

РЕШЕНИЕ № 576/18

«18» мая 2018 г.

г. Иркутск

Комиссия Иркутского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: <...>;

Члены Комиссии: <...>; <...> ;

в присутствии представителей Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области – <...>;

в присутствии представителя Ассоциации «НП «Компас» - <...>;

в отсутствие представителей ООО «БАС Сервис», ОАО «Заказ», надлежащим образом извещенных о времени и месте рассмотрения дела;

рассмотрев дело № 315 от «13» ноября 2017г., возбужденное по признакам нарушения Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области поступило заявление председателя правления НП «Компас» – <...> на действия Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области в связи с установлением маршрутов и заключением с перевозчиками соглашений в отсутствие публичных конкурентных процедур с нарушением порядка, установленного Федеральным законом 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". На основании указанного обращения Управлением проведено антимонопольное расследование, по результатам которого установлено следующее.

В соответствии с ч.2 ст.14 Федерального закона 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 по тексту – Закон № 220, Закон о перевозках, Федеральный закон № 220-ФЗ) 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.

В силу ч.2 ст.39 Закона № 220 регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального 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. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Документ планирования регулярных перевозок в Иркутской области утвержден постановлением Правительства Иркутской области от 22.11.2016г. № 753-пп, в соответствии с которым регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Закона № 220, то есть без заключения государственных контрактов. В случае установления межмуниципального маршрута по инициативе перевозчика с ним заключается соглашение на срок до 14.07.2020г. (в редакции, действовавшей на момент возбуждения настоящего дела).

В случае установления нового межмуниципального маршрута Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, перевозки по данному маршруту осуществляет хозяйствующий субъект на основании заключенного соглашения. При заключении соглашений и выдаче маршрутных карт Министерство руководствуется Порядком, установленным Постановлением Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп, который отменен Постановлением Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп.

Постановлением Правительства Иркутской области от 14.06.2016г. № 359-пп установлен новый порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, при этом порядок выбора перевозчика по вновь установленным маршрутам указанным постановлением не регламентирован, в связи с чем, с момента вступления в силу Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп Министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области надлежит осуществлять выбор перевозчиков по вновь установленным маршрутам в соответствии с нормами Закона о перевозках.

Действия Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области выразившиеся в заключении соглашений с перевозчиками об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам, установленным после вступления в силу Закона о перевозках и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп на основании Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп, без проведения публичных процедур содержат признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку приводят либо могут привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам в нарушение положений, установленных Законом о перевозках.

20.07.2017г. Министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области выдано предупреждение №52 о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции путем проведения публичных процедур с целью определения перевозчиков в соответствии с порядком, установленным Законом о перевозках в срок до 30.10.2017г. в отношении всех маршрутов, установленных после вступления в силу Закона о перевозках и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области поступило

письмо Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области о разъяснении (вх. № 11390) порядка исполнения предупреждения № 52 от 20.07.2017г. и ходатайство о продлении (вх. № 12599) до 14.07.2020г. срока исполнения предупреждения № 52 от 20.07.2017г. В обоснование заявленного ходатайства Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области указало, что Пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2016 года № 1028 «О сфере деятельности, в которой при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральном органе исполнительной власти, устанавливающим такой порядок» установлено, что при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом Министерством транспорта Российской Федерации устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В настоящее время указанный порядок не принят, что по мнению Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области делает невозможным проведение торгов, поскольку не представляется возможным законно определить одно из существенных условий государственных контрактов согласно статье 14 Федерального закона № 220-ФЗ и объем бюджетных ассигнований, который требуется довести до министерства для заключения указанных контрактов. Губернатором Иркутской области в адрес Министерства транспорта Российской Федерации направлено письмо с просьбой сообщить о сроках установления порядка определения начальной (максимальной) цены и дать правовую оценку действиям по заключению указанных контрактов в отсутствие установленного порядка определения начальной (максимальной) цены.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области рассмотрев указанное ходатайство пришло к выводу об отсутствии оснований для его удовлетворения исходя из следующего.

