отношении межмуниципальных и пригородных маршрутов.

Однако, в 2010 году ряд маршрутов пригородного и межмуниципального сообщения был передан в ведение Кинешемского муниципального района. Передача была оформлена соответствующими письмами Администрации и Комитета. Это привело к тому, что на сегодняшний день перевозка пассажиров по регулярным маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» осуществляется ИП Малининым Е.Н. только на основании договора от 30.04.2009 года с Администрацией.

Предварительный отбор перевозчиков для обслуживания данных маршрутов не проводился в силу того, что на территории района отсутствует правовой акт, регламентирующий данную процедуру.

Ответчик – ИП Малинин Е.Н., в письменных пояснениях от сообщил, что договор от 30.04.2009 был заключен на основании его личного заявления, поданного в Администрацию Кинешемского муниципального района. Предварительный отбор хозяйствующих субъектов Администрацией не проводился. Данный договор был заключен именно с ним по той причине, что предприниматель осуществляет деятельность по регулярным пассажирским перевозкам по территории Кинешемского муниципального района с 1998 года. Все договоры на осуществление регулярных пассажирских перевозок по пригородным маршрутам заключались им только с Администрацией Кинешемского муниципального района.

Договоры с Комитетом Ивановской области по транспорту на осуществление перевозок по маршрутам в пригородном и межмуниципальном сообщении не заключались.

На заседании Комиссии представитель Комитета – пояснил следующее:

Комитет Ивановской области по транспорту не заключал с ИП Малининым Е.Н. договоры на осуществление пассажирских перевозок. Более того, маршруты «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика», по которым Малинин Е.Н. осуществляет перевозки, не внесены в реестр пригородных и межмуниципальных маршрутов Ивановской области. Об открытии указанных маршрутов в Комитете сведения отсутствуют.

Дополнительно представитель Комитета пояснил, что данные маршруты, согласно Закону Ивановской области от 11.04.2011 №25-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Ивановской области» (далее – Закон №25-ОЗ), подпадают под категорию пригородного маршрута, так как проходят в границах Ивановской области между городским округом и муниципальным районом. Учитывая это, уполномоченным органом по организации транспортного обслуживания на них является Комитет, а не Администрация.

При рассмотрении настоящего дела на заседании 09.11.2011 Комиссия пришла к выводу, что действия Комитета Ивановской области по транспорту, Администрации Кинешемского муниципального района и ИП Малинина Е.Н., выразившиеся в том, что на протяжении длительного периода времени перевозка пассажиров по указанным маршрутам осуществляется ИП Малининым Е.Н. на основании договора, заключенного предпринимателем с Администрацией Кинешемского муниципального района за пределами ее полномочий, о чем указанные субъекты знали, и без предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков, содержат в себе признаки осуществления данными субъектами согласованных действий, нарушающих требования статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции». Это повлекло за собой недопущение конкуренции за право осуществлять такие перевозки и ограничило доступ на данный товарный рынок (деятельность по перевозке пассажиров по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика») другим хозяйствующим субъектам, имеющим соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства.

Указанные действия Администрации Кинешемского муниципального района, Комитета Ивановской области по транспорту и ИП Малинина Е.Н. содержат в себе признаки осуществления данными субъектами согласованных действий, нарушающих требования статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции». Указанной нормой установлен запрет на соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В связи с этим, Комиссия определила, что действия Комитета Ивановской области

по транспорту, Администрации Кинешемского муниципального района и ИП Малинина Е.Н., содержат в себе признаки осуществления данными субъектами согласованных действий, нарушающих требования статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции». Данным определением к участию в деле в качестве ответчика привлечен Комитет Ивановской области по транспорту.

При рассмотрении дела ответчики нарушения антимонопольного законодательства не признали.

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

30.04.2009 между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Малининым Е.Н. без проведения конкурсного отбора хозяйствующих субъектов был заключен договор «На организацию и осуществление перевозок пассажиров на пригородных регулярных маршрутах автомобильным транспортом общего пользования по территории Кинешемского муниципального района». Согласно приложению к данному договору, перевозка пассажиров осуществляется по следующим маршрутам:

«г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский»;

«г. Кинешма – Птицефабрика».

Установлено, что на момент заключения данного договора, деятельность по организации транспортного обслуживания населения и компетенция органов власти регулировалась Законом Ивановской области №93-ОЗ от 29.12.2000 «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом в Ивановской области» (далее – Закон №93-ОЗ).

