

РЕШЕНИЕ

по жалобам ИП Гимадиева Р. Г., ИП Бобрин Ю.В., ОАО «Управление технологического транспорта», МУП «Куединское пассажирское автотранспортное предприятие», ОАО «Добрянское АТП», ООО «Компас», МУП «АТП №2 г. Березники», ОАО «Кунгурская автоколонна 1597», ООО «Междугородние автобусные перевозки»

«02» августа 2016 г.

г.

Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Комиссия) в составе:

Заместитель Председателя Комиссии:

Баранов Д. Е., начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Члены комиссии:

Ваганова Е. Д., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Литвинов П.И., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

УСТАНОВИЛА:

В период с 15.07.2016 г. по 29.07.2016 г. в Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России) поступили жалобы, а также дополнения к ним от ИП Гимадиева Р. Г. (вх.№№ 010677, 010384), ИП Бобрин Ю.В. (вх.№ 010340), ОАО «Управление технологического транспорта» (вх.№№ 010312, 010476), МУП «Куединское пассажирское автотранспортное предприятие» (вх.№ 010252), ОАО «Добрянское АТП» (вх.№№ 010717, 010214), ООО «Компас» (вх.№ 010215, дополнение от 02.08.2016 г.), ООО «Междугородние автобусные перевозки» (вх.№№ 010670, 010671, 010124, 010672), ОАО «Кунгурская автоколонна 1597» (вх. №№ 009990, с дополнением от 01.08.2016 г. №81), МУП «АТП №2 г. Березники» (вх. №№ 010720, 009866) в которых ставится вопрос о незаконности действий (бездействия) Министерства транспорта Пермского края (далее также – Министерство, организатор торгов, заказчик) при организации конкурса на право

получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, по извещениям от 07.07.2016 г. №№ СЭД-44-01-02-164, СЭД-44-01-02-163, СЭД-44-01-02-165, СЭД-44-01-02-166, СЭД-44-01-02-162, СЭД-44-01-02-167 (лоты №№ 1, 2, 3, 4, 5, 6 соответственно), опубликованным 08.08.2016 г. на сайте организатора торгов в сети «Интернет» - www.mintrans59.permkrai.ru (далее также – торги, конкурс).

Общим для всех заявителей является несогласие со столь крупным объединением всех маршрутов всего в шесть лотов (от 28 до 66 маршрутов в одном лоте), а также наличие в конкурсной документации требований и положений, которые ограничивают конкуренцию на торгах и возлагают на победителей торгов дополнительные требования, которые действующим законодательством РФ не предусмотрены. При этом, в жалобах ИП Бобрин Ю. В., МУП «Куединское пассажирское автотранспортное предприятие», МУП «АТП №2 г. Березники» указано на несоответствие действий (бездействия) Министерства положениям ст. 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции), а также незаконность включения в состав лотов тех маршрутов, по которым данные перевозчики осуществляли перевозки ранее на основании соответствующих паспортов маршрутов.

Министерство с доводами заявителей не согласно, представило письменные возражения (от 22.07.2016 г. б/н, 01.08.2015 г. б/н) в которых указывает на законность и обоснованность процедуры торгов, просит жалобы признать необоснованными.

Правительство Пермского края представило письменные возражения (от 01.08.2016 г. б/н) в которых поддерживает позицию Министерства.

Изучив документы и материалы, представленные сторонами на рассмотрение жалобы, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

Согласно п. 4.2 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции, к полномочиям антимонопольного органа отнесено рассмотрение жалоб на нарушение процедур торгов, проведение которых обязательно в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленных нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов (ч. 2 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции).

Порядок и процедуры проведения конкурса на получение свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок или смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок установлены ст.ст. 21-24 Федерального закона от 13.07.2015 N 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 также – Закон о перевозках).

При этом, законодательство Российской Федерации в области организации регулярных перевозок в частности состоит из Гражданского [кодекса](#) РФ, который в свою очередь основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений и недопустимости ограничения конкуренции, в т.ч. со стороны органов власти, что и является предметом антимонопольного законодательства (ч. 1 ст. 2 Закона о перевозках, ч. 1 ст. 1 Закона о защите конкуренции, ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2, ст. 10 ГК РФ).

Таким образом, проведение указанного конкурса обязательно в соответствии с законодательством РФ и Пермское УФАС России правомочно в рамках ст. 18.1 Закона о защите конкуренции проверить соответствие действий (бездействия) Министерства, в т.ч. положениям ст.ст. 21-24 Закона о перевозках, ст.ст. 447-449 ГК, ст. 17 Закона о защите конкуренции, на основании жалоб лиц, подавших заявки на участие в торгах, либо иных лиц, в случае, если обжалование связано нарушением порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах.

В соответствии с ч. 1 ст. 21 Закона о перевозках предметом открытого конкурса является право на получение свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок или смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок.