В соответствии с положениями ст. 76 Конституции РФ, федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Отсутствие подзаконных нормативно-правовых актов, конкретизирующих определенные положения федеральных законов, не означает невозможности их исполнения. Общий порядок определения начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов установлен [статьей 22](#) Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Иными словами, само по себе отсутствие утвержденного Министерством транспорта Российской Федерации порядка определения начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом не препятствует исполнению предупреждения, поскольку действующим законодательством регламентирован общий порядок определения начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов, которым следует руководствоваться при отсутствии специальных норм.

Согласно ч.5 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Достаточные основания полагать, что в установленный срок предупреждение не могло быть выполнено, отсутствуют, поскольку никаких действий кроме направления Губернатором Иркутской области в адрес Министерства транспорта Российской Федерации письма с просьбой сообщить о сроках установления порядка определения начальной (максимальной) цены и направления в адрес Иркутского УФАС России письма о разъяснении порядка исполнения предупреждения Министерством не совершалось. Предупреждение №52 от

20.07.2017г. полностью соответствует требованиям Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" и Приказа ФАС России от 22.01.2016 N 57/16 "Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействии), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства", необходимость разъяснения порядка его исполнения отсутствует, поскольку в предупреждении указаны конкретные, ясно сформулированные, недвусмысленные требования о том, какие действия необходимо совершить с целью устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Согласно ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

В связи с наличием вышеуказанных обстоятельств, приказом Управления ФАС по Иркутской области от 13 ноября 2017г. № 315 возбуждено дело в отношении Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 315 комиссией Иркутского УФАС России по рассмотрению данного дела установлено следующее.

Для рассмотрения дела № 315 от 13.11.2017г. проведен анализ состояния конкурентной среды на товарном рынке в соответствии с требованиями части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, а также Приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке" (далее Порядок) в объеме, необходимом для принятия решения.

По результатам проведенного антимонопольным органом анализа конкурентной среды установлено следующее.

Цель исследования: оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке услуг регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом вследствие действий Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции анализ состояния конкуренции проведен в объеме, необходимом для принятия решения по делу № 315.

Исходя из цели исследования в качестве временного интервала выбран период с 14.07.2015г. (дата опубликования Закона 220-ФЗ) по 30.10.2017г. (дата окончания срока исполнения предупреждения).

Предметом заключенных на основании документа планирования соглашений между уполномоченным органом – Министерством Жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области и перевозчиками является выполнение перевозчиками регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (городским наземным электрическим транспортом, далее - регулярные перевозки) в Иркутской области в соответствии с законодательством и соблюдением согласованных параметров перевозок по межмуниципальному маршруту (маршрутам) регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Автотранспортные услуги по перевозке пассажиров автомобильным транспортом согласно классификатору ОКВЭД входят в товарную группу «деятельность автобусного транспорта по регулярным внутригородским и пригородным пассажирским перевозкам» (код 49.31.21) и «Перевозки автомобильным (автобусным) пассажирским транспортом в междугородном

сообщении по расписанию» (код 49.39.11).

Продуктовые границы рынка определены как услуги регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам.

Географическими границами товарного рынка является территория, на которой ответчик по настоящему делу осуществляет свои полномочия – территория Иркутской области.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие действия (бездействия) Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области.

В соответствии с п. 24 ч.1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", деятельность по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется по заказам либо для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя) подлежит лицензированию. По данным Межрегионального управления автодорожного надзора по Республике Бурятия и Иркутской области Федеральной службы по надзору в сфере транспорта более 200 хозяйствующих субъектов в Иркутской области имеют соответствующие лицензии.

Таким образом, рынок услуг перевозки пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам в границах Иркутской области достаточно конкурентен.

Проведение конкурентных процедур подразумевает состязательность хозяйствующих субъектов на соответствующем рынке. Непроведение конкурентных процедур по отбору перевозчиков для оказания услуг перевозки пассажиров и багажа по межмуниципальным маршрутам ограничивает конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке, могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ на соответствующий товарный рынок.

В ходе рассмотрения дела лицами, участвующими в рассмотрении дела, представлены следующие пояснения.