Согласно пп.2 п.1 ст.7 Закона №93-ОЗ к полномочиям органов местного самоуправления для муниципального района относится: создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

Согласно пп.7 ст.2 Закона №93-ОЗ муниципальный (внутримуниципальный) маршрут - маршрут между пунктами, находящимися в пределах установленных границ одного муниципального образования.

Руководствуясь данным определением, Комиссия пришла к выводу, что для квалификации маршрута в качестве муниципального необходимо установить, что его начальная и конечная точки расположены в муниципальном районе.

Так как, городской округ Кинешма не входит в состав Кинешемского муниципального района (в соответствии с ч.1 ст.2 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации»), то город Кинешма и Кинешемский муниципальный район являются разными муниципальными образованиями.

Населенные пункты п. Октябрьский и Птицефабрика расположены в Кинешемском муниципальном районе. На основании этого, Комиссией сделан вывод о том, что маршруты «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» не являются внутримunicipальными.

Исходя из изложенного и руководствуясь ст.2 Закона №93-ОЗ, маршруты, указанные в договоре от 30.04.2009, подпадают под определение **пригородного** маршрута - маршрут регулярного сообщения между населенными пунктами на расстояние до пятидесяти километров включительно между границами этих населенных пунктов, а также, **межмуниципального** маршрута - маршрут между пунктами, расположенными в разных муниципальных образованиях.

Пунктом 1 ст.6 Закона №93-ОЗ полномочия по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом **на пригородных и межмуниципальных маршрутах** были возложены на Правительство Ивановской области.

В связи с тем, что Комитет является центральным исполнительным органом государственной власти Ивановской области, проводящим государственную политику в сфере транспорта, осуществляющим управление и координацию по вопросам транспорта, а также функциональное регулирование в сфере транспорта в Ивановской области в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством (Указ Губернатора Ивановской области от 18.06.2010 №74-уг «Об утверждении Положения о комитете Ивановской области по транспорту»), то полномочия по заключению договоров на осуществление регулярных пассажирских перевозок по данному маршруту предоставлены Комитету Ивановской области по транспорту.

Пунктом 3.1 ч.3 Положения о комитете Ивановской области по транспорту (далее – Положение) предусмотрено, что он выполняет функции организатора пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Ивановской области.

Пунктом 3.7.7 Положения установлено, что организатор перевозок допускает перевозчиков к выполнению регулярных пассажирских перевозок на основе конкурсного отбора.

Кроме того, п.3.7.12 Положения однозначно определено, что Комитет не допускает выполнения перевозок пассажиров на установленных договором регулярных маршрутах перевозчиками, не заключившими в установленном порядке договоры об организации перевозок пассажиров на данных маршрутах.

Аналогичная норма о возложении полномочий по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах на Правительство Ивановской области, закреплена и в п.4 ст.9 Закона №25-ОЗ.

Несмотря на это, 30.04.2009 между Администрацией Кинешемского

муниципального района и ИП Малининым Е.Н., без предварительного отбора перевозчиков был заключен договор на организацию и осуществление перевозок пассажиров на пригородных регулярных маршрутах «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика».

Правовых оснований, позволяющих органу местного самоуправления заключить договор в отношении межмуниципальных маршрутов, Администрацией не представлено. Данный факт подтверждается письмом Администрации, в котором она признает, что на момент заключения указанного договора, она не располагала правовыми документами, подтверждающими ее полномочия в данном вопросе и, что организация транспортного обслуживания населения на маршрутах «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» относилась к полномочиям Комитета.

Администрация Кинешемского муниципального района 12.10.2007 обращалась с запросом в Комитет Ивановской области по транспорту и связи с просьбой о передаче в ведение муниципального района ряда маршрутов пригородного и межмуниципального сообщения. Письмом Комитета Ивановской области по транспорту и связи от 25.10.2007 в передаче отказано, по той причине, что маршруты, указанные в обращении относятся к межмуниципальным маршрутам.

Однако, договор от 30.04.2009 до настоящего времени не расторгнут и ИП Малинин Е.Н. на основании данного договора осуществляет регулярные пассажирские перевозки по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика».

