

Администрация поселка
Балахта

ул. Молодогвардейцев, 4, п.
Балахта,

Балахтинский район,
Красноярский край, 662340

РЕШЕНИЕ

от «22» ноября 2012 года по делу № 439-15-12
Красноярск

г.

Резолютивная часть решения оглашена на заседании Комиссии 8 ноября 2012 года.

В полном объеме решение изготовлено 22 ноября 2012 года.

Комиссия Красноярского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: председатель Комиссии – Лужбин Е.Л., заместитель руководителя управления, члены комиссии – Денк В.А., начальник отдела антимонопольного контроля, Высотина Н.О., главный специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля, рассмотрев дело № 439-15-12, возбужденное по признакам нарушения администрацией поселка Балахта (ул.

Молодогвардейцев, 4, п. Балахта, Балахтинский район, Красноярский край, 662340) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – ФЗ «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

На основании приказа от 30.05.2012 № 335 «О проведении выездной плановой проверки» проведена плановая выездная проверка администрации поселка Балахта на предмет соблюдения антимонопольного законодательства.

В рамках указанной проверки выявлено, что между администрацией поселка Балахта и ГПКК «Балахтинское ПАТП» в 2011 году заключен договор от 30.12.2011 о возмещении затрат по предоставлению услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования по пригородным и городским маршрутам в поселке Балахта.

В результате проведения анализа договорных отношений между администрацией поселка Балахта и ГПКК «Балахтинское ПАТП» установлено, что администрация поселка Балахта возмещает ГПКК «Балахтинское ПАТП» затраты по предоставлению услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования по пригородным и городским маршрутам в соответствии с программой пассажирских перевозок. Договор заключен без проведения конкурсных процедур.

В период заключения договора от 30.12.2011 о возмещении затрат по предоставлению услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования по пригородным и городским маршрутам в поселке Балахта должны быть соблюдены положения Закона Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5424 «О транспортном обслуживании населения в Красноярском крае» (далее по тексту Закон Красноярского края № 11-5424).

Системное толкование положений Закона Красноярского края № 11-5424 указывает на необходимость заключения договора об организации пассажирских перевозок для осуществления деятельности по перевозке пассажиров по муниципальным маршрутам. В том случае, если деятельность по перевозке пассажиров по муниципальным маршрутам является нерентабельной, то орган местного самоуправления может сформировать программу перевозок по нерентабельным муниципальным маршрутам и компенсировать затраты, возникшие в связи с низким пассажиропотоком на маршруте путем предоставления субсидий.

По фактам предоставления в 2011 году ГПКК «Балахтинское ПАТП» субсидии на возмещение убытков за услуги по перевозке пассажиров, и не проведения конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам, в нарушение положений Закона Красноярского края № 11-5424 Красноярским УФАС России на основании Приказа № 788 от 22.10.2012 возбуждено дело № 439-15-12 в отношении администрации поселка Балахта по признакам нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции».

Дело № 439-15-12 рассмотрено с участием представителей администрации поселка Балахта – (...) (доверенность от (...) № (...)), (...) (доверенность от (...) № (...)).

Администрация поселка Балахта в обоснование правомерности действий указывает на следующее.

В связи с тем, что в 2011 году Правительством Красноярского края не был определен порядок проведения конкурсов на право заключения договоров об организации регулярных пассажирских перевозок, с целью обеспечения гарантированного и бесперебойного пассажирского обслуживания администрацией поселка Балахта с ГПКК «Балахтинское ПАТП» заключен договор

от 30.12.2011.

Ответчик считает, что отсутствие правового акта Правительства Красноярского края, устанавливающего порядок проведения конкурса, является обстоятельством, которое позволило органу местного самоуправления не проводить конкурсный отбор на право заключения договоров об организации регулярных пассажирских перевозок. Кроме этого, на территории поселка Балахта ГПКК «Балахтинское ПАТП» является единственным хозяйствующим субъектом, осуществляющим регулярные пассажирские перевозки пассажиров в городском и пригородном сообщении, имеющим лицензию на указанный вид деятельности.

Исследовав представленные доказательства, оценив доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия по делу № 439-15-12 пришла к следующим выводам.

В период заключения договора от 30.12.2011 действовали положения Закона Красноярского края № 11-5424, вступившего в силу 07.01.2011 (через 10 дней со дня его официального опубликования).

В соответствии со статьей 8 Закона Красноярского края № 11-5424 привлечение перевозчиков к выполнению регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом в Красноярском крае осуществляется на основании договора об организации пассажирских перевозок, заключенного по результатам конкурса на право заключения договора.

Согласно статье 2 Закона Красноярского края № 11-5424 уполномоченным органом в сфере организации транспортного обслуживания является орган местного самоуправления, наделенный в установленном порядке отдельными полномочиями в сфере обеспечения безопасности дорожного движения на муниципальных маршрутах

Администрация поселка Балахта, являясь органом местного самоуправления в силу положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», [Закона](#) Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5424 обладает полномочиями в сфере организации транспортного обслуживания населения поселка Балахта, в частности, по принятию решения о проведении или не проведении конкурса на право заключения договоров об организации пассажирских перевозок.