Представителями заявителя (Ассоциации «НП «Компас») поддержаны изложенные в заявлении доводы о незаконности действий Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области при установлении маршрутов по инициативе перевозчиков и последующем заключении соглашений с перевозчиками без проведения конкурентных процедур, а также представлены копии распоряжений Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области № 342-мр от 29.09.2017г. «Об установлении межмуниципального маршрута», № 325-мр от 29.09.2017г. «об установлении межмуниципального маршрута», № 330-мр от 29.09.2017г. «Об отказе в установлении межмуниципального маршрута» в подтверждение доводов о продолжении министерством нарушений антимонопольного законодательства (заключений соглашений без конкурентных процедур) после вынесения Иркутским УФАС России предупреждения № 52.

Заинтересованным лицом – ООО «БАС Сервис» представлены письменные пояснения по существу возбужденного дела, из которых следует, что ООО «Бас Сервис» имело намерения осуществлять перевозки по маршруту №143 и желало принять участие в торгах на выбор перевозчика по данному маршруту в случае их проведения.

Согласно доводам, содержащимся в заявлении заинтересованного лица – ОАО «Заказ», в 2016 году ОАО «Заказ» имело намерение осуществлять перевозки по следующим межмуниципальным сезонным (садоводческим) маршрутам:

г. Ангарск (ост. Автостанция) – садоводство «Архиереевка-1»;

г. Ангарск (ост. Автостанция) – садоводство «Лужки» - садоводство «Усть-Целоты»;

г. Ангарск (ост. Горгаз) – садоводство «Строитель»;

г. Ангарск (ост. Автостанция) – садоводство «Калиновка-6».

Однако, с 01 мая 2016 года перевозки по вышеуказанным маршрутам осуществляются ООО «Автоколонна 1951» на основании заключенных (без проведения конкурентных процедур по отбору перевозчика) соглашений с Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области.

ОАО «Заказ» полагает, что действия ООО «Автоколонна 1951» и Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области являются нарушением п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции, поскольку фактически, по мнению ОАО «Заказ», заключенные между Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области и перевозчиками соглашения на осуществление перевозок по межмуниципальным маршрутам привели к ограничению доступа на товарный рынок или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Представителем Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области, привлеченным к участию в настоящем деле в качестве лица, располагающего сведениями о рассматриваемых комиссией обстоятельствах, сообщено, что в аппарате Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Иркутской области также находится обращение Ассоциации НП «Компас» на действия Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, связанные с организацией регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам.

Кроме того, в настоящее время в адрес аппарата Уполномоченного поступают многочисленные обращения перевозчиков по вопросу работы Комиссии по рассмотрению вопросов установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области.

В частности, предприниматели указывают на следующие проблемы, возникающие в работе комиссии по рассмотрению вопросов установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов.

1. Работа комиссии по рассмотрению вопросов установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов носит исключительно формальный характер, поскольку основной состав комиссии - это сотрудники министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области (6 из 12), в связи с чем, при принятии решения большинство голосов всегда остается за министерством и не обеспечивается беспристрастность и объективность рассмотрения всех поступающих заявлений.

2. Одним из оснований для отказа в установлении, изменении межмуниципального маршрута является совпадение с другими межмуниципальными маршрутами более чем на 60 %. При этом, учитывается совпадение только с межмуниципальными маршрутами, а с муниципальными не учитывается, несмотря на то, что устанавливаемый межмуниципальный маршрут может на 95% дублировать муниципальный.

3. Заключение органа местного самоуправления носит рекомендательный характер.

Также представитель Уполномоченного отметил, что не существует четкого порядка анализа представленных заявлений и документов, нет определенной шкалы и критериев оценки отбора перевозчиков, не урегулирован порядок рассмотрения заявлений, в случае обращения двух и более перевозчиков для установления или изменения одного и того же маршрута. Отсутствие в настоящее время прописанного четкого порядка определения перевозчиков, по мнению Уполномоченного, создает необоснованное преимущество

определенным хозяйствующим субъектам (перевозчикам) при установлении межмуниципальных маршрутов по их инициативе, поскольку приводит к заключению с ними соглашений в отсутствие конкурсных процедур по отбору перевозчиков.

Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области представлены следующие пояснения по существу возбужденного дела.