При указанных обстоятельствах, ИП Малинин Е.Н. и Администрация, являясь сторонами соглашения от 30.04.2009, осуществляют согласованные действия по его исполнению, осознавая отсутствие правовых оснований для этого. Данный факт подтверждается письмами Администрации от 01.09.2011 №1371, от 18.10.2011 №1648 и от 18.11.2011 №1826 в которых она указывает на ничтожность договора с предпринимателем, но, несмотря на это, обе стороны соглашения продолжают осуществлять транспортное обслуживание населения по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» исключительно по договору от 30.04.2009.

Установлено, что и Администрации и ИП Малинину Е.Н. известны требования действующего законодательства (Закона №93-ОЗ и вступившего в силу 01.05.2011 Закона №25-ОЗ) о компетенции органов власти соответствующего уровня в сфере организации транспортного обслуживания на пригородных, межмуниципальных и муниципальных маршрутах. Кроме того, им известно и то, что договоры на осуществление данного вида хозяйственной деятельности должны быть заключены способом, обеспечивающим равный доступ всем хозяйствующим субъектам, имеющим лицензию на право осуществления пассажирских перевозок. Однако, ни одна из сторон договора от 30.04.2009 года не предприняла попытки отказаться от исполнения данного соглашения в силу сложившихся хозяйственных связей.

Наличие длительных хозяйственных связей, обосновывающих согласованные действия сторон, находит свое подтверждение в письменных пояснениях ИП Малинина Е.Н. от 21.09.2011 и пояснениях Администрации, данных на заседаниях

Комиссии. В частности, в пояснениях указано на то обстоятельство, что предприниматель осуществляет свою деятельность на автобусных маршрутах пригородного сообщения Кинешемского муниципального района с 1998 года. Предыдущие договоры на обслуживание регулярных автобусных маршрутов заключались лишь с Администрацией. В результате ухода с рынка предыдущего перевозчика (Кинешемского пассажирского автотранспортного предприятия), Малинин Е.Н. лично обратился в Администрацию с предложением заключить договор на обслуживание данных маршрутов, так как ранее он уже осуществлял на них данную деятельность и имеет большой стаж работы. Кандидатуры иных хозяйствующих субъектов Администрацией не рассматривались.

Об отсутствии правовых оснований на организацию транспортного обслуживания населения на данных маршрутах, а также правовых оснований на осуществление деятельности по регулярным перевозкам пассажиров на них Малининым Е.Н., свидетельствует информация, содержащаяся в паспортах маршрутов «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика».

Протяженность маршрута «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский» составляет 11,8 км., а маршрута «г. Кинешма – Птицефабрика» 10,5 км. В паспортах они значатся как пригородные, что соответствовало Закону №93-ОЗ и соответствует Закону №25-ОЗ.

Согласно пп.4.2.14 п.4 «Правил организации перевозок пассажиров и багажа в межмуниципальном и пригородном сообщении» (далее – Правила), утвержденных Постановлением Правительства Ивановской области от 08.08.2007 №181-п, на каждый межмуниципальный или пригородный маршрут регулярного сообщения перевозчиком составляется паспорт маршрута. Данные паспорта маршрутов оформлены на имя следующих хозяйствующих субъектов: ОГУ Кинешемское пассажирское автотранспортное предприятие (далее – Кинешемское ПАТП) и ОГУ «Ивановское производственное объединение автовокзалов и пассажирских автостанций». Указанное свидетельствует о том, что ИП Малинин Е.Н. осуществляет пассажирские перевозки по паспортам маршрутов, согласованных иным хозяйствующим субъектам.

Таким образом, маршруты «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» являются **пригородными** и организация транспортного обслуживания на них, в том числе согласование паспортов маршрутов, относится к компетенции Комитета.

Комиссией установлено, что Комитет располагает сведениями о существовании маршрутов «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» и о том, что ИП Малинин Е.Н. осуществляет по ним регулярные пассажирские перевозки. Данное обстоятельство подтверждается следующим.

Согласно паспортам данных маршрутов их открытие было осуществлено ОГУП Кинешемским ПАТП и ОГУП «Ивановское производственное объединение автовокзалов и пассажирских автостанций» в 1983 и 1986 годах.



Таким образом, перевозки по указанным маршрутам осуществляются около тридцати лет.

Кроме того, учитывая статус, открывших их хозяйствующих субъектов – областное государственное унитарное предприятие, то согласно ч.1 ст.31 Закона РСФСР от 25.12.1990 №445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (действовал до 01.07.2002) наем (назначение, избрание) руководителя предприятия является правом собственника имущества предприятия.