В силу статьи 8 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

В соответствии с пунктом 7 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения.

Органы местного самоуправления при осуществлении возложенных на них полномочий должны руководствоваться закрепленным в статье 7 Федерального закона № 131-ФЗ требованием к муниципальным правовым актам, согласно которому акты не должны противоречить [Конституции](#) Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Правовые основы функционирования автомобильного и городского электрического пассажирского транспорта в Красноярском крае определены [Законом](#) Красноярского края № 11-5424.

В соответствии со статьей 3 вышеуказанного закона к основным принципам организации транспортного обслуживания относится сочетание государственного регулирования и рыночных отношений в области организации транспортного обслуживания, равенство условий доступа перевозчиков на рынок транспортных услуг населению.

В соответствии со [статьей 8 Закона](#) Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5424 регулярные пассажирские перевозки осуществляются перевозчиками в соответствии с заключенными ими с уполномоченным органом договорами об организации пассажирских перевозок.

Привлечение перевозчиков к выполнению пассажирских перевозок проводится на конкурсной основе за исключением случаев, предусмотренных настоящим [Законом](#). Конкурс проводится в порядке, установленном Правительством края ([часть 2](#)).

Порядок проведения конкурсного отбора утвержден постановлением Правительства Красноярского края от 27.12.2011 № 808-п.

Комиссия приходит к выводу о том, что администрацией поселка Балахта нарушен публичный порядок, обеспечивающий конкуренцию, а также ущемлены интересы хозяйствующих субъектов.

В случае проведения конкурсного отбора наряду с ГПКК «Балахтинское ПАТП» иные хозяйствующие субъекты имели бы возможность претендовать на право заключения договора об организации пассажирских перевозок, конкурируя друг с другом за право выполнения услуг.

Ссылка администрации поселка Балахта на тот факт, что порядок проведения конкурсного отбора утвержден постановлением Правительства Красноярского края 27.12.2011 не может быть принята Комиссией в качестве обоснования не проведения конкурсного отбора перевозчиков на право заключения договора об организации пассажирских перевозок.

Система отношений между потенциальными перевозчиками населения на маршрутах пассажирского транспорта и органами местного самоуправления, порядок оформления этих отношений должны устанавливаться нормативными актами, не противоречащими [Конституции](#) РФ и Федеральным законам.

Проведение конкурса на право осуществления перевозок пассажиров по установленным маршрутам производится в рамках правоотношений, возникающих между государственными органами и перевозчиками при реализации первыми своих полномочий по организации обслуживания пассажиров наземного пассажирского маршрутного транспорта общего пользования.

Предоставление перевозчикам права осуществления перевозок по установленному маршруту регулярных перевозок с посадкой и высадкой пассажиров в любом незапрещенном месте на конкурсной основе (путем организации и проведения конкурса) основывается на законодательно определенных полномочиях органов власти и не противоречит требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации ([статьям 1, 6, 447 и 448](#)). С учетом этого публично-правовые образования вправе выявлять перевозчиков, способных выполнять наиболее качественную и безопасную перевозку пассажиров на маршрутах, посредством проведения конкурса.

Конкурс должен проводиться в целях отбора перевозчиков, обеспечивающих наилучшие условия для перевозки пассажиров и багажа, и являться способом регулирования транспортного обслуживания для удовлетворения потребностей населения в безопасных и своевременных перевозках.

Последствиями выбора организаций для выполнения пассажирских перевозок может быть возмещение организациям расходов на перевозку пассажиров в форме субсидий, в том случае если деятельность на маршруте является нерентабельной.

Предметом торгов в форме конкурса являются организация и осуществление услуг по перевозке населения. Правоотношения сторон направлены на организацию перевозки населения транспортом общего пользования, при выполнении которых перевозчик в силу закона обязан осуществить перевозку по обращению любого гражданина за плату, рассчитанную исходя из утвержденных тарифов или на льготных условиях.

Средства субсидий предоставляются перевозчику на возмещение убытков от перевозки пассажиров, образующихся вследствие разницы между фактическими затратами на перевозки и стоимостью билета по установленным тарифам, являются компенсационными средствами.

Кроме того, проведение конкурса позволяет исключить произвольность предоставления органами местного самоуправления права на перевозку пассажиров по муниципальным маршрутам.

Проведение торгов способствует развитию конкуренции путем создания условий для выбора перевозчика, предлагающего наилучшие условия.