На территории Иркутской области осуществляются регулярные перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее – регулярные перевозки) по регулируемым тарифам, Документом планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 22 ноября 2016 года № 753-пп был установлен перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, содержащий в себе сведения о графике заключения государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (далее - график), определении порядка осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам на переходный период до 14 июля 2020 года (в соответствии с частью 9 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ). В отсутствие в законодательстве специальных требований к формированию графика, пунктом 2 Документа планирования указанный график был установлен посредством определения периода с 10 января 2020 года по 13 июля 2020 года. Проект Документа планирования в указанной редакции направлялся в установленном порядке для рассмотрения в прокуратуру Иркутской области. Отрицательного заключения на указанный правовой акт в рамках действовавшего на момент его принятия Соглашения о порядке взаимодействия между Правительством Иркутской области и прокуратурой Иркутской области в сфере нормотворчества от 1 апреля 2015 года не получено, в судебном порядке Документ планирования не оспаривался.

При заключении соглашений с перевозчиками министерство руководствовало Документом планирования, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 22 ноября 2016 года № 753-пп. В силу статьи 22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 23 Устава Иркутской области, пункта 2 Положения о министерстве, утвержденного постановлением Правительства Иркутской области акты высшего исполнительного органа государственной власти Иркутской области обязательны к исполнению для министерства, что по мнению ответчика исключает его виновность.

Федеральный закон № 220-ФЗ опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14 июля 2015 года, а также в Российской газете №156, 17 июля 2015 года. На момент официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, Закон Иркутской области от 5 мая 2012 года № 42-03 «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области» (далее - Закон № 42-03) и постановление Правительства Иркутской области № 430-пп действовали, то есть порядок осуществления регулярных перевозок существовал. При этом ответчик отметил, что нормы Федерального закона № 220-ФЗ не предусматривают, что правовые акты, определявшие такой порядок на момент опубликования данного федерального закона должны сохранять свою силу и после его опубликования. Часть 10 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ устанавливает, что в течение ста восьмидесяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления приводят законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты в соответствие с положениями данного Федерального закона. Документ планирования, по мнению ответчика, соответствовал требованиям пункта 27 части 1 статьи 3 Федерального закона № 220-ФЗ.

Кроме того, по мнению ответчика, другими важными обстоятельствами, имеющими значение для правильного рассмотрения дела являются следующие несовершенства Федерального законодательства, которые объективно не позволяли заключать министерству государственные контракты в указанной сфере.

В соответствии с ч.2 ст. 14 Федерального закона № 220-ФЗ и Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ) осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам должно обеспечиваться посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственных контрактов после проведения электронного аукциона. В соответствии со статьей 68 Федерального закона № 44-ФЗ электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении о проведении такого аукциона. При этом согласно статье 32 Федерального закона № 44-ФЗ в документации о закупке заказчик обязан указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии и их величины значимости; количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, причем одним из них является цена контракта.

Таким образом, при проведении электронного аукциона невозможно проводить оценку и сопоставление заявок на участие в электронном аукционе на основании качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки, влияющих на качество перевозок, характеристик транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок (наличие кондиционера, низкого пола, оборудования для перевозок пассажиров из числа инвалидов и других маломобильных групп населения и иных характеристик).

Указанное противоречие федерального законодательства не позволяло министерству заключать государственные контракты и было устранено только 14 февраля 2018 года, когда официально было опубликовано распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 213-р «О внесении изменений в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме», которым из соответствующего перечня услуги по перевозке пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом исключены.

Кроме того, пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2016 года № 1028 «О сфере деятельности, в которой при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральном органе исполнительной власти, устанавливающей такой порядок» установлено, что при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом Министерством транспорта Российской Федерации устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Однако, указанный порядок установлен только в конце декабря 2017 года приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № 513 «О Порядке определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 28 декабря 2017 года и официально опубликован только 29 декабря 2017 года.), вступающим в силу только 1 июля 2018 года.