Постановлением Правительства РФ от 19.04.1993 №342 ОГУП Кинешемское ПАТП было передано в собственность Ивановской области в мае 1993 году. Согласно данному Постановлению, управление и распоряжение областными государственными предприятиями осуществляла Администрация Ивановской области, преобразованная в Правительство Ивановской области Законом от 28.12.2005 «О структуре Правительства Ивановской области и системе исполнительных органов государственной власти Ивановской области».

Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» утратил силу в связи с принятием Федерального Закона от 14.11.2002 №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – Закон №161-ФЗ). Однако, в ч.1 ст.21 Закона №161-ФЗ содержится положение, аналогичное положению Закона РСФСР от 25.12.1990 года. Данной нормой установлено, что руководитель унитарного предприятия назначается собственником имущества унитарного предприятия и подотчетен ему. Таким образом, Закон №161-ФЗ также возлагает функции управления и распоряжения областными государственными предприятиями на Администрацию, а в последующем на Правительство Ивановской области.

Комитет Ивановской области по транспорту является структурным подразделением Правительства Ивановской области. В силу этого, он обладает достаточными сведениями об организации транспортного обслуживания населения на территории Ивановской области, в том числе и на территории муниципальных районов.

Кроме того, в рамках реализации полномочий, возложенных на него п.1.2 Указа Губернатора №74, он обязан осуществлять свою деятельность, в том числе, проводить ревизию маршрутной сети регулярных автобусных маршрутов **посредством взаимодействия с органами местного самоуправления.**

Соответственно, вся документация, касающаяся деятельности ОГУП Кинешемское ПАТП и ОГУП «Ивановское производственное объединение автовокзалов и пассажирских автостанций» подлежала учету с его стороны.

Однако, представитель Комитета признал, что этого сделано не было. При указанных обстоятельствах, Комитетом были созданы благоприятные условия для возложения полномочий организатора перевозок по пригородным регулярным маршрутам на неуполномоченного на то субъекта – Администрацию Кинешемского муниципального района.

Кроме того, как следует из материалов дела (письмо Комитета от 18.11.2011 и письмо ИП Малинина Е.Н. от 25.11.2011 вх №3968), между Комитетом и

предпринимателем заключались соглашения об оказании услуг по перевозке льготных категорий граждан на всех видах пассажирского транспорта:

№АП 11-13-4/1 от 01.01.2011 – расторгнут 28.02.2011 (дополнительное соглашение от 01.03.2011);

№АП 11-13-2/219 от 01.03.2011 – действует до 31.12.2011.

Данные правоотношения регулируются Указом Губернатора Ивановской области от 25.08.2008 года №87-уг «О Порядке льготного проезда граждан с использованием социальной карты жителя Ивановской области» (далее – Указ №87-уг).

В частности, п.6.1 указа №87-уг указывается, что компенсация льготного проезда осуществляется через областной бюджет.

Пунктом 8 установлена обязанность Комитета заключать договоры с перевозчиками на возмещение расходов, связанных с оказанием услуг по льготному проезду с использованием социальной карты жителя Ивановской области, **в рамках действующих договоров на осуществление перевозок пассажиров на всех видах пассажирского автомобильного транспорта регулярных маршрутов Ивановской области.**

Кроме того, Комитет **ежемесячно организует сбор отчетов** транспортных организаций **(хозяйствующих субъектов) о количестве поездок, с использованием социальных карт.**

Таким образом, Комитет располагает достаточной информацией, служащей основанием провести обследование данных маршрутов с целью выявления реальной потребности населения на предоставление транспортного обслуживания на них.

Однако указанный орган не предпринимает никаких действий по обеспечению указанных пассажиропотоков транспортным обслуживанием в условиях необходимости их осуществления, чем ограничивает конкуренцию на рынке регулярных пассажирских перевозок.

В силу этого, маршруты «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» до настоящего момента не внесены в реестр пригородных и межмуниципальных маршрутов Ивановской области.

Таким образом, Комитет формально снимает с себя обязанность по организации транспортного обслуживания на данных маршрутах, возложенную на него Законом №93-ОЗ.

