

Резолютивная часть решения оглашена 19 декабря 2016 года

В полном объеме решение изготовлено 29 декабря 2016 года

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

Председатель Комиссии: Никуйко И.Б. – заместитель руководителя управления;

Члены Комиссии: Савинкова О.А. – старший государственный инспектор отдела контроля органов власти,

Тибилова Э.А. – главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти;

рассмотрев дело № 16-01-17-03/350 по признакам нарушения администрацией городского округа город Михайловка Волгоградской области, части 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции), установила:

В Волгоградское УФАС России поступили материалы Михайловской межрайонной прокуратуры (вх. № 2386) от 21.03.2016 о нарушениях администрацией городского округа город Михайловка Волгоградской области (далее – Администрация) требований федерального законодательства. Приказом от 21.06.2016 № 115 возбуждено дело № 15-01-17-03/350 по признакам нарушения Администрацией части 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

К участию в рассмотрении дела привлечены в качестве заявителя Михайловская межрайонная прокуратура, в качестве заинтересованных лиц ИП Антонов В.П., ИП Кочукова С.И.

В силу положений п. 7 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Постановлением Администрации от 16.07.2013 № 2058 утверждено Положение о порядке проведения конкурса на право заключения договора об организации транспортного обслуживания городского округа город Михайловка на регулярных автобусных маршрутах общего пользования (далее - Положение).

Согласно пп. 2 п. 3.3 Положения организатор конкурса принимает решение об объявлении конкурса, размещает на официальном сайте Администрации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - официальный сайт) и в печатном СМИ (средства массовой информации)

извещение о проведении конкурса, конкурсную документацию и другие сведения, информацию и документы, определенные настоящим Положением.

Пунктом 3.5 Положения закреплено, что для объявления конкурса организатор готовит конкурсную документацию и обеспечивает ее предоставление всем заинтересованным лицам.

Администрацией издано распоряжение от 02.02.2015 о проведении конкурса на право заключения договора транспортного обслуживания населения городского округа город Михайловка на регулярных автобусных маршрутах общего пользования: маршрут № 4 «Себрово - Поликлиника», маршрут № 107 «Михайловка - Безымянка». Указанное извещение 06.02.2015 размещено на официальном сайте Администрации www.mihadm.com и в печатном издании «Панорама новостей». Конкурсная документация как самостоятельный документ на проведение конкурса на право заключения договора транспортного обслуживания населения городского округа город Михайловка на регулярных автобусных маршрутах общего пользования: маршрут № 4 «Себрово - Поликлиника», маршрут № 107 «Михайловка - Безымянка» не составлялась, не утверждалась и не на официальном сайте, не в печатном издании не размещалась.

На участие в конкурсе поступила только одна заявка - ИП Кочуковой С.И. Указанная заявка рассмотрена и согласно протоколу рассмотрения заявок № 8 от 20.02.2015 признана соответствующей требованиям Положения. Конкурс признан несостоявшимся в связи с поступлением только одной заявки, принято решение заключить договор транспортного обслуживания данных маршрутов с ИП Кочуковой С.И.

Администрацией с ИП Кочуковой С.И. заключены договоры транспортного обслуживания населения городского округа город Михайловка на двух регулярных автобусных маршрутах общего пользования: № 4 «Себрово - Поликлиника», № 107 «Михайловка - Безымянка». В соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» ИП Кочуковой С.И. выданы карты маршрутов и свидетельства об осуществлении перевозок по маршрутам № 4 «Себрово - Поликлиника», № 107 «Михайловка - Безымянка».

Администрацией в объяснении от 16.09.2016 указано, что Положением в соответствии со ст. 448 Гражданского кодекса Российской Федерации утвержден порядок проведения конкурса на право заключения договоров на обслуживание регулярных автобусных маршрутов общего пользования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на муниципальной маршрутной сети муниципального образования городской округ город Михайловка Волгоградской области, в том числе конкурсная документация, Положение является основополагающим документом, регламентирующим проведение конкурсов в сфере автомобильных пассажирских перевозок. Положение является общедоступным, официально опубликовано в информационной общественно-политической газете «Панорама Новостей Городской округ город Михайлова» № 25 от 19.07.2013, размещено на официальном сайте Администрации, а также имеется в информационно-правовой системе «Консультант плюс».

Вместе с тем, в п. 7.4 Положения закреплено, что организатор конкурса обеспечивает размещение на официальном сайте и в печатном СМИ конкурсной документации. Конкурсная документация должна быть доступна для ознакомления на официальном сайте без взимания платы. Пункт 7.3 Положения предусматривает, что конкурсная документация должна содержать требования, установленные организатором конкурса к количеству и качеству, техническим характеристикам транспортных средств, используемых для оказания транспортных услуг, их безопасности, и иные показатели, связанные с определением соответствия оказываемых услуг потребностям населения в регулярных пассажирских перевозках.

- из вышеуказанных норм, Комиссия приходит к выводу, что Положение не может быть признано документом, утвердившим конкурсную документацию, содержащую все установленные в п. 7.2 Положения сведения.

Так, согласно п. 7.2 Положения Конкурсная документация включает в себя:

- 1) общие сведения о конкурсе;
- 2) предмет конкурса;
- 3) сведения об организаторе конкурса;
- 4) требования к участникам конкурса;
- 5) технические требования к подвижному составу участников конкурса;
- 6) требования к материально-технической базе участников конкурса;
- 7) требования по оформлению заявок на участие в конкурсе;
- 8) перечень документов, прилагаемых к заявке на участие в конкурсе, требования к их оформлению;
- 9) порядок, способ подачи заявок на участие в конкурсе, их изменения и отзыва;
- 10) место, дата и время начала и окончания подачи заявок на участие в конкурсе;
- 11) место, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе;
- 12) порядок вскрытия конвертов с заявками;
- 13) порядок и сроки рассмотрения, оценки и сопоставления заявок, условия их отклонения, критерии определения победителя конкурса;
- 14) порядок заключения договора по результатам проведенного конкурса;
- 15) требования к порядку организации и условиям выполнения участниками конкурса регулярных перевозок;
- 16) дополнительные требования организатора конкурса.

По мнению представителя Администрации вся необходимая информация также содержится в Информации о проведении конкурса (извещении), которая в соответствии с Положением размещена на официальном сайте городского округа город Михайловка www.mihadm.com и в газете «Панорама Новостей Городской округ город Михайловка» (номер <...> (216) от 06.02.2015).

Комиссия не может согласиться с указанным доводом представителя Администрации, так как в Извещении содержится информация, необходимая в соответствии с требованием раздела 6 Положения, а не раздела 7 Положения. В Извещении отсутствуют следующие сведения, обязательные для размещения в конкурсной документации в силу п. 7.2 Положения: информация по требованиям к участникам конкурса, техническим требованиям к подвижному составу участников конкурса, требования к материально-технической базе участников конкурса, перечень документов, прилагаемых к заявке на участие в конкурсе, требования к их оформлению, критерии определения победителя конкурса, требования к порядку организации и условиям выполнения участниками конкурса регулярных перевозок.

ИП Кочуковой С.И. представлен отзыв на Заключение об обстоятельствах дела от 16.11.2016, в котором ИП Кочукова С.И. полагает, что проведенный открытый конкурс соответствует нормам Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ).

Вместе с тем, оценивая данный довод Комиссия исходит из того, что ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ закреплено, что данный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона (далее - контракт);
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

Таким образом, по мнению Комиссии, открытый конкурс на право заключения договора об организации транспортного обслуживания городского округа город Михайловка на регулярных автобусных маршрутах общего пользования не относится к сфере регулирования Закона № 44-ФЗ.

Вместе с тем, общее понятие конкурсной документации, используемое при применении Закона № 44-ФЗ не противоречит понятию, применяемому Комиссией по делу. Так в методическом пособии для предпринимателей, участвующих в государственных и муниципальных закупках, разработанном ФАС РФ и Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» под аукционной (конкурсной) документацией понимается документ, утверждаемый заказчиком, регламентирующий порядок проведения аукциона (конкурса), устанавливающий требования к выполняемым работам и определяющий форму и порядок заключения государственного контракта.

Комиссия так же не может согласиться с позицией ИП Кочуковой С.И. о том, что все недостающие сведения содержатся в совокупности в Извещении и в Положении. В Извещении и Положении отсутствуют в частности технические требования к подвижному составу участников конкурса, требование о наличии которых установлено в пп. 5 п. 7.2 Положения, а также требования к материально-технической базе участников конкурса (пп. 6 п. 7.2 Положения).

Согласно пп. 1 п. 3.3 Положения организатор конкурса организует проведение конкурса, в том числе разрабатывает и утверждает конкурсную документацию. Кроме того, Положение в пп. 3 п. 3.3 предусматривает, что организатор конкурса по заявлениям заинтересованных лиц предоставляет конкурсную документацию, дает разъяснение ее положений. Организатором конкурса не была утверждена конкурсная документация, таким образом, в связи с отсутствием ее как отдельно утвержденного документа, ее представление по заявлению заинтересованных лиц не было возможно.

ИП Антоновым В.П. представлены доводы (пояснения) по делу от 16.11.2016, в которых указывается, что документы имеющиеся в материалах дела свидетельствуют о том, что Администрацией признавались обстоятельства и факт допущенных нарушений при проведении открытого конкурса в том числе и в сфере положений законодательства о конкуренции, в частности объяснения специалиста, инженера первой категории МКУ «ОКО» Пономаревой И.В., приказ Администрации о привлечении к дисциплинарной ответственности указанного инженера за допущенные нарушения порядка проведения конкурса. Подтверждением факта имеющихся нарушений служит, в том числе и представление Михайловской межрайонной прокуратуры Волгоградской области, вынесенное в адрес администрации городского округа город Михайловка Волгоградской области по результатам рассмотрения жалобы Антонова В.П.