На основании вышеизложенного, Комиссия считает, что заключение договора с ГПК «Балахтинское ПАТП» от 30.12.2011 о возмещение затрат по предоставлению

услуг по перевозке пассажиров транспортном общем пользовании по пригородным и городским маршрутам в поселке Балахта возможно при условии заключения договора об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам в установленном порядке. Не проведение конкурсного отбора свидетельствует об ограничении конкуренции путем создания преимущественных условий деятельности ГПКК «Балахтинское ПАТП» при получении права осуществления деятельности по перевозке пассажиров по поселковым маршрутам с возмещением убытков из бюджета в форме субсидии и устранению иных хозяйствующих субъектов от возможности получения такого права.

Наряду с ГПКК «Балахтинское ПАТП» иные хозяйствующие субъекты имели бы возможность претендовать на право заключения договора на осуществление перевозки пассажиров транспортом общего пользования, конкурируя друг с другом за право выполнения работ.

При рассмотрении вопросов, связанных с выбором хозяйствующего субъекта на осуществление перевозки пассажиров транспортом общего пользования, необходимо иметь в виду, что должны рассматриваться любые юридические лица и индивидуальные предприниматели за исключением не имеющих лицензии на перевозки пассажиров, предусмотренной законодательством Российской Федерации.

Согласно пункту 2 статьи 1 Гражданского кодекса РФ граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса РФ предпринимательская деятельность является самостоятельной, осуществляемой на свой страх и риск деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

ГПКК «Балахтинское ПАТП» на основании устава является коммерческой организацией, основная цель деятельности которого получение прибыли. Данные положения свидетельствуют о том, что ГПКК «Балахтинское ПАТП» обладает статусом субъекта предпринимательской деятельности, на которого распространяются вышеуказанные нормы Гражданского кодекса РФ.

На основании вышеуказанного ГПКК «Балахтинское ПАТП» является самостоятельным хозяйствующим субъектом и должно осуществлять деятельность на товарных рынках в равных конкурентных условиях.

Согласно статье 3 ФЗ «О защите конкуренции» настоящий Закон распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и

недобросовестной конкуренции.

В соответствии с частью 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» органам местного самоуправления запрещается 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).

Под конкуренцией в силу пункта 7 статьи 4 ФЗ «О защите конкуренции» понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

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

При этом указанный перечень признаков ограничения конкуренции не носит исчерпывающий характер. Вред публичным правам и интересам, т.е. посягательство на правопорядок в сфере конкуренции, определяется через категории недопущения, ограничения или устранения конкуренции, либо через категорию «вред конкуренции».

Недопущение конкуренции - это такая ситуация, при которой исключается возможность конкуренции; ограничение конкуренции - когда существенно снижается возможность конкуренции, устранение конкуренции - когда устраняется ее возможность.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении и проведении торгов могут быть выявлены потенциальные желающие оказать соответствующую услугу и получить доступ на товарный рынок.

Соответствующими действиями администрацией поселка Балахта нарушен публичный порядок, обеспечивающий конкуренцию, а также ущемлены интересы

других хозяйствующих субъектов. Администрация поселка Балахта не приняла мер для создания равных возможностей всем хозяйствующим субъектам для участия в торгах за заключение договора, ГПКК «Балахтинское ПАТП» как сторона договора в приоритетном порядке, минуя процедуру отбора перевозчиков, приобрело возможность выйти на рынок внутригородских пассажирских перевозок автомобильным транспортом согласно расписанию и осуществлять деятельность, получать доход, компенсацию понесенных убытков.

Таким образом, администрация поселка Балахта, не выполнив в 2011 году обязанность по проведению конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам, заключив договор с ГПКК «Балахтинское ПАТП», исключила конкуренцию за право заключения договора об организации пассажирских перевозок.

На основании изложенного Комиссия приходит к выводу о наличии нарушения части 1 статьи 15 ФЗ «О защите конкуренции» в бездействии администрации поселка Балахта в части не проведения в 2011 году конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 23 ФЗ «О защите конкуренции» антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных [пунктом 4](#) настоящей части, обязательные для исполнения предписания:

- а) об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство;
- б) о прекращении или об изменении соглашений, нарушающих антимонопольное законодательство;
- в) о прекращении иных нарушений антимонопольного законодательства, в том числе о принятии мер по возврату имущества, иных объектов гражданских прав, переданных в качестве государственной или муниципальной преференции;
- г) о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

В связи с тем, что действия администрации поселка Балахта совершены в определенный временной период, имеют окончанный характер, основания для выдачи предписания о прекращении нарушения антимонопольного законодательства отсутствуют.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1-4 статьи 41, частью 1 статьи 49 ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства

РЕШИЛА:

1. Признать в бездействии администрации поселка Балахта, выразившемся в не проведении в 2011 году конкурса на право заключения договора об организации пассажирских перевозок автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам в соответствии с положениями Закона Красноярского края от 09.12.2010 № 11-5424 «О транспортном обслуживании населения в Красноярском крае», нарушение части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Предписание не выдавать.

Примечание. Решение может быть обжаловано в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня его вынесения.

Председатель Комиссии
Лужбин

Е.Л.

Члены Комиссии
Денк

В.А.

Н.О. Высотина