Определение начальной (максимальной) цены контракта в отсутствие специального порядка,

указание на который прямо предусмотрено законодательством, по мнению ответчика, является нарушением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Учитывая изложенное, по мнению ответчика, заблаговременное планирование заключения государственных контрактов и изыскание дополнительных денежных средств для обеспечения оплаты контрактов на выполнение регулярных перевозок по регулируемым тарифам в региональном бюджете, как и надлежащее заключение государственных контрактов не представлялось возможным.

Вместе с тем, ответчиком и Правительством Иркутской области в целях недопущения нарушений антимонопольного законодательства и совершенствования деятельности при исполнении отдельных полномочий в сфере регулярных перевозок принимаются следующие меры.

Министерством обеспечено принятие следующих постановлений Правительства Иркутской области:

1. постановление Правительства Иркутской области от 28 февраля 2018 года № 161-пп «О внесении изменений в Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области». Данным постановлением предусмотрено:

уточнение целей принятия Документа планирования;

изменение срока действия Документа планирования (до 1 января 2019 года со дня вступления в силу постановления Правительства Иркутской области «О внесении изменений Порядок подготовки документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области»);

изложение абзаца четвертого пункта 2 Документа планирования в новой редакции, согласно которой заключение государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (в соответствии с частью 9 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ), не планируется. Включение указанных положений обусловлено предусмотренным сокращением срока Документа планирования. В течение указанного срока министерством планируется принять все необходимые меры, направленные по установлению, изменению. отмене межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в соответствии с требованиями Федерального закона № 220-ФЗ, при одновременном исключении отдельных случаев заключения с перевозчиками соглашений в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ;

признание утратившим силу пункта 3 Документа планирования;

- 2) постановление Правительства Иркутской области от 28 февраля 2018 года № 159-пп «О внесении изменений в Порядок подготовки документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области».

Кроме того, министерством издано распоряжение «О некоторых мерах организационного характера, направленных на совершенствование деятельности министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области при исполнении отдельных полномочий в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области».

Указанным распоряжением регламентирован комплекс соответствующих мер, направленных на осуществление в конечном счете публичных процедур при организации регулярных перевозок по маршрутам по регулируемым тарифам в соответствии с законодательством в целях недопущения нарушения антимонопольного законодательства. Указанные меры включают в себя, в том числе, определение перечня межмуниципальных маршрутов, на которых имеется объективная потребность в осуществлении регулярных перевозок по регулируемым тарифам, осуществление в соответствии с приказом Минтранса России от 8 декабря 2017 года № 513 расчета начальной (максимальной) цены государственного контракта на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам по регулируемым тарифам в Иркутской области (далее - государственный контракт), цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок по каждому межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по регулируемым тарифам в зависимости от способа перечисления платы за проезд (заказчику или подрядчику), а также возможности и необходимости предоставления субсидий перевозчикам в целях возмещения части затрат на выполнение таких работ, внесение соответствующих изменений в закон Иркутской области об областном бюджете на 2018 год, а также в государственную программу Иркутской области «Развитие транспортного комплекса Иркутской области» на 2014 - 2020 годы», утвержденную постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 436-пп, осуществление конкурсных процедур, уведомление перевозчиков с соблюдением установленных сроков.

В настоящее время министерством проводится работа по подсчету значений начальной (максимальной) цены контракта по действующим межмуниципальным маршрутам. После проведения расчетов соответствующее финансово-экономическое обоснование объективно необходимой потребности в финансировании планируется направить в министерство финансов Иркутской области.

Таким образом, ответчик сообщает, что им принимаются реальные меры, направленные на обеспечение проведения публичных процедур в соответствии с законодательством.

Учитывая изложенное, ответчик полагает, что им не допущено каких-либо нарушений и не предоставлено необоснованных преимуществ отдельным перевозчикам при установлении межмуниципальных маршрутов, не нарушен охраняемый законом баланс экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах, а напротив деятельность министерства способствует более объективному и быстрому рассмотрению вопросов организации транспортного обслуживания населения, в связи с чем не ограничивает конкуренцию.

Руководствуясь частью 1 статьи 48 Закона о конкуренции, ответчик просит прекратить рассмотрение дела № 315 от 13 ноября 2017 года.

Комиссия Иркутского УФАС России по рассмотрению дела № 315, исследовав представленные доказательства, заслушав и оценив доводы участвующих в деле лиц приходит к следующим выводам.