В соответствии с ч. 5.1 ст. 45 Закона о защите конкуренции при рассмотрении настоящего дела Волгоградским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции на рынке перевозок пассажиров по муниципальным маршрутам городского округа город Михайловка

Волгоградской области в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства и установлено следующее.

В рамках дела № 16-01-17-03/350 в соответствии с ч. 5.1 ст. 45 Закона о защите конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства. Анализ проведен в соответствии с Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке, утвержденного приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», в ст. 10.9 которого установлено, что по делам, возбужденным по признакам нарушения ст. 17 Закона о защите конкуренции, анализ состояния конкуренции включает:

- а) определение временного интервала исследования;
- б) определение предмета торгов.

Источниками исходной информации послужили нормативно-правовые акты, информация и документы, представленные органом местного самоуправления, Михайловской межрайонной прокуратурой, хозяйствующими субъектами, действующими на исследуемом товарном рынке.

Учитывая, что целью исследования являлось выявление обстоятельств, ведущих к недопущению, ограничению или устранению конкуренции на рынке перевозок пассажиров по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории городского округа город Михайловка Волгоградской области, при проведении конкурса право осуществления перевозок по маршрутам № 4 «Себрово - Поликлиника», № 107 «Михайловка - Безымянка», по результатам которого заключался договор транспортного обслуживания населения городского округа город Михайловка Волгоградской области на регулярных автобусных маршрутах общего пользования: временной интервал анализа определен как период с 02.02.2015 по 18.10.2016.

Предметом проведенных администрацией городского округа город Михайловка Волгоградской области торгов является право на осуществление перевозок по муниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории городского округа город Михайловка № 4 «Себрово - Поликлиника», 107 «Михайловка - Безымянка».

Закон о защите конкуренции в ч. 2 ст. 17 закреплено, что наряду с установленными ч. 1 ст. 17 статьи запретами при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений, если организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений в случае закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок, запросе предложений. В ходе рассмотрения дела действиях

Администрации не установлено фактов ограничения доступа хозяйствующих субъектов к участию в конкурсе, в связи с чем Комиссия не усматривает в действиях Администрации нарушение ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Закон о защите конкуренции в ч. 17 ст. 4 закрепляет, что признаки ограничения конкуренции, это сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Обнародование организатором конкурса информации о проведении конкурса должно обеспечивать потенциальным участникам конкурса законодательно установленную полноту соответствующих сведений. Информация о проведении конкурса должна быть распространена посредством публикации в общедоступных средствах массовой информации в объеме, достаточном для принятия решения об участии в конкурсе. Организатор конкурса в силу закона должен обеспечить не только их публичность и открытость по составу участников, но и единые и понятные для участников требования к победителю, четкие критерии его отбора, обеспечивающие сопоставимость поданных участниками предложений, с учетом реальности их осуществления и эффективности. Неполная информация об условиях проведения конкурса, в том числе отсутствие утвержденной и опубликованной конкурсной документации, существенно снижают вероятность участия потенциальных претендентов в конкурсе, что может привести к сокращению числа возможных участников открытого конкурса. Имея интерес участвовать в конкурсе, потенциальный участник лишается возможности прогнозировать его ход и результат, ставится в положение неопределенности.

Статьей 17 Закона о защите конкуренции установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений. Так, согласно ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. При этом по смыслу статьи 17 Закона о защите конкуренции для квалификации действий организатора торгов как нарушающими указанную норму достаточно угрозы наличия наступления неблагоприятных последствий.

Не размещение Администрацией на официальном сайте и в печатном

издании конкурсной документации на проведение конкурса на право заключения договора транспортного обслуживания населения городского округа город Михайловка на регулярных автобусных маршрутах общего пользования: маршрут № 4, маршрут № 107 не позволило надлежаще, однозначно и полно проинформировать потенциальных участников о проводимом конкурсе, создало дополнительное препятствие потенциальным участникам для участия в открытом конкурсе, о чем свидетельствует подача только одной заявки - от ИП Кочуковой С.И., с которой впоследствии заключен договор на осуществление перевозок. При таких обстоятельствах Комиссия приходит к выводу о наличии в действиях ответчика нарушения части 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции.

В связи с заключением Администрацией договоров транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на автобусных маршрутах регулярных перевозок между поселениями на территории Клетского муниципального района ИП Кочуковой С.И., вступления в силу Федерального закона от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающего иной порядок организации предоставления услуг по перевозке пассажиров автобусных маршрутах регулярных перевозок предписание не выдавать.

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»,

Р Е Ш И Л А:

1. Признать в действиях администрации городского округа город Михайловка Волгоградской области, выразившихся неразмещении на официальном сайте и в печатном издании конкурсной документации на проведение конкурса на право заключения договора транспортного обслуживания населения городского округа город Михайловка на регулярных автобусных маршрутах общего пользования нарушение ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Предписание не выдавать.