В силу ч.ч. 1, 2 ст. 22 Закона о перевозках извещение о проведении открытого конкурса размещается на официальном сайте организатора открытого конкурса в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в порядке, установленном организатором открытого конкурса и в нём указываются следующие сведения: наименование, место нахождения, почтовый адрес и адрес электронной почты, номер контактного телефона организатора открытого конкурса; предмет открытого конкурса; срок, место и порядок предоставления конкурсной документации, официальный сайт, на котором размещена конкурсная документация; размер, порядок и сроки внесения платы за предоставление конкурсной документации на бумажном носителе, если указанная плата установлена; место, дата и время вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе, а также место и дата рассмотрения таких заявок и подведения итогов открытого конкурса.

Частью 1 ст. 23 Закона о перевозках установлено, что к участию в открытом конкурсе допускаются юридические лица, индивидуальные предприниматели, участники договора простого товарищества, соответствующие следующим требованиям: наличие лицензии на осуществление деятельности по перевозкам пассажиров в случае, если наличие указанной лицензии предусмотрено законодательством Российской Федерации; наличие на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, соответствующих требованиям, указанным в реестре маршрута регулярных перевозок, в отношении которого выдается свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, либо принятие на себя обязательства по приобретению таких транспортных средств в сроки, определенные конкурсной документацией;

непроведение ликвидации участника открытого конкурса - юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании банкротом участника открытого конкурса - юридического лица или индивидуального предпринимателя и об открытии конкурсного производства; отсутствие у участника конкурса задолженности по обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за последний завершённый отчетный период; наличие договора простого товарищества в письменной форме (для участников договора простого товарищества).

Требования к содержанию, в том числе к описанию, предложения участника открытого конкурса, к форме и составу заявки на участие в открытом конкурсе устанавливаются организатором открытого конкурса (ч. 2 ст. 24 Закона о перевозках).

Оценка и сопоставление заявок на участие в открытом конкурсе осуществляются по следующим критериям: количество дорожно-транспортных происшествий, повлекших за собой человеческие жертвы или причинение вреда здоровью граждан и произошедших по вине юридического лица, индивидуального предпринимателя, участников договора простого товарищества или их работников в течение года, предшествующего дате проведения открытого конкурса, в расчете на среднее количество транспортных средств, имевшихся в распоряжении юридического лица, индивидуального предпринимателя или участников договора простого товарищества в течение года, предшествующего дате проведения открытого конкурса; опыт осуществления регулярных перевозок юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества, который подтвержден исполнением государственных или муниципальных контрактов либо свидетельствами об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок или иными документами, выданными в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами; влияющие на качество перевозок характеристики транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок (наличие кондиционера, низкого пола, оборудования для перевозок пассажиров с ограниченными возможностями передвижения, пассажиров с детскими колясками и иные характеристики); максимальный срок эксплуатации транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок в течение срока действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок. При этом, шкала для оценки указанных критериев, устанавливается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, муниципальным нормативным правовым актом в зависимости от местных условий (ч.ч. 3, 4 ст. 24 Закона о перевозках).

08.07.2016 г. (22.07.2016 г. с учётом изменений, внесённых приказом Министерства №СЭД-44-01-02-181) организатором торгов опубликованы извещение о проведении торгов, конкурсная документация. По всем лотам датой окончания приёма заявок определено 22.08.2016 г., рассмотрение заявок назначено на период с 02.09.2016 г. по 07.09.2016 г., подведение итогов с 08.09.2016 г. по 09.09.2016 г.

Помимо прочего извещениями, конкурсными документациями предусмотрено, что:

- предметом открытого конкурса является право на получение свидетельств об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам в количестве 26 по лоту 1, 66 по лоту 2, 31 по лоту 3, 66 по лоту 4, 30 по лоту 5, 28 по лоту 6, по установленным: улицам (автодорогам); протяженностью; порядком посадки (высадки) пассажиров; минимальным кол-ом рейсов (в день/неделю), а также с использованием конкретных классов транспортных средств;
- осуществление перевозок с соблюдением условий договора, заключенного между победителем конкурса и Министерством, является одним из условий осуществления перевозок;
- заявка на участие в конкурсе должна содержать, в т.ч.: документы, подтверждающие опыт осуществления регулярных перевозок (от 1 года); документы, содержащие сведения о предлагаемом претендентом размере стоимости 1 км пути на 1 пассажира по маршруту (маршрутам) регулярных перевозок, входящие в состав предмета конкурса (лота) в произвольной форме; документы, подтверждающие наличие на праве собственности или на ином законном основании транспортных средств, либо документ, подтверждающий принятие на себя обязательства по приобретению таких транспортных средств в течение 60 дней с даты проведения конкурса;
- основаниями для отказа в допуске претендента к участию в конкурсе являются: несоответствие претендента требованиям, установленным разделом III Порядка проведения открытого конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, утвержденного приказом Министерства транспорта Пермского края от 6 июня 2016 г. № СЭД-44-01-02-159; несоответствие заявки требованиям конкурсной документации; установление недостоверности сведений, содержащихся в документах, представленных претендентом;
- критерии оценки заявок установлены в соответствии с Законом о перевозках. Шкала для оценки критериев при оценке и сопоставлении заявок на участие в открытом конкурсе утверждена постановлением Правительства Пермского края от 24.06.2016 г. № 399-п;
- перевозчик, согласно проекта договора об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифа, в частности обязуется: осуществлять перевозку пассажиров по маршрутам по билетам, проданным с взиманием провозной платы согласно установленным тарифам на проезд; предоставлять льготный проезд пассажирам, имеющим право на льготный проезд в соответствии с действующим законодательством, на маршрутах, указанных в приложении 1 к настоящему договору как маршруты с предоставлением льготного проезда, с условием возмещения недополученных доходов от перевозки льготных категорий граждан в порядке, установленном действующим законодательством; обеспечить заключение договоров на осуществление общей диспетчеризации пассажирских перевозок и багажа на маршрутах Единым центром управления комплексом пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок в соответствии с постановлением Правительства Пермского края от 18 мая 2015 г.