В соответствии с ч.2 ст.14 Федерального закона 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 по тексту – Закон № 220) 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.

В силу ч.2 ст.39 Закона № 220 регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального 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. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Документом планирования регулярных перевозок в Иркутской области, (утв. постановлением Правительства Иркутской области от 22.11.2016г. № 753-пп, в редакции, действовавшей на момент возбуждения настоящего дела), установлено, что «регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Закона № 220, то есть без заключения государственных контрактов. В случае установления межмуниципального маршрута по инициативе перевозчика с ним заключается соглашение на срок до 14.07.2020г.»

При этом порядок установления маршрутов, установленный Постановлением Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп действовавший до дня официального опубликования Закона № 220 и предусматривающий заключение соглашений с перевозчиком-инициатором установления маршрута, отменен постановлением Правительства Иркутской области от 15 января 2016г. № 25-пп.

При заключении соглашений с перевозчиками после вступления в силу постановления от 15.01.2016г. № 25-пп министерство продолжало руководствоваться отмененным Порядком, утвержденным Постановлением Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп.

Постановлением от 14.06.2016г. № 359-пп Правительства Иркутской области установлен новый порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, при этом порядок выбора перевозчика по вновь установленным маршрутам указанным постановлением не регламентирован, в связи с чем, с момента вступления в силу Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп Министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области надлежало осуществлять выбор перевозчиков по вновь установленным маршрутам в соответствии с нормами Федерального закона 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».

Действия Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области выразившиеся в заключении соглашений с перевозчиками об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам, установленным после вступления в силу федерального закона от 13.07.2015 г. № 220 «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 о перевозках) и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп на основании Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп, без проведения публичных процедур содержат признаки нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку приводят либо могут привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам в нарушение положений, установленных Федеральным законом 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».

20.07.2017г. Министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области выдано предупреждение №52 о прекращении действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, а именно ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции путем проведения публичных процедур с целью определения перевозчиков в соответствии с порядком, установленным Законом о перевозках в срок до 30.10.2017г. в отношении всех маршрутов, установленных после вступления в силу Закона о перевозках и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп.

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области поступило письмо Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области о разъяснении (вх. № 11390) порядка исполнения предупреждения № 52 от 20.07.2017г. и ходатайство о продлении (вх. № 12599) до 14.07.2020г. срока исполнения предупреждения № 52 от 20.07.2017г. В обоснование заявленного ходатайства Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области указало, что Пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2016 года № 1028 «О сфере деятельности, в которой при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральном органе исполнительной власти, устанавливающей такой порядок» установлено, что при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом Министерством транспорта Российской Федерации устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). В настоящее время указанный порядок не принят, что по мнению Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области делает невозможным проведение торгов, поскольку не представляется возможным законно определить одно из существенных условий государственных контрактов согласно статье 14 Федерального закона № 220-ФЗ и объем бюджетных ассигнований, который требуется довести до министерства для заключения указанных контрактов. Губернатором Иркутской области в адрес Министерства транспорта Российской Федерации направлено письмо с просьбой сообщить о сроках установления порядка определения начальной (максимальной) цены и дать правовую оценку действиям по заключению указанных контрактов в отсутствие установленного порядка определения начальной (максимальной) цены.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Иркутской области рассмотрев вышеуказанное ходатайство пришло к выводу об отсутствии оснований для его удовлетворения исходя из следующего.

В соответствии с положениями ст. 76 Конституции РФ федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Отсутствие подзаконных нормативно-правовых актов, конкретизирующих определенные положения федеральных законов, не означает невозможности их исполнения. Общий порядок определения начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов установлен [статьей 22](#) Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Иными словами, само по себе отсутствие утвержденного Министерством транспорта Российской Федерации порядка определения начальной (максимальной) цены контракта при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом не препятствует исполнению предупреждения, поскольку действующим законодательством регламентирован общий порядок определения начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов, которым следует руководствоваться при отсутствии специальных норм.