Данная ситуация привела к тому, что иные хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по регулярным пассажирским перевозкам, не располагают достаточной информацией о том, какой орган должен организовать транспортное обслуживание на маршрутах «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика». Кроме того, им не предоставляется информация и о необходимости обслуживания данных маршрутов. В силу изложенного, они лишены возможности войти на рынок регулярных пассажирских

перевозок по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» и осуществлять на них деятельность, приносящую доход.

Комиссией установлено, что и Администрация, и Комитет, руководствуясь определениями «пригородного маршрута», «межмуниципального маршрута», «внутримуниципального маршрута» данными в ст.2 Закона №93-ОЗ и пренебрегая нормами Федерального Закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», считают данные маршруты внутримуниципальными.

В материалах дела имеется письмо Комитета от 25.10.2007, в котором содержится информация о том, что он отказывает Администрации Кинешемского муниципального района в предоставлении права на заключение договоров с хозяйствующими субъектами в отношении ряда маршрутов, так как они являются внутримуниципальными.

Из данного письма и обращения Администрации (письмо 12.10.2007) следует, что маршруты, начальные точки которых расположены в г. Кинешма, а конечные в Кинешемском муниципальном районе («г. Кинешма – д. Журихино», «г. Кинешма – д. Зобнино», «г. Кинешма – с. Решма» и т.п.) относятся к межмуниципальным или пригородным (в зависимости от протяженности). Таким образом, в 2007 году Комитет правильно квалифицировал такие маршруты (типы маршрутов) как пригородные. Данный вывод является обоснованным и в отношении маршрутов «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика». Однако, несмотря на это, в 2010 году Комитет и Администрация стали рассматривать их как внутримуниципальные.

Данными действиями Комитет снимает с себя обязанность по организации конкурсного отбора хозяйствующих субъектов и без каких-либо оснований предоставляет ее Администрации Кинешемского муниципального района. Администрация, в свою очередь, пользуется этим и продолжает исполнять соглашение от 30.04.2009 с ИП Малининым Е.Н.

ИП Малинин Е.Н. продолжает осуществлять деятельность по регулярным пассажирским перевозкам по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика». Кроме того, предприниматель осуществляет регулярные пассажирские перевозки в отсутствие надлежаще оформленных документов – паспортов маршрутов. При этом он никогда не предпринимал попытки оформления данных документов надлежащим образом.

При таких обстоятельствах ИП Малинину Е.Н. предоставлено явное преимущество в осуществлении хозяйственной деятельности.

При этом вышеназванные действия соответствуют как интересам ИП Малинина Е.Н., так и интересам Администрации Кинешемского муниципального района и Комитета Ивановской области по транспорту.

Выводы Комиссии о наличии согласованных действий между ИП Малининым Е.Н.,

Администрацией и Комитетом являются обоснованными, и после вступления в силу Закона №25-ОЗ. Данный Закон в ст.5 однозначно определяет понятие **пригородного маршрута** - маршрут регулярных перевозок, пролегающий в границах Ивановской области между муниципальными районами, между городскими округами или между городским округом и муниципальным районом, протяженностью до 50 километров включительно, который начинается и заканчивается в соответствии с установленными в паспорте маршрута пунктом отправления и конечным остановочным пунктом с учетом сети автовокзалов.

Согласно ст.9 данного Закона полномочия организатора перевозок на пригородных и межмуниципальных маршрутах возложены на органы исполнительной власти Ивановской области.

В связи с этим, организация транспортного обслуживания населения на маршрутах «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» также относится к полномочиям Комитета, что подтверждается пояснениями представителя Комитета, данными в ходе заседания Комиссии от 06.12.2011. Однако, Комитет не предпринимает мер по обследованию данных маршрутов и по организации отбора хозяйствующих субъектов, продолжает предоставлять полномочия по организации транспортного обслуживания населения Администрации Кинешемского муниципального района. В силу этого он по-прежнему снимает с себя законную обязанность организатора пассажирских перевозок на маршрутах «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика».

Администрация Кинешемского муниципального района осознает, что маршруты «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика», согласно Закону №25-ОЗ, не могут быть отнесены к внутримunicipальным. Однако, продолжает возлагать на себя функцию организатора перевозок на данных маршрутах и допускает ИП Малинина Е.Н. к осуществлению на них регулярных пассажирских перевозок.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к выводу, что Комитет не реализует возложенные на него законом полномочия, а Администрация пользуется этим. В виду этого, ИП Малинин Е.Н. продолжает осуществлять деятельность по регулярным пассажирским перевозкам и извлекать прибыль в отсутствие конкуренции.