№ 304-п «Об утверждении Порядка установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом»; осуществлять перевозки по маршрутам в соответствии со сведениями, указанными в свидетельстве об осуществлении перевозок по маршруту, и в соответствии с расписанием, являющимся приложением к свидетельству об осуществлении перевозок по маршруту, за исключением случаев, когда выполнение рейсов по расписанию невозможно в связи с возникновением не зависящих от Перевозчика обстоятельств (неблагоприятные дорожные или погодные климатические условия, угрожающие безопасности дорожного движения или безопасности перевозки пассажиров); обеспечить перевозку отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов в соответствии с действующими нормативными правовыми актами Пермского края по маршрутам согласно приложению 1 к настоящему Договору; осуществлять продажу билетов в транспортных средствах на маршрутах через электронное или механически-электронное устройство, предназначенное для выдачи (распечатки) билета или кассового чека, передающее данные обо всех проданных билетах в Единую базу данных учета проезда на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок.

В силу постановления Правительства Пермского края от 24.06.2016 г. № 399-п (далее также – Постановление) шкала оценки критериев при оценке и сопоставлении заявок на участие в открытом конкурсе представлена следующим образом:

№ п/п	Наименование критерия оценки заявок	Подтвер-щие док-ты	Баллы
1	2	3	4
1	Количество дорожно-транспортных происшествий, повлекших за собой человеческие жертвы или причинение вреда здоровью граждан и произошедших по вине претендента на участие в открытом конкурсе или его работников, в течение года, предшествующего дате проведения открытого конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, в расчете на среднее количество транспортных средств, имевшихся в распоряжении юридического лица, индивидуального предпринимателя или участников договора простого товарищества в течение года, предшествующего дате проведения открытого конкурса		
1.1	Отсутствует		0
1.2	Свыше 0 до 0,01		-10
1.3	От 0,01 (включительно) до 0,02		-20
1.4	От 0,02 (включительно) до 0,05		-40
1.5	Свыше 0,05 (включительно)		-60
2	Опыт осуществления регулярных перевозок, который подтвержден исполнением государственных или муниципальных контрактов (договоров) либо свидетельствами об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок или иными документами, выданными в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами <*>		
2.1	Более 10 лет (включительно)		5
2.2	От 5 лет (включительно) до 10 лет		4

2.3	От 3 лет (включительно) до 5 лет	3
2.4	От 1 года (включительно) до 3 лет	2
2.5	Менее 1 года	1
3	Влияющие на качество перевозок характеристики транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок (наличие кондиционера, низкого пола, оборудования для перевозок пассажиров с ограниченными возможностями передвижения, пассажиров с детскими колясками и иные характеристики):	
3.1	Количество транспортных средств, указанных в заявке на участие в открытом конкурсе на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, оборудованных кондиционерами <*>	
3.1.1	за каждую транспортную единицу	2
3.2	Количество низкопольных транспортных средств, указанных в заявке на участие в открытом конкурсе на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок <*>	
3.2.1	за каждую транспортную единицу	2
3.3	Экологические показатели транспортных средств, указанных в заявке на участие в открытом конкурсе на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок (из расчета на каждую транспортную единицу) <*>	
3.3.1	Двигатель Евро-5 и выше	8
3.3.2	Двигатель Евро-4	6
3.3.3	Двигатель Евро-3	2
3.3.4	Двигатель Евро-2 и ниже	0
3.4	Количество транспортных средств, указанных в заявке на участие в открытом конкурсе на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, оборудованных для перевозки пассажиров с ограниченными возможностями передвижения <*>	
3.4.1	за каждую транспортную единицу	5
3.5	Количество транспортных средств, указанных в заявке на участие в открытом конкурсе на право получения свидетельства об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, оснащенных двигателем, работающим на газомоторном топливе <*>	
3.5.1	за каждую транспортную единицу	3
4	Максимальный срок эксплуатации транспортных средств, предлагаемых для осуществления регулярных перевозок в течение срока действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок (определяется в годах как разница между годом размещения извещения о проведении открытого конкурса и годом выпуска транспортного средства из расчета на каждую транспортную единицу) <*>	
4.1	От 4 лет (включительно) и более	0
4.2	От 3 лет (включительно) до 4 лет	1

