

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 3-20-1/08-2019

о прекращении действий (бездействий), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства

6 сентября 2019 года

г. Пенза

В Пензенское УФАС России поступили обращения по вопросу законности повышения платы за перевозку пассажиров автомобильным транспортом на регулярных муниципальных маршрутах г. Пензы.

В ходе рассмотрения обращений установлено следующее.

В 2012 году администрацией г. Пензы (постановление Администрации г. Пензы от 19.01.2012 № 45) был проведен конкурс владельцев автотранспортных средств категории М2 и М3 на право осуществления транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы, по результатам которого Управлением транспорта и связи г. Пензы (далее – Управлением) заключены следующие договоры с ООО «Меркурий»:

- договор № 11 на организацию транспортного обслуживания пассажиров на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы транспортными средствами категории М2 и М3 от 08.04.2012 на маршрут № 54,

- договор № 12 на организацию транспортного обслуживания пассажиров на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы транспортными средствами категории М2 и М3 от 08.04.2012 на маршрут № 89,

Предметом указанных выше договоров являлось обеспечение качественного, безопасного транспортного обслуживания населения транспортными средствами категории М2 и М3 на маршруте регулярных перевозок г. Пензы № 54, № 89, и обеспечение реализации законных прав льготных категорий граждан.

Пунктом 2.2.10 данных договоров предусмотрена обязанность «Перевозчика» транспортное обслуживание населения на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы осуществлять по утвержденным в установленном законодательством порядке тарифам.

Перевозчик обязан предоставлять льготный проезд категориям граждан, имеющим право льготного проезда на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы, в соответствии с перечнем, утвержденным органами государственной власти и органами местного самоуправления г. Пензы (пункт 2.2.12 договоров).

Указанные договоры заключены на срок с 08.04.2012 по 08.04.2019.

В период срока действия заключенных договоров перевозки вступил в законную силу Федеральный закон от 13.07.2015г. № 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» (далее – ФЗ №220-ФЗ).

В период срока действия указанных Договоров, Управлением транспорта и связи г. Пензы выданы ООО «Меркурий» карты маршрутов на каждое транспортное средство, используемое для регулярных перевозок по соответствующему маршруту (№ 54, № 89).

Указанные карты маршрутов были выданы на срок действия ранее заключенных договоров, то есть до 08.04.2019.

04.02.2019, Управление транспорта и связи г. Пензы выдало ООО «Меркурий» свидетельства об осуществлении регулярных перевозок и новые карты маршрутов сроком на пять лет (до 09.04.2024) по маршрутам № 54, № 89.

Пунктом 16 части 1 статьи 3 Федерального закона №220-ФЗ установлено два вида регулярных перевозок - регулярные перевозки по регулируемым тарифам и регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам.

По смыслу пунктов 17 и 18 части 1 статьи 3 Федерального закона №220-ФЗ под регулярными перевозками по регулируемым тарифам понимаются регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, и предоставлением всех льгот на проезд, утвержденных в установленном порядке; регулярными перевозками по нерегулируемым тарифам - регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Согласно частям 1, 2 статьи 14 Федерального закона №220-ФЗ в целях обеспечения доступности транспортных услуг для населения уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления устанавливают муниципальные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления либо иным государственным или муниципальным заказчиком государственных или муниципальных контрактов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом положений настоящего Федерального закона.

Государственный или муниципальный заказчик выдает на срок действия государственного или муниципального контракта карты маршрута регулярных перевозок (пункт 8 статьи 14 Федерального закона № 220-ФЗ).

Выдача же свидетельств на организацию регулярных перевозок в соответствии с пунктом 2 статьи 17 Федерального закона №220-ФЗ предусмотрена для осуществления перевозок по нерегулируемым тарифам.

Под свидетельством об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок в понятии, придаваемом ему положениями пункта 19 части 1 статьи 3 Федерального закона 220-ФЗ, подразумевается документ, подтверждающий право осуществления регулярных перевозок только по нерегулируемым тарифам по маршруту регулярных перевозок.

Как предусматривает часть 1 статьи 19 Федерального закона 220-ФЗ свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному (межмуниципальному, смежному) маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления, установившими данные маршруты.

По общему правилу, свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок либо без проведения открытого конкурса в специально оговоренных случаях (части 2, 3 статьи 19 Федерального закона № 220-ФЗ).

В частности, свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок в случае, если в соответствии со статьей 18 настоящего Федерального закона в отношении данного маршрута принято решение о прекращении регулярных перевозок по регулируемым тарифам и начале осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам (пункт 3 части 2 статьи 19 Федерального закона № 220-ФЗ).

Таким образом, Федеральным законом № 220-ФЗ предусмотрены соответствующие процедуры для получения права на осуществление перевозок по маршруту регулярных перевозок:

- по регулируемым тарифам – заключение государственного или муниципального контракта в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров,

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом положений настоящего Федерального закона № 220-ФЗ;

- по нерегулируемым тарифам - выдача свидетельства по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок или без проведения такого конкурса в установленных законом случаях.

В рассматриваемом случае перевозчики получили право на осуществление перевозок по маршруту регулярных перевозок посредством выдачи Управлением транспорта и связи г. Пензы свидетельств без проведения Администрацией конкурса.

Из анализа вышеизложенных норм следует, что свидетельство об осуществлении регулярных перевозок и новые карты маршрутов без проведения конкурса выдаются перевозчикам, которые после дня официального опубликования Федерального закона №220-ФЗ продолжали осуществлять регулярные перевозки, не оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, по маршрутам регулярных перевозок в соответствии с ранее заключенными с ними договорами.

Как было указано выше, договоры об организации перевозок пассажиров и багажа с ООО «Меркурий», действующие в период вступления в силу Федерального закона № 220-ФЗ, были заключены 08.04.2012 по результатам проведенного конкурса.

Таким образом, конкурс был объявлен в период действия Постановления Администрации г. Пензы от 19.01.2012 N 45 об утверждении Положения о конкурсе владельцев автотранспортных средств категории М2 и М3 на право осуществления транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок города Пензы (далее – Положение о конкурсе).

Согласно пункту 25 Положения о конкурсе к конкурсу не допускаются предприятия, организации, индивидуальные предприниматели, владельцы транспортных средств: не имеющие тарифов на перевозку пассажиров и провоз багажа на маршрутах регулярных перевозок в городе Пензе, установленных в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

В соответствии с протоколом заседания конкурсной комиссии по итогам проведения конкурса от 23.03.2013г. между Управлением транспорта и связи г. Пензы и ООО «Меркурий» были заключены договоры № 11, № 12 от 08.04.2012г. на организацию транспортного обслуживания пассажиров на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы № 54, № 89 и обеспечение реализации законных прав льготных категорий граждан.

Согласно п. 2.1.4 договоров Организатор – Управление транспорта и связи г. Пензы обязалось довести до Перевозчика перечень категорий граждан, имеющих право на льготный проезд в транспорте общего пользования на территории г. Пензы.

В соответствии с п. 2.2, 2.2.10, 2.2.12 Перевозчик обязался осуществлять пассажирские перевозки в соответствии с нормативно – правовыми актами, регулирующими пассажирские перевозки, в том числе осуществляя транспортное обслуживание населения по указанным маршрутам по утверждённым в установленном законодательством порядке тарифам, предоставлять льготный проезд категориям граждан, имеющим право льготного проезда на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы в соответствии с перечнем, утверждённым органами государственной власти об организации местного самоуправления г. Пензы.

Пункт 1 статьи 15 Федерального закона №220-ФЗ предусматривает, что регулируемые тарифы на перевозки по муниципальным маршрутам регулярных перевозок устанавливаются органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если иное не установлено законом данного субъекта Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском, включая метрополитен, и пригородном сообщении (кроме индивидуального транспорта), включены в Перечень продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления и услуг, на которые государственное регулирование цен (тарифов) на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Управлением по регулированию тарифов и энергосбережению Пензенской области приказом от 29.08.2011 № 69 «Об установлении предельных тарифов на проезд пассажиров городским наземным электрическим транспортом и транспортными средствами категории М3 в черте города Пензы» были утверждены предельные тарифы на перевозки пассажиров и багажа транспортными средствами категории М3.

Таким образом, по результатам проведенного конкурса в 2012 году ООО «Меркурий» приняло на себя обязательства по обслуживанию населения на маршрутах регулярных перевозок г. Пензы № 54, № 89 по утвержденным в установленном законодательством порядке тарифам.

С 08.04.2012 по 08.04.2019 включительно ООО «Меркурий» осуществляло перевозки пассажиров в пределах города Пензы на городском автобусном маршруте № 54 в том числе, льготных категорий граждан, которым перевозчиками была предоставлена льгота по провозной плате.

В течение 2012-2013 г.г. ООО «Меркурий» осуществляло перевозки пассажиров в пределах города Пензы на городском маршруте № 89 в том числе, льготных категорий граждан, которым перевозчиками была предоставлена льгота по провозной плате.