Доводы Администрации о том, что общественным отношениям, охраняемым Законом о защите конкуренции, не причинен вред, а, следовательно, привлечение к ответственности за осуществление согласованных действий исключается, не принимается Комиссией.

Ответственность за нарушение п.4 ст.16 Закона о защите конкуренции наступает не только в случае ограничения конкуренции, но и в случае установления угрозы ее ограничения.

В этих целях в рамках рассмотрения дела было проведено анкетирование

хозяйствующих субъектов, осуществляющих пассажирские перевозки на территории Ивановской области.

По результатам опроса перевозчиков, установлено, что большинство из них готовы осуществлять деятельность по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом по всем маршрутам (межмуниципальный, пригородный, муниципальный), а также участвовать в конкурсных отборах на право заключения договора регулярных перевозок, проводимых органами местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области.

По мнению перевозчиков, действия исполнительных органов государственной власти Ивановской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области, выразившиеся в заключении договора регулярных перевозок с конкретным перевозчиком **без проведения конкурсного отбора** на право заключения договора регулярных перевозок (за исключением временного договора), необоснованно препятствуют осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом и могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции.

Довод ИП Малинина Е.Н. о том, что он не может повлиять на заключение или не заключение договоров Администрацией и Комитетом с третьими лицами Комиссией не принимается.

Ответчик является хозяйствующим субъектом в понимании п.5 ст.4 Закона о защите конкуренции. Статус предпринимателя подтвержден свидетельством о внесении его в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (имеется в материалах дела).

При осуществлении своей деятельности ИП Малинин Е.Н., как и другие хозяйствующие субъекты - участники рынка пассажирских перевозок, должен соблюдать требования действующего законодательства, в том числе, Закона №93-ОЗ и вступившего в силу 01.05.2011 закона №25-ОЗ. Кроме того, он должен добросовестно осуществлять предпринимательскую деятельность на рынке пассажирских перевозок, соблюдая требования Закона о защите конкуренции.

Рынок пассажирских перевозок Ивановской области является конкурентным, так как на данном рынке осуществляют деятельность множество хозяйствующих субъектов. Указанное подтверждается следующим.

Согласно ст.17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 128-ФЗ) лицензированию подлежит, в том числе деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми.

При этом согласно ст. 2 Закона №128-ФЗ под лицензией понимается специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Таким образом, на территории Ивановской области перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек вправе осуществлять хозяйствующие субъекты и из других регионов страны.

Кроме того, только на территории Ивановской области перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, осуществляют 397 лицензиатов (письмо Управления государственного автодорожного надзора по Ивановской области от 03.10.2011).

Согласно ч.1 ст.2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

В соответствии с ч.2 ст.1 Закона о защите конкуренции, его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Общественные отношения в указанной сфере являются значимыми.

При этом, согласно 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.

Таким образом, антимонопольное законодательство основывается на принципах равенства участников гражданских правоотношений и состязательности хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

Товарный рынок в смысле п.4 ст.4 Закона о защите конкуренции 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.

Таким образом, товарным рынком является деятельность по перевозке пассажиров на автобусном маршруте регулярного сообщения.

В этой связи предоставление права на осуществление пассажирских перевозок на автобусном маршруте регулярного сообщения должно осуществляться способами, обеспечивающими равные условия доступа лиц имеющих соответствующие лицензии к осуществлению пассажирских перевозок.

Предварительный отбор, по своей юридической природе, направлен на стимулирование добросовестной конкуренции, расширение равных возможностей для участия физических и юридических лиц в данной сфере деятельности, повышение культуры и качества обслуживания, а также на обеспечение

безопасности перевозок пассажиров. Предоставление названного права без проведения публичных процедур в приоритетном порядке, создает для лиц, которым предоставлено такое право, преимущественное положение, исключающее какую-либо возможность конкуренции иных перевозчиков, поскольку исключает свободный доступ перевозчиков на равных для всех условиях к осуществлению перевозок по муниципальным маршрутам на территории Ивановской области.

Действия всех субъектов, участвующих в организации пассажирских перевозок по регулярным маршрутам пригородного сообщения «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский» и «г. Кинешма – Птицефабрика» привели к тому, что на протяжении длительного времени перевозка пассажиров по указанным маршрутам осуществляется ИП Малининым Е.Н. на основании договора, заключенного предпринимателем с Администрацией Кинешемского муниципального района за пределами ее полномочий, о чем указанные субъекты знали, и без предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков. Это повлекло за собой недопущение конкуренции за право осуществлять такие перевозки и ограничило доступ на данный товарный рынок (пассажирские перевозки по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика») другим хозяйствующим субъектам, имеющим соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства.

Поскольку в результате осуществления указанных выше согласованных действий, до настоящего времени продолжается осуществление ИП Малининым Е.Н. пассажирских перевозок по маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика», то оснований для прекращения рассмотрения настоящего дела, предусмотренных статьей 48 Закона о защите конкуренции, Комиссией не усматривается.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, статьей 48, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

#### Р Е Ш И Л А:

1. Признать Администрацию Кинешемского муниципального района, Комитет Ивановской области по транспорту и ИП Малинина Е.Н. нарушившими пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006г № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части осуществления согласованных действий, в результате которых на протяжении длительного периода времени перевозка пассажиров по регулярным маршрутам «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» осуществляется ИП Малининым Е.Н. допущенным к осуществлению регулярных пассажирских перевозок по указанным маршрутам без предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков.

2. Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-30/2011-025, в

соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.

3. Выдать Администрации Кинешемского муниципального района предписание о прекращении согласованных действий нарушающих антимонопольное законодательство и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего в срок до 29.12.2011 прекратить транспортное пассажирское обслуживание населения по договору от 30.04.2009, заключенному между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Малининым Е.Н. на осуществление пассажирских перевозок по автобусным маршрутам регулярного сообщения «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика».

4. Выдать ИП Малинину Е.Н. предписание о прекращении согласованных действий, нарушающих антимонопольное законодательство и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего в срок до 29.12.2011 прекратить осуществление пассажирских перевозок по автобусным маршрутам регулярного сообщения «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» в рамках исполнения обязательств по договору от 30.04.2009 «На организацию и осуществление перевозок пассажиров на пригородных регулярных маршрутах автомобильным транспортом общего пользования по территории Кинешемского муниципального района», заключенному между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Малининым Е.Н.

5. Выдать Комитету Ивановской области по транспорту предписание о прекращении согласованных действий нарушающих антимонопольное законодательство и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего в срок до 29.12.2011 рассмотреть вопрос, в пределах своей компетенции, о необходимости организации транспортного пассажирского обслуживания по автобусным маршрутам регулярного сообщения «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» и, в случае наличия необходимости организации транспортного пассажирского обслуживания населения по данным маршрутам, организовать отбор перевозчиков.

6. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России материалы дела № 02-30/2011-025 для решения вопроса о возбуждении дел в соответствии с КоАП РФ.

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.

Подписи членов Комиссии



## ПРЕДПИСАНИЕ

### О ПРЕКРАЩЕНИИ НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ

15 декабря 2011 года

г. Иваново

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...>, рассмотрев дело №02-30/2011-025 по признакам нарушения Администрацией Кинешемского муниципального района (155800, Ивановская область, г. Кинешма, ул. Ленина, д. 12), Комитетом Ивановской области по транспорту (153000, г. Иваново, ул. Куконковых, д.139) и индивидуальным предпринимателем Малининым Евгением Николаевичем <...>,

#### ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Индивидуальному предпринимателю Малинину Евгению Николаевичу <...> прекратить согласованные действия, нарушающие антимонопольное законодательство и совершить действия, направленные на обеспечение конкуренции, для чего в срок **до 29.12.2011** прекратить осуществление пассажирских перевозок по автобусным маршрутам регулярного сообщения «г. Кинешма (пл. Революции) – п. Октябрьский», «г. Кинешма – Птицефабрика» в рамках исполнения обязательств по договору от 30.04.2009 «На организацию и осуществление перевозок пассажиров на пригородных регулярных маршрутах автомобильным транспортом общего пользования по территории Кинешемского муниципального района», заключенному между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Малининым Е.Н.

2. О выполнении настоящего Предписания индивидуальному предпринимателю Малинину Евгению Николаевичу сообщить в Ивановское УФАС России **не позднее пяти дней** со дня его исполнения, с представлением документального подтверждения.

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

Подписи членов Комиссии

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

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.