4.3	От 2 лет (включительно) до 3 лет	4
4.4	От 1 года (включительно) до 2 лет	7
4.5	Менее 1 года	10

Кроме того, Постановлением утверждены требования к осуществлению регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам, к которым в частности относится то, что:

- проезд пассажиров по маршрутам осуществляется по билетам, проданным с взиманием провозной платы согласно тарифам на проезд, а также с предоставлением льготного проезда пассажирам, имеющим право на льготный проезд в соответствии с нормативными правовыми актами, действующими на территории Пермского края;

- общая диспетчеризация пассажирских перевозок и багажа на маршрутах осуществляется через Единый центр управления комплексом пассажирских перевозок на маршрутах;

- перевозки осуществляются в соответствии со сведениями, указанными в свидетельстве об осуществлении перевозок по маршруту, и в соответствии с расписанием, являющимся приложением к свидетельству об осуществлении перевозок по маршруту, за исключением случаев, когда выполнение рейсов по расписанию невозможно в связи с возникновением не зависящих от перевозчика обстоятельств (неблагоприятные дорожные или погодные климатические условия, угрожающие безопасности дорожного движения или безопасности перевозки пассажиров);

- перевозки пассажиров и багажа по маршрутам осуществляются перевозчиками с соблюдением взятых на себя обязательств по договору на осуществление перевозок по маршрутам, заключенному с Министерством транспорта Пермского края;

- продажа билетов в транспортных средствах на маршрутах осуществляется через электронное или механически-электронное устройство, предназначенное для выдачи (распечатки) билета или кассового чека, передающее данные обо всех проданных билетах в Единую базу данных учета проезда на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок. Продажа билетов в кассах автовокзалов, автостанций или иных пунктах продажи билетов осуществляется с формированием учетной записи в Единой базе данных учета проезда на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок.

Комиссия Пермского УФАС России не может согласиться с законностью и обоснованностью такого порядка организации проведения конкурса, поскольку как указано выше проведение торгов, помимо прочего, должно соответствовать положениям ст. 447 Гражданского кодекса, согласно которой выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу - лицо, которое по заключению конкурсной комиссии предложило лучшие условия, а также ст. 17 Закона о защите конкуренции, согласно которой при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению,

ограничению или устранению конкуренции.

Конкуренция - 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 (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

В рассматриваемом случае конкуренция выражается в соперничестве хозяйствующих субъектов за право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по маршрутам регулярных перевозок на территории Пермского края. При этом, каждому из указанных лиц, действующим федеральным законодательством РФ гарантированы равные права на осуществление соответствующих самостоятельных действий, в т.ч. путём участия в обязательных торгах и каждый из них вправе рассчитывать, что не признание его победителем конкурса означает наличие в заявках иных лиц более лучших условий осуществления пассажирских перевозок. Обязанность по обеспечению указанного равенства возложена на организатора торгов.

Между тем, из анализа извещения, конкурсной документации не представляется возможным установить каким образом заинтересованные в участии в торгах лица могут подготовить и подать надлежащие заявки и рассчитывать на «добросовестную» конкуренцию на торгах при отсутствии у них информации:

- об имеющихся (предполагаемых) пассажиропотоках на маршрутах, входящих в лоты, расписании движения автобусов, необходимом (минимальном/максимальном) количестве транспортных средств, при том, что обязательным условием допуска к конкурсу является представление в составе указанных заявок сведений о предлагаемом размере стоимости 1 км пути на 1 пассажира и документов о наличии прав на транспортные средства (обязательства о приобретении транспортных средств). Антимонопольным органом учтены пояснения представителей Министерства, согласно которым предоставление претендентами информации о транспортных средствах в количестве меньше, чем необходимо для осуществления перевозок по тому или иному лоту, будет являться безусловным основанием для не допуска такого лица к торгам. При этом, необходимо ещё раз особо отметить, что ни извещение, ни документация, ни иные акты, документы, находящиеся в открытом доступе не содержат сведений о том, на какое минимальное количество автобусов необходимо представить документы в составе заявки и каким образом конкурсная комиссия будет определять, возможность (реальность) осуществления перевозок заявленным количеством подвижного состава. Также нельзя не учесть, что в силу прямого указания закона предметом открытого конкурса должно является право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по маршруту регулярных перевозок по графику, устанавливающему время или интервалы прибытия транспортных средств в остановочный пункт либо отправления транспортных средств от остановочного пункта (п. 19 ч. 1 ст. 3, ч. 5 ст. 27, ч. 1 ст. 21 Закона о перевозках; п. 15 ст. 2 Федерального закона от 08.11.2007 N 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта"), а также невозможность указания в конкурсной документации начального/конечного остановочного пункта при условии отсутствия расписания, т.е. вышеуказанного графика (п.п. 10, 11 ч. 1 ст. 3 Закона о перевозках);

- о предмете договора с Единым центром управления комплексом пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок, его существенных условий, в т.ч. наличия/отсутствия разного рода оплат, платежей, возлагающихся на перевозчика и т.п. Представители Министерства не дали каких-либо чётких пояснений относительно того, какая именно норма действующего федерального законодательства РФ позволяет организатору обязательных торгов объявлять об их проведении и возлагать на победителя обязанность заключать договор, предмет которого и его существенные условия не известны неопределённому кругу лиц (в т.ч. потенциальным участникам торгов), при том, что в силу ст. 448 ГК РФ, ст. 22 Закона о перевозках извещение о проведении торгов в обязательном порядке должно содержать предмет конкурса и условия договора, заключаемого по результатам торгов;

- размеров компенсации недополученных доходов, связанных с предоставлением льгот отдельным категориям граждан за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации, которые в обязательном порядке подлежат согласованию с перевозчиками (ст. 20 Закона о перевозках, ст. 790 ГК РФ), в т.ч. в части включения в них расходов на продажу билетов (социальных проездных документов, электронных социальных проездных документов) в транспортных средствах на маршрутах через электронное или механически-электронное устройство, предназначенное для выдачи (распечатки) билета или кассового чека, передающее данные обо всех проданных билетах в Единую базу данных учета проезда на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок. Очевидно, что действующее федеральное законодательство РФ не возлагает на перевозчиков обязанности взимать провозную плату, в т.ч. с льготной категории пассажиров, каким-либо определённым способом (например, наличным расчётом, либо с использованием разного рода электронных устройств и т.п.) или с использованием оборудования, услуг конкретного производителя (поставщика) вне зависимости от актов, принятых органами власти субъектов РФ и выбранных (отобранных) ими разного рода операторов, агентов и т.д. Таким образом, каждый из заинтересованных лиц в участии в торгах перевозчиков, в обязательном порядке должен обладать указанной информацией, поскольку без неё невозможно должным образом рассчитать размер стоимости 1 км пути на 1 пассажира отсутствует. Ни извещение о проведении торгов, ни конкурсная документация не дают ответа на вопрос, за чей счёт будет осуществляться провоз льготных категорий граждан (в частности приобретение необходимого оборудования, его программирование, подключение, обслуживание, оплата услуг по «обмену информацией» и т.д.). То есть, если данные расходы будут возложены на перевозчиков, то логичным следствием этого будет являться их включение в стоимость 1 км на 1 пассажира, а в случае компенсации данных расходов полностью за счёт бюджетных средств, необходимым условием должно быть установление порядка их согласования, перечисления бюджетных средств.

Следует признать обоснованными доводы заявителей о необоснованном ограничении и устранении конкуренции на торгах, путём исключения из числа участников конкурса лиц, обладающих опытом осуществления пассажирских перевозок менее года. Министерством не приведено нормы действующего законодательства РФ, которая позволяет устанавливать требование об обязательном предоставлении в составе заявки документов, подтверждающих наличия у участника торгов опыта выполнения работ по осуществлению пассажирских перевозок более года, в то время как согласно Закона о перевозках указанный опыт устанавливается лишь в качестве критерия оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе и никак не связан с требованиями к участникам такого конкурса.

В части объединения межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в лоты обращает на себя то обстоятельство, что само по себе объединение нескольких маршрутов в один лот нарушением антимонопольного законодательства не является. Однако, в силу положений ч. 1 ст. 15, ст. 17 Закона о защите конкуренции, ч. 1 ст. 10, ст. 447 ГК РФ такое объединение должно осуществляться с учётом недопустимости ограничения конкуренции на торгах, в т.ч. путём «искусственного» создания ситуации, при которой для отдельных групп перевозчиков участие в торгах будет являться фактически невозможным.

В рассматриваемом же случае лоты сформированы таким образом, что победитель торгов:

- по лоту № 1 обязан будет одновременно организовать и осуществлять перевозки более чем в десяти муниципальных образованиях, в т.ч. по маршрутам: №658 «Октябрьский - Чайковский» и №340 «Пермь - Хохловка», расстояние между конечными/начальными остановками которых составляет более 200 км соответственно;

- по лоту № 2 обязан будет одновременно организовать и осуществлять перевозки более чем в десяти муниципальных образованиях, в т.ч. по маршрутам: №103 «Пермь – Шемети» и 113 «д. Карбас – Кудымкар», расстояние между конечными/начальными остановками которых составляет более 200 км соответственно;

- по лоту №3 обязан будет одновременно организовать и осуществлять перевозки более чем в десяти муниципальных образованиях, в т.ч. по маршрутам: №118 «Пермь – Троица» и №644 «Кизел – Соликамск», расстояние между конечными/начальными остановками которых составляет более 200 км соответственно;

- по лоту № 4 обязан будет одновременно организовать и осуществлять перевозки более чем в десяти муниципальных образованиях, в т.ч. по маршрутам: №147 «п. Горный – Пермь» и №633 «Чернушка - Кунгур», расстояние между конечными/начальными остановками которых составляет более 200 км соответственно;

- по лоту № 5 обязан будет одновременно организовать и осуществлять перевозки более чем в десяти муниципальных образованиях, в т.ч. по маршрутам: №344 «Пермь – пос. Юг» и №695 «Верещагино – Большая Соснова», расстояние между конечными/начальными остановками которых составляет более 170 км

соответственно;

- по лоту № 6 обязан будет одновременно организовать и осуществлять перевозки более чем в десяти муниципальных образованиях, в т.ч. по маршрутам: №786 «Ныроб - Пермь» и №440 «Березники - Яйва», расстояние между конечными/начальными остановками которых составляет более 170 км соответственно.