Согласно ч.5 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять дней. По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

Достаточные основания полагать, что в установленный срок предупреждение не могло быть выполнено, отсутствуют, поскольку никаких действий кроме направления Губернатором Иркутской области в адрес Министерства транспорта Российской Федерации письма с просьбой сообщить о сроках установления порядка определения начальной (максимальной) цены и направления в адрес Иркутского УФАС России письма о разъяснении порядка исполнения предупреждения Министерством не совершалось. Предупреждение № 52 от 20.07.2017г. полностью соответствует требованиям Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" и Приказа ФАС России от 22.01.2016 N 57/16 "Об утверждении Порядка выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействии), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства", в предупреждении указаны конкретные, ясно сформулированные, недвусмысленные требования о том, какие действия необходимо совершить с целью устранения признаков нарушения антимонопольного законодательства.

Комиссией Иркутского УФАС России принято решение об отказе в удовлетворении ходатайства ответчика о прекращении рассмотрения настоящего дела в силу следующего.

Согласно ч.1 ст. 48 Закона о защите конкуренции, комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае:

- 1) отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии);
- 2) ликвидации юридического лица - единственного ответчика по делу;
- 3) смерти физического лица - единственного ответчика по делу;
- 4) наличия вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействии);
- 5) истечения срока давности, предусмотренного [статьей 41.1](#) настоящего Федерального закона.

Указанный перечень оснований является исчерпывающим. Предусмотренных ч. 1 ст. 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела Комиссией Иркутского УФАС России не установлено.

Согласно п. 27 ч.1 ст. 3 Закона о перевозках, документ планирования регулярных перевозок - нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок, организация которых в соответствии с настоящим Федеральным законом отнесена к компетенции соответственно уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов местного самоуправления.

Согласно п. 2 Документа планирования (утв. Постановлением Правительства Иркутской области от 22.11.2016 N 753-пп, в редакции, действовавшей на момент возбуждения настоящего дела),

Документ планирования устанавливается на период до 1 октября 2021 года и включает в себя перечень следующих мероприятий:

изменение вида регулярных перевозок, осуществляемых по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, - планируется на весь период действия Документа планирования *по мере возникновения необходимости*;

отмена межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок - *планируется на весь период действия Документа планирования* при наличии соответствующего решения, принятого в соответствии с Порядком установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области (в том числе оснований для отказа в установлении либо изменении межмуниципальных маршрутов, оснований для отмены межмуниципальных маршрутов), утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 14 июня 2016 года N 359-пп;

заключение государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (далее - государственные контракты), планируется осуществить *в период с 10 января 2020 года по 13 июля 2020 года*.

Вышеуказанные формулировки являются слишком общими и носят абстрактный характер, поскольку из вышеуказанного перечня невозможно установить в отношении каких маршрутов планируется изменение вида регулярных перевозок, соответственно, невозможно установить в отношении каких маршрутов планируется заключение государственных контрактов в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", а в отношении каких - планируется проведение конкурсов в порядке, установленном ст.ст. 21-24 Закона о перевозках, в связи с планируемым изменением вида регулярных перевозок на «перевозки по нерегулируемым тарифам». Кроме того, из документа планирования невозможно определить, какие именно маршруты планируется отменить.

Согласно ч. 9 ст. 39 Закона о перевозках, регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального 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.

То есть, необходимым условием для законности осуществления перевозок в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Закона 220-ФЗ, является наличие в документе планирования графика, из которого можно установить планируемые даты заключения государственных контрактов в отношении каждого маршрута.

Постановлением Правительства Иркутской области от 15.01.2016 25-пп "О признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Иркутской области" признаны утратившими силу:

1) [постановление](#) Правительства Иркутской области от 10 августа 2012 года N 430-пп "Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области";

2) [постановление](#) Правительства Иркутской области от 18 декабря 2013 года N 591-пп "О внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 10 августа 2012 года N 430-пп";

3) [пункт 4](#) постановления Правительства Иркутской области от 3 апреля 2015 года N 115-пп "О

внесении изменений в отдельные постановления Правительства Иркутской области";

4) [постановление](#) Правительства Иркутской области от 25 июня 2015 года N 314-пп "О внесении изменений в пункт 4 Порядка формирования сети маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области".

При этом, в Постановлении Правