

Решение

**№ 062/01/18.1-475/2019**

**03 октября 2019 года г. Рязань**

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Рязанской области по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьёй 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции», в составе: <...>, —

при участии от индивидуального предпринимателя Д.В.Н.: Д.В.Н. (лично, на основании паспорта гражданина Российской Федерации), Г.А.Ю. (по доверенности от 15.01.2019), от министерства транспорта и автомобильных дорог Рязанской области: Г.А.Н. (по доверенности от 25.09.2019 на конкретное дело), Г.Ю.С. (по доверенности от 25.09.2019 на конкретное дело),

при рассмотрении 03 октября 2019 года в открытом заседании комиссии с объявлением решения жалобы индивидуального предпринимателя Д.В.Н. (далее – заявитель, Д.В.Н.) на действия министерства транспорта и автомобильных дорог Рязанской области (далее – министерство) при проведении публичного предложения на право получения временного свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)», —

установила:

Д.В.Н. в своей жалобе в антимонопольный орган указывает на необоснованные и не соответствующие требованиям статей 14.3, 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции, Закон) действия министерства в ходе организации публичного предложения на право получения временного свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)».

Заявитель ссылается на то, что её заявка на получение названного временного свидетельства, поступившая в министерство 09.09.2019, не рассматривалась, в то время как аналогичная заявка индивидуального предпринимателя П.А.А. (далее – Предприниматель), представленная в министерство 05.09.2019, рассмотрена и удовлетворена как поданная ранее заявки Д.В.Н.; принято решение о выдаче временного свидетельства обслуживания спорного маршрута.

Приведённый порядок, применённый министерством и предусматривающий приоритет первой поступившей заявки, а не той, в которой содержатся лучшие условия, заявитель считает нарушающим положения Закона о защите конкуренции, поскольку по факту он приводит к ограничению конкуренции.

В ходе рассмотрения дела Д.В.Н. доводы жалобы поддержала.

Представители министерства в письменном пояснении и устных выступлениях на заседании комиссии в удовлетворении жалобы заявителя просили отказать, мотивируя свою позицию ссылками на пункт 3.1 части 3 статьи 19 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» (далее – Закон № 220), пункт 3.1 статьи 4 Закона Рязанской области от 06.06.2016 № 27-ОЗ «Об отдельных вопросах правового регулирования отношений по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Рязанской области», постановление Минтранса Рязанской области от 24.01.2017 № 1 «Об утверждении Положения о регулировании отдельных отношений, связанных с выдачей свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок» (далее – Положение № 1).

Позиция министерства основана на том, что 02.09.2019 действие свидетельства об осуществлении перевозок по разыгрываемому маршруту прекращено на основании судебного акта, в связи с чем министерство – на период до проведения конкурса – исходя из перечисленных норм права, было обязано организовать процедуру выдачи временного свидетельства на право обслуживания межмуниципального маршрута № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)»; в соответствии с размещённым министерством объявлением поступили заявки от Предпринимателя и заявителя. Решение о выдаче свидетельства Предпринимателю принято на основании пункта 11.9 Положения № 1, так как заявка им подана первым; поскольку заявка Д.В.Н. поступила позднее заявки Предпринимателя, она не рассматривалась.

Министерство отмечает, что в настоящем деле речь идёт о процедуре получения временного свидетельства на право обслуживания маршрута, и в данной процедуре заявки претендентов не оцениваются и не сравниваются, конкурс не проводится, как ошибочно полагает заявитель, в связи с чем выявлять лучшие предложенные условия, о чём упоминает Д.В.Н., не требуется.

Индивидуальный предприниматель П.А.А., будучи извещённым о дате, времени и месте рассмотрения дела, в Управление не явился, представителей не направил, что не препятствует рассмотрению дела в его отсутствие.

**Исследовав представленные доказательства, заслушав доводы заявителя, представителей министерства, комиссия приходит к следующему.**

В соответствии частью 1 статьи 23 Закона о защите конкуренции **установлены два самостоятельных правомочия антимонопольного органа, реализуемые в различных процедурах:** возбуждение и рассмотрение дел о нарушениях антимонопольного законодательства (пункт 1); рассмотрение жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества (пункт 4.2).

Регулирование первого из приведённых правомочий осуществляется нормами главы 9 Закона о защите конкуренции «Рассмотрение дел о нарушении антимонопольного законодательства», рассмотрению жалоб на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов посвящены нормы статьи 18.1 Закона о защите конкуренции.

Поступившая в Управление 24.09.19 жалоба Д.В.Н. в тот же день принята к рассмотрению в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренция. При этом, принимая такое решение, антимонопольный орган исходил из принципов

оперативности и эффективности, действенности принимаемых мер в процедуре, предусмотренной статьёй 18.1 Закона о защите конкуренции, в отличие от порядка, закреплённого главой 9 Закона о защите конкуренции.

При этом, поскольку в своём обращении заявитель, с одной стороны, просит признать жалобу обоснованной, выдать соответствующее предписание применительно к проведённой процедуре выбора перевозчика (что осуществляется в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции), а с другой стороны, ссылается на нарушения статей 14.3, 15 Закона (которые устанавливаются в порядке главы 9 Закона), что, как отмечено, производится в различных процессуальных процедурах, комиссией в ходе рассмотрения дела выяснялся вопрос, в какой именно процедуре Диокина В.Н. просит рассмотреть её обращение.

По уточнениям заявителя, она не обладает **и не обязана обладать исчерпывающими правовыми знаниями о полномочиях антимонопольного органа, и именно последний как компетентный государственный орган должен дать оценку действиям министерства в обеих названных процедурах:** и в процедуре рассмотрения жалобы в порядке статьи 18.1 Закона, и в процедуре рассмотрения заявления о нарушении антимонопольного законодательства с вынесением соответствующего решения.

Как указано в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 31.03.2015 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона "О Верховном Суде Российской Федерации" и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества "Газпром нефть", одним из важных факторов, определяющих эффективность восстановления нарушенных прав, является своевременность защиты прав участвующих в деле лиц. Это означает, что устанавливаемые федеральным законодателем институциональные и процедурные условия осуществления процессуальных прав должны отвечать требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты и тем самым обеспечивать справедливость судебного решения, без чего недостижим баланс публично-правовых и частноправовых интересов.

Приведенные правовые позиции выражены также в ряде иных актов Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в постановлениях от 16 марта 1998 года № 9-П, от 17 ноября 2005 года № 11-П, от 26 декабря 2005 года № 14-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 25 марта 2008 года № 6-П, от 19 июля 2011 года № 17-П и от 01 марта 2012 года № 5-П.

Аналогичного подхода придерживается в своей практике Европейский Суд по правам человека, полагая, что статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признающая право каждого на справедливое судебное разбирательство, во взаимосвязи с ее статьей 13, гарантирующей каждому эффективное средство правовой защиты, в том числе в связи с предполагаемым нарушением данного права, подразумевает, что государство должно обеспечить такое внутреннее средство правовой защиты, которое позволит рассмотреть обоснованную жалобу на это предполагаемое нарушение по существу (постановление от 25 февраля 2010 года по делу «Казюлин против России»).

На необходимость обеспечения потенциальным заявителям быстрых и эффективных средств правовой защиты, позволяющих им обратиться в компетентный национальный орган власти и получить возмещение на государственном уровне, обращает внимание и Комитет Министров Совета Европы (пункт 13 приложения к Рекомендации от 12 мая 2004 года Rec (2004) 6 «О повышении эффективности внутренних средств правовой защиты»).

Названные подходы применимы и к защите гражданских прав в административном порядке с учётом положений статьи 45 Конституции Российской Федерации, пункта 2 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Арбитражные суды Российской Федерации, по существу разделяя изложенные позиции при рассмотрении дел об оспаривании актов антимонопольного органа, также исходят из того, что выбор процедуры, в наибольшей степени защищающей права заявителей и обеспечивающей возможность дать правовую оценку всем приводимым аргументам, должен обеспечить именно антимонопольный орган (например, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 29.01.2018 по делу № А64-7487/2016).

На основании изложенного позиция Д.В.Н. учтена при принятии решения по данному делу: поскольку Д.В.Н., действительно, вправе рассчитывать на применение в её деле (вопросе) эффективных средств правовой защиты, Управление одновременно с вынесением решения по жалобе в порядке статьи 18.1 Закона обязано дать оценку доводам заявителя об имевших место, с её точки зрения, нарушениях статей 14.3, 15 Закона.

Как установлено комиссией, решением Арбитражного суда Рязанской области от 10.06.2019 по делу № А54-10119/2018, вступившим в законную силу 02.09.2019, прекращено действие свидетельства серии 62 № 000021 об осуществлении перевозок по межмуниципальному междугородному маршруту регулярных перевозок № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)», выданного обществу с ограниченной ответственностью «Рязанский Транспортный Союз».

Частями 2 и 3 статьи 19 Закона № 220 предусмотрено, что свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются как по результатам проведения открытого конкурса, так и без проведения конкурса. В частности, без проведения открытого конкурса указанные свидетельство и карты выдаются в случае, если они предназначены для осуществления регулярных перевозок после наступления обстоятельств, предусмотренных, в том числе пунктом 2 части 1 статьи 29 Закона № 220 (в связи с вступлением в законную силу решения суда о прекращении свидетельства), и до начала осуществления регулярных перевозок в соответствии с новым свидетельством об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, выданным по результатам проведения открытого конкурса.

Из приведённой правовой нормы усматривается, что в тех случаях, когда действие ранее выданного свидетельства прекращено по судебному решению, до проведения открытого конкурса и начала деятельности перевозчика в соответствии с новым свидетельством об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, полученным по результатам проведения такого конкурса,

свидетельство и карты маршрута выдаются без проведения торгов. При этом в части 6 статьи 19 Закона № 220 оговорено, что без проведения открытого конкурса свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карты маршрута регулярных перевозок выдаются в день наступления обстоятельств, которые явились основанием для их выдачи, один раз на срок, который не может превышать сто восемьдесят дней.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, участники договора простого товарищества, которым свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующих маршрутов выдаются без проведения открытого конкурса определяются в порядке, установленном законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (часть 3.1 статьи 19 Закона № 220).

Положение № 1 в пункте 11.1 также устанавливает, что без проведения открытого конкурса свидетельство и карты маршрута регулярных перевозок выдаются в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 19 Федерального закона.

Таким образом, совокупность изложенных правовых норм свидетельствует о том, что поскольку действие свидетельства серии 62 № 000021 об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)», выданного обществу с ограниченной ответственностью «Рязанский Транспортный Союз», прекращено с 11.09.2019 (пункт 2 приказа министерства от 04.09.2019 № 141), министерство имело правовые основания для выдачи временного свидетельства на право обслуживания искомого маршрута без проведения торгов.

В то же время в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися.

Таким образом, заявитель вправе подать жалобу в антимонопольный орган только на такие процедуры торгов, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом статьёй 11 Гражданского кодекса Российской Федерации закреплено, что защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть оспорено в суде.

Поскольку, как отмечено выше, проведение торгов для министерства при установленных фактических обстоятельствах не являлось обязательным, Д.В.Н. не вправе обжаловать действия министерства в антимонопольном органе в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, в связи с чем рассмотрение дела по её жалобе подлежит прекращению на основании частей 1, 21 статьи 18.1 Закона.

Согласно части 8 статьи 44 Закона о защите конкуренции по результатам рассмотрения заявления, материалов антимонопольный орган принимает одно из следующих решений: 1) о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; 2) об отказе в возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства; 3) о выдаче предупреждения в соответствии со статьей 39.1 настоящего Федерального закона.

Антимонопольный орган принимает решение об отказе в возбуждении дела, в частности, в случае, если признаки нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют (пункт 2 части 9 статьи 44 Закона).

В части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции установлен запрет на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев осуществления таких действий (бездействия).

В соответствии с пунктом 11.2 Положения № 1 в случае наступления обстоятельств, предусмотренных пунктом 11.1 настоящего Положения, министерство в течение одного рабочего дня, следующего за днем получения информации о наступлении вышеуказанных обстоятельств, размещает в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на своем официальном сайте публичное предложение о намерении выдать свидетельство и карты маршрута регулярных перевозок (далее - публичное предложение).

Министерство на основании пункта 1 приказа от 04.09.2019 № 141 на своём сайте в сети Интернет 05.09.2019 разместило публичное предложение о намерении выдать временное свидетельство и карты маршрута регулярных перевозок об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)».

Из представленных документов видно, что заявления на право получения обозначенного свидетельства поданы Предпринимателем (05.09.2019 в 16 час. 00 мин.) и заявителем (09.09.2019 в 16 час. 00 мин.).

Пунктом 11.9 Положения № 1 определено, что право получения свидетельства предоставляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, уполномоченному участнику договора простого товарищества, заявка которого первой из рассматриваемых признается соответствующей требованиям публичного предложения, пунктам 1, 3 - 5 части 1 и части 2 статьи 23 Федерального закона. Заявки, поступившие позднее вышеуказанной заявки, не рассматриваются.

Поскольку в соответствии с протоколом от 10.09.2019 заявка Предпринимателя признана министерством соответствующей требованиям Закона № 220 и условиям публичного предложения, поступила первой, заявка Д.В.Н. правомерно не рассматривалась министерством.

Вопреки позиции заявителя министерством не допущено неправомерного ограничения конкуренции между перевозчиками и нарушения статьи 15 Закона, оно не отступило от порядка определения лица, которому выдаётся временное

свидетельство, установленного Законом № 220 и Положением № 1.

Доводы Д.В.Н. о нарушении министерством статьи 14.3 Закона о защите конкуренции приведены без учёта субъекта ответственности согласно данной правовой норме.

Так, статьёй 14.3 Закона не допускается недобросовестная конкуренция путем некорректного сравнения хозяйствующего субъекта и (или) его товара с другим хозяйствующим субъектом-конкурентом и (или) его товаром, в том числе: сравнение с другим хозяйствующим субъектом-конкурентом и (или) его товаром путем использования слов «лучший», «первый», «номер один», «самый», «только», «единственный», иных слов или обозначений, создающих впечатление о превосходстве товара и (или) хозяйствующего субъекта, без указания конкретных характеристик или параметров сравнения, имеющих объективное подтверждение, либо в случае, если утверждения, содержащие указанные слова, являются ложными, неточными или искаженными.

Недобросовестная конкуренция – любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам – конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации; хозяйствующий субъект – коммерческая организация, некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход, индивидуальный предприниматель, иное физическое лицо, не зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя, но осуществляющее профессиональную деятельность, приносящую доход, в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации и (или) лицензии, а также в силу членства в саморегулируемой организации (пункты 5, 9 статьи 4 Закона).

В силу пункта 1 Положения о министерстве транспорта и автомобильных дорог Рязанской области, утверждённого постановлением Правительства Рязанской области от 21.01.2009 № 7, министерство является центральным исполнительным органом государственной власти Рязанской области специальной компетенции, осуществляющим исполнительно-распорядительную деятельность на территории Рязанской области в сфере транспорта, использования автомобильных дорог, осуществления дорожной деятельности и организации дорожного движения, проводящим государственную политику, осуществляющим межотраслевое управление и координирующим деятельность в указанной сфере иных центральных и территориальных исполнительных органов государственной власти Рязанской области, государственных учреждений Рязанской области.

Исходя из приведённых норм права, министерство не является хозяйствующим субъектом, и требования статьи 14.3 Закона нарушить не может.

Следовательно, заявителю следует отказать в возбуждении дела о нарушении министерством статей 14.3, 15 Закона в связи с отсутствием признаков нарушения антимонопольного законодательства.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 18.1, 23, 44 Закона о

защите конкуренции, комиссия

решила:

рассмотрение дела по жалобе индивидуального предпринимателя Д.В.Н. на действия министерства транспорта и автомобильных дорог Рязанской области (далее – министерство) при проведении публичного предложения на право получения временного свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)» прекратить.

Отказать индивидуальному предпринимателю Д.В.Н. в возбуждении дела о нарушении министерством транспорта и автомобильных дорог Рязанской области статей 14.3, 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении публичного предложения на право получения временного свидетельства об осуществлении перевозок по межмуниципальному маршруту № 526 «Рязань АВЦ – Скопин (через Пронск)».

В соответствии с частью 23 статьи 18.1, статьёй 52 Федерального закона «О защите конкуренции» решение комиссии антимонопольного органа может быть обжаловано в Арбитражном суде Рязанской области в течение трех месяцев со дня принятия решения.

<...>