Из анализа приблизительных расчетов заявителей, представленных в материалы жалоб, для подготовки и подачи заявок на участие в конкурсе необходимо будет приобрести транспортные средства на сумму:

- более 500 млн. руб. по лоту №1;

- более 700 млн. руб. по лоту №2;

- более 700 млн. руб. по лоту №3;

- более 700 млн. руб. по лоту №4;

- более 200 млн. руб. по лоту №5;

- более 600 млн. руб. по лоту №6.

При этом, нельзя не учесть наличие у перевозчиков обязанности проведения предрейсового контроля технического состояния транспортного средства, защиты транспортных средств от актов незаконного вмешательства, проведение обязательных предрейсовых медицинских [осмотров](#), которые составляют отдельные затраты.

Таким образом, отдельный перевозчик, для подготовки и подачи заявки и «успешного» участия в конкурсе вынужден будет за непродолжительное время (период с даты размещения извещения о проведении торгов до момента подачи заявки) изыскать возможность:

- одновременной организации работы (приобретение прав на места стоянки, ремонта и осмотра автобусов, проведения медицинских осмотров) более чем в 10 муниципальных образованиях Пермского края, расстояние между которыми исчисляется в сотнях километров;

- приобретения прав на транспортные средства в размере нескольких сот миллионов рублей (без затрат на резервные автобусы, заработную плату, оплату услуг стоянки, ремонта осмотров и т.п.);

- поиска и устройства штата сотрудников, в количестве обеспечивающим возможность транспортной работы по установленным конкурсной документацией условиям, с учётом установленным нормативными правовыми актами режимом труда и отдыха водителей.

В то же время, как указано выше, в силу прямого указания закона наравне с участниками договора простого товарищества участниками указанного конкурса могут быть отдельные юридические лица, индивидуальные предприниматели, в т.ч. субъекты малого предпринимательства, т.е. малые и микропредприятия,

численность работников которых не превышает 100 человек и максимальный годовой доход которых равняется 800 млн. рублей в год. Создание преимущественных условий кому-либо из них недопустимо. Следовательно, объединение маршрутов в лоты должно происходить таким образом, чтоб равные условия участия в торгах имели как «крупные» перевозчики, в т.ч. их объединения, так и «мелкие», в т.ч. отдельные индивидуальные предприниматели, финансовые и трудовые ресурсы которых ограничены, и которые не имеют возможности самостоятельно «обслуживать» столь значительное количество маршрутов, исходя из специфики того или иного субъекта РФ.

Обращает на себя внимание, что Министерство не представило в материалы жалоб никаких конкретных и чётких пояснений, объясняющих по какому принципу и исходя из чего было принято решение об объединении всех маршрутов именно в 6 лотов, а не в 1, 5, 10, 15 и т.п. Также представители организатора торгов не смогли пояснить, почему маршруты были распределены по лотам именно так, как они представлены.

При этом, ссылки на рентабельность/не рентабельность маршрутов обоснованными признаны быть не могут, поскольку не подтверждаются ничем, кроме слов (предположений) отдельных представителей Министерства, а также с учётом того, что как указано выше конкурсная документация не содержит даже расчета пассажиропотока на том или ином маршруте регулярных перевозок.

В части наличия практики рассмотрения антимонопольными органами, судами аналогичного вопроса (объединение нескольких маршрутов в лоты) в иных субъектах РФ, в т.ч. в Московской области следует отметить, что каждый из указанных субъектов является отдельным территориальным образованием, со своей индивидуальной спецификой (численность населения, общая площадь, протяженность дорог, заинтересованность в автобусных перевозках). В частности общая площадь Московской области 44 379 [км²](#), в то время как территория Пермского края составляет 160 236 [км²](#). Следовательно, и расстояние от начального до конечного населённых пунктов, между которыми необходимо одновременно организовать транспортное обслуживание будет значительно (примерно в 4 раза) меньше, а это означает и меньшее количество одновременно необходимых автобусов, пунктов осмотра транспортных средств, стоянок и т.п.

Доводы заявителей о необоснованности и незаконности избранного способа объединения маршрутов относительно ограничения возможности участия в торгах отдельных перевозчиков, в частности субъектов малого предпринимательства, следует признать обоснованными.

Таким образом, с учётом всех вышеизложенных обстоятельств, Комиссия Пермского УФАС России считает возможным признать в действиях Министерства транспорта Пермского края факт нарушения частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в ограничении, устранении, недопущении конкуренции на торгах, путём:

- не указания в извещениях, конкурсных документациях на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок от 07.07.2016 г. №№ СЭД-44-01-02-164, СЭД-44-01-02-163, СЭД-44-01-02-165, СЭД-44-01-02-166, СЭД-44-01-02-162, СЭД-44-01-02-167 (лоты №№ 1, 2, 3, 4, 5, 6 соответственно) сведений: об имеющихся

(предполагаемых) пассажиропотоках на маршрутах, входящих в лоты, расписании движения автобусов, необходимом (минимальном/максимальном) количестве транспортных средств; о предмете договора с Единым центром управления комплексом пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок, его существенных условий, в т.ч. наличия/отсутствия разного рода оплат, платежей и т.п.; размеров компенсации недополученных доходов, связанных с предоставлением льгот отдельным категориям граждан за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации, которые в обязательном порядке подлежат согласованию с перевозчиками и в то же время установления обязательности предоставления в составе заявок на участие в конкурсе информации о предлагаемом размере стоимости 1 км пути на 1 пассажира, документов о наличии прав на транспортные средства (обязательства о приобретении транспортных средств), а также в случае победы на торгах принятия на себя обязательств по заключению договора с Единым центром управления комплексом пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок и перевозки льготной категории пассажиров;

- установления к участникам торгов не предусмотренного действующим законодательством РФ требования об обязательном предоставлении в составе заявки документов, подтверждающих наличия опыта выполнения пассажирских перевозок более года;

- объединения маршрутов регулярных перевозок в лоты таким образом, что это одновременно создаёт преимущественные условия участия в торгах отдельным участникам торгов, в т.ч. объединениям перевозчиков, и фактически делает невозможным участие в торгах субъектов малого предпринимательства.

Следует отметить, что перечень запретов, установленный ст. 17 Закона о защите конкуренции не является исчерпывающим, кроме того, согласно данной статье запрещаются не только действия, которые приводят к ограничению конкуренции, но и те действия, которые могут привести к ограничению конкуренции.

Следовательно, при установлении возможности ограничения конкуренции отсутствует необходимость устанавливать конкретных хозяйствующих субъектов, которым предоставляются определенные преимущества. В данном случае необходимо определять хозяйствующих субъектов, которые получают определенные преимущества путем определения свойств, присущих указанным субъектам.

В данном случае к таким свойствам может быть отнесено наличие у участника торгов опыта выполнения пассажирских перевозок более года, а также его участие в простом товариществе.

Доводы перевозчиков относительно незаконности проведения конкурса и включения в него маршрутов, по которым осуществляется перевозки по паспортам, не могут быть признаны Комиссией антимонопольного органа обоснованными, поскольку наличие паспорта маршрута у лишь у единственного перевозчика свидетельствует об отсутствии конкуренции на данном рынке оказания услуг, и как следствие, отсутствия соперничества за такой маршрут других перевозчиков.

Руководствуясь ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия Пермского УФАС России считает необходимым выдать организатору торгов обязательное для исполнения предписание об аннулировании торгов, поскольку при описанных

ранее условиях и выявленных нарушениях проведение обжалуемых торгов в соответствии с принципами «добросовестной» конкуренции и равным обеспечением участия в торгах всем без исключения лицам, заинтересованным в получении соответствующих свидетельств невозможно.

На основании изложенного и в соответствии со ст. ст. 18.1, 23 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ст.ст. 110, 139 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Комиссия

РЕШИЛА:

1. Признать жалобы ИП Бобрина Ю.В. (вх. № 010340), МУП «Куединское пассажирское автотранспортное предприятие» (вх.№ 010252), МУП «АТП №2 г. Березники» (вх. №№010720, 009866), в которых ставится вопрос о незаконности действий (бездействия) Министерства транспорта Пермского края при организации конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, по извещениям от 07.07.2016 г. №№ СЭД-44-01-02-164, СЭД-44-01-02-163, СЭД-44-01-02-165, СЭД-44-01-02-166, СЭД-44-01-02-162, СЭД-44-01-

**02-167 (лоты №№ 1, 2, 3, 4, 5, 6
соответственно), опубликованным
08.08.2016 г. на сайте организатора
торгов в сети «Интернет» -
www.mintrans59.permkrai.ru
необоснованными.**

2. Признать жалобы ИП Гимадиева Р. Г. (вх.№№ 010677, 010384), ОАО «Управление технологического транспорта» (вх.№№ 010312, 010476), ОАО «Добрянское АТП» (вх.№№ 010717, 010214), ООО «Компас» (вх.№ 010215, дополнение от 02.08.2016 г.), ООО «Междугородние автобусные перевозки» (вх.№№ 010670, 010671, 010124, 010672), ОАО «Кунгурская автоколонна 1597» (вх.№№ 009990, с дополнением от 01.08.2016 г. №81) в которых ставится вопрос о незаконности действий (бездействия) Министерства транспорта Пермского края при организации конкурса на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, по извещениям от 07.07.2016 г. №№ СЭД-44-01-02-164, СЭД-44-01-02-163, СЭД-44-01-02-165, СЭД-44-01-02-166, СЭД-44-01-02-162, СЭД-44-01-02-167 (лоты №№ 1, 2, 3, 4, 5, 6 соответственно), опубликованным 08.08.2016 г. на сайте организатора торгов в сети «Интернет» - www.mintrans59.permkrai.ru обоснованными.

3. Признать в действиях Министерства транспорта Пермского края факт нарушения частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в ограничении, устранении, недопущении конкуренции на торгах, путём:

- не указания в извещениях, конкурсных документациях на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок от 07.07.2016 г. №№ СЭД-44-01-02-164, СЭД-44-01-02-163, СЭД-44-01-02-165, СЭД-44-01-02-166, СЭД-44-01-02-162, СЭД-44-01-02-167 (лоты №№ 1, 2, 3, 4, 5, 6 соответственно) сведений: об имеющихся (предполагаемых) пассажиропотоках на маршрутах, входящих в лоты, расписании движения автобусов, необходимом (минимальном/максимальном) количестве транспортных средств; о предмете договора с Единым центром управления комплексом пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок, его существенных условий, в т.ч. наличия/отсутствия разного рода оплат, платежей и т.п.; размеров компенсации недополученных доходов, связанных с предоставлением льгот отдельным категориям граждан за счет средств соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации, которые в обязательном порядке подлежат согласованию с перевозчиками и в то же время установления обязательности предоставления в составе заявок на участие в конкурсе информации о предлагаемом размере стоимости 1 км пути на 1 пассажира, документов о наличии прав на транспортные средства

(обязательства о приобретении транспортных средств), а также в случае победы на торгах принятия на себя обязательств по заключению договора с Единым центром управления комплексом пассажирских перевозок на межмуниципальных маршрутах регулярных перевозок и перевозки льготной категории пассажиров;

- установления к участникам торгов не предусмотренного действующим законодательством РФ требования об обязательном предоставлении в составе заявки документов, подтверждающих наличия опыта выполнения пассажирских перевозок более года;

- объединения маршрутов регулярных перевозок в лоты таким образом, что это одновременно создаёт преимущественные условия участия в торгах отдельным участникам торгов, в т.ч. объединениям перевозчиков, и фактически делает невозможным участие в торгах субъектов малого предпринимательства.

4. Выдать Министерству транспорта Пермского края обязательное для исполнения предписание об аннулировании торгов.

**Заместитель Председателя Комиссии
Баранов**

Д. Е.

**Члены Комиссии
Ваганова**

Е. Д.

П.И. Литвинов

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

Д. Е. Баранов,

тел.: (342) 235-10-36

ПРЕДПИСАНИЕ

по жалобам ИП Гимадиева Р. Г., ИП Бобрин Ю.В., ОАО «Управление технологического транспорта», МУП «Куединское пассажирское автотранспортное предприятие», ОАО «Добрянское АТП», ООО «Компас», МУП «АТП №2 г. Березники», ОАО «Кунгурская автоколонна 1597», ООО «Междугородние автобусные перевозки»

«02» августа 2016 г.

г. Пермь

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению жалоб в порядке, предусмотренном статьей 18.1 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Комиссия) в составе:

Заместитель Председателя Комиссии:

Баранов Д. Е., начальник отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Члены комиссии:

Ваганова Е. Д., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Литвинов П. И., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов,

на основании решения Комиссии от 02.08.2016 г. по жалобам перевозчиков: ИП Гимадиева Р.Г., ИП Бобрин Ю.В., ОАО «Управление технологического транспорта», МУП «Куединское пассажирское автотранспортное предприятие», ОАО «Добрянское АТП», ООО «Компас», МУП «АТП №2 г. Березники», ОАО «Кунгурская автоколонна 1597», ООО «Междугородние автобусные перевозки»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству транспорта Пермского края совершить действия, направленные на устранение допущенных нарушений, а именно:

- аннулировать конкурс на право получения свидетельства об осуществлении перевозок автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, по извещениям от 07.07.2016 г. №№ СЭД-44-01-02-164, СЭД-44-01-02-163, СЭД-44-01-02-165, СЭД-44-01-02-166, СЭД-44-01-02-162, СЭД-44-01-02-167

(лоты №№ 1, 2, 3, 4, 5, 6 соответственно), опубликованным 08.08.2016 г. на сайте организатора торгов в сети «Интернет» - www.mintrans59.permkrai.ru.

2. В течение 10 дней с момента получения указанного предписания Министерству транспорта Пермского края представить в адрес Пермского УФАС России письменное подтверждение исполнения пункта 1 настоящего предписания.

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

**Заместитель Председателя Комиссии
Баранов**

Д. Е.

**Члены Комиссии
Ваганова**

Е. Д.

П.И. Литвинов

Предписание может быть обжаловано
в течение трех месяцев со дня его принятия.