Постановлением администрации г. Пензы от 22 декабря 2009 г. № 1592 «О предоставлении в 2010- 2014 годах льготного проезда в транспорте общего пользования (кроме легковых такси и транспортных средств категории М2 и М3, относящихся к классу А и В (по ГОСТ Р 41.52-2005)) на маршрутах регулярных перевозок городского сообщения учащимся общеобразовательных учреждений из малообеспеченных семей города Пензы», Постановлением администрации г. Пензы от 4 декабря 2009 г. №1499 «Об утверждении Порядка предоставления льготного проезда на транспорте общего пользования города Пензы учащимся общеобразовательных учреждений, активно занимающимся в учреждениях дополнительного образования в 2010-2014 гг.», Постановлением Главы администрации г. Пензы от 29 ноября 2006г. № 1407 «О мерах поощрения постоянных членов добровольных народных дружин и оперативных молодежных отрядов дружинников», Решением Пензенской городской Думы от 24 июня 2010г. №372-19/5 «Об утверждении Положения о помощниках депутатов Пензенской городской Думы», Постановлением администрации города Пензы от 30.09.2010 № 1069/1 «Об утверждении долгосрочной целевой Программы «Многодетная семья, 2011 - 2013 годы.» отдельным категориям граждан при перевозке на транспортных средствах по городским маршрутам №№ 66, 70 было предоставлено право льготного (без взимания платы) проезда за период с 08.04.2012г. по 31.12.2012 г. на основании Транспортной карты жителя г. Пензы.

Постановлением Администрации г. Пензы от 19.12.2012 N 1563 "О дополнительных мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, проживающих на территории города Пензы, в 2013 – 2016 годах" определен перечень категорий граждан, имеющих право на дополнительные меры социальной поддержки в виде предоставления электронного проездного документа дающего право проезда в городском наземном электрическом транспорте и автомобильном транспорте (кроме легковых такси и транспортных средств категории М2 и М3, относящихся к классу А и В (по ГОСТ Р 41.52-2005) по маршрутам регулярных перевозок города Пензы.

Порядок предоставления в 2011 - 2013 годах субсидий за счет средств бюджета города Пензы по отрасли "Транспорт" в целях возмещения недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан городским пассажирским транспортом регулировался постановлением Администрации г. Пензы от 31.12.2010 N 1539/1.

Указанным нормативным актом порядок возмещения недополученных доходов перевозчикам с частной формой собственности от организации

перевозки льготных категорий пассажиров Администрацией г. Пензы предусмотрен не был. В связи с чем, в 2012-2013 г.г. компенсация расходов, связанных с предоставлением льготного проезда отдельным категориям граждан взыскивалась перевозчиком с муниципального образования г. Пенза в судебном порядке (решение Арбитражного суда Пензенской области от 18.07.2013 по делу № А49-546/2013, постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2014 по делу № А49-3439/2014).

В судебном порядке с муниципального образования г. Пенза в пользу ООО «Меркурий» за период 2012-2013 г.г. взыскано 784 192,83 руб.

Решением Пензенской городской Думы от 22.12.2016 N 610-30/6 на период с 2017 по 2019 годы были установлены дополнительные меры социальной поддержки по оплате проезда на муниципальных маршрутах регулярных перевозок города Пензы в транспортных средствах среднего и большого класса, относящихся к категориям М2 и М3 по ГОСТ Р52051-2003, классу I по ГОСТ Р 41.36-2004, гражданам, зарегистрированным на территории города Пензы, имеющим право на ежемесячные денежные выплаты, установленные соответствующими нормативными актами, в виде предоставления 40 поездок в месяц при условии ежемесячной активации "Льготной транспортной карты жителя города Пензы" на сумму 320 руб.

Постановлением Администрации г. Пензы от 28.02.2014 N 206 были внесены изменения в постановление администрации города Пензы от 31.12.2010 N 1539/1 распространив действие Порядка предоставления в 2011 - 2016 годах субсидий за счет средств бюджета города Пензы по отрасли "Транспорт" в целях возмещения недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан городским пассажирским транспортом, на перевозчиков частной формы собственности.

Постановлением Администрации г. Пензы от 07.04.2017 N 585 утвержден Порядок предоставления дополнительной меры социальной поддержки отдельным категориям граждан, определенным решением Пензенской городской Думы от 22.12.2016 N 611-30/6 "Об установлении дополнительной меры социальной поддержки отдельным категориям граждан в виде льготного и бесплатного проезда на муниципальных маршрутах регулярных перевозок города Пензы в 2017 - 2019 годах".

Недополученные доходы перевозчиков от организации перевозки указанных льготных категорий пассажиров подлежали возмещению за счет средств бюджета муниципального образования путем выдачи муниципальной субсидии перевозчику, организовавшему такие перевозки. Порядок представления субсидий установлен постановлениями Администрации города Пензы от 10.03.2017 N 380 и от 10.03.2017 N 380/1.

Таким образом, муниципальное образование г. Пенза, законодательно установив льготы, приняло на себя обязанность возмещения транспортным предприятиям расходов по предоставлению данных льгот за счет средств

бюджета.

Документы, представленные Администрацией г. Пензы, подтверждают выплату компенсаций ООО «Меркурий» в период действия Договоров, заключенных в 2012 году.

Следовательно, компенсация перевозчику понесенных расходов на перевозку пассажиров, обладающих установленными законом льготами, свидетельствует о том, что заключенные в 2012 году Договоры предполагали финансирование перевозки за счет средств того или иного бюджета.

Таким образом, в апреле 2012 года был проведен конкурс по отбору перевозчиков на регулярные муниципальные маршруты № 54, № 89 по регулируемым тарифам, с финансированием выпадающих доходов за счет средств бюджета.

Из вышеизложенного следует, что положения частей 3,4 статьи 39 Федерального закона №220-ФЗ, предусматривающие возможность выдачи карт маршрутов и свидетельств без проведения конкурсных процедур после вступления в силу данного закона, к рассматриваемому случаю не применимы.

Необходимая к применению в рассматриваемом случае часть 9 статьи 39 Федерального закона №220-ФЗ четко определяет, что регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования этого закона, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный или муниципальный контракт.

Постановлением Администрации г. Пензы от 29.12.2018 N 2520 утвержден документ планирования регулярных перевозок города Пензы на 2019 год (далее – Документ планирования).

Согласно пункту 1.1. Документа планирования регулярными перевозками, не оплачиваемыми за счет средств бюджета города, считаются муниципальные маршруты регулярных перевозок, обслуживаемые автобусами особо малого и малого классов:

№ маршрута	Наименование
89	ул. Ладожская - ул. Российская

автобусами среднего и большого классов:

№ маршрута	Наименование
------------	--------------

54	Арбековская застава - Аэропорт
----	--------------------------------

Указанные маршруты относятся к регулярным перевозкам по нерегулируемым тарифам с момента выдачи юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, уполномоченному участнику договора простого товарищества свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт данного маршрута.

В 2019 году планируется выдача свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт данного маршрута по следующим муниципальным маршрутам регулярных перевозок, обслуживаемым автобусами особо малого и малого классов:

N маршрута	Наименование
89	ул. Ладожская - ул. Российская

В 2019 году планируется выдача свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт данного маршрута по следующим муниципальным маршрутам регулярных перевозок, обслуживаемым автобусами среднего и большого классов:

N маршрута	Наименование	Срок выдачи свидетельства
54	Арбековская застава - Аэропорт	до 09.04.2019

Разделом 3 Документа планирования установлено, что в 2019 году проведение открытого конкурса на получение свидетельства об осуществлении регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам не планируется.

В случае, если в соответствии со статьей 18 Федерального закона № 220-ФЗ в отношении муниципального маршрута регулярных перевозок, межмуниципального маршрута регулярных перевозок, смежного межрегионального маршрута регулярных перевозок принято решение о прекращении регулярных перевозок по регулируемым тарифам и начале осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, то согласно пункту 3 части 2 статьи 19 Федерального закона № 220-ФЗ свидетельство об осуществлении перевозок по такому маршруту и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок (далее - открытый конкурс).

Следовательно, в случае изменения вида регулярных перевозок получение перевозчиками свидетельств об осуществлении регулярных перевозок возможно только на основании результатов проведенного Администрацией открытого конкурса на право получения свидетельства по одному или нескольким маршрутам.

Таким образом, со стороны Администрации имеется незаконное

бездействие, выразившееся в не проведении конкурса на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок, что повлекло за собой незаконные действия Управления транспорта и связи г. Пензы по выдаче ООО «Меркурий» свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок № 54, 89.

Действия Администрации Пензенского района Пензенской области по принятию решения о не проведении торгов на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок № 54, 89 нарушают положения Федерального закона № 220 и создает ООО «Меркурий» необоснованные конкурентные преимущества при осуществлении хозяйственной деятельности и, как следствие, приводит (может привести) к ограничению конкуренции.

В соответствии с частью 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, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, 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 связи с наличием в бездействии Администрации г. Пензы (ОГРН 1025801358945, ИНН 5836010360, 440600, г. Пенза, пл. Маршала Жукова, 4), выразившегося в принятии решения о не проведении конкурса на право осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок № 66, 70, что приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", Пензенское УФАС России на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" предупреждает Администрацию г. Пензы о необходимости прекращения в срок до 30 сентября 2019 года указанных действий путем:

- приведения документа планирования регулярных перевозок города Пензы, в части установления порядка определения перевозчика по муниципальному маршруту № 54, в соответствие с требованиями действующего законодательства,

- приведения документа планирования регулярных перевозок города Пензы, в части установления порядка определения перевозчика по муниципальному маршруту № 89, в соответствие с требованиями действующего

законодательства.

О выполнении предупреждения сообщить в Пензенское УФАС России в течение трех дней со дня окончания срока, установленного для его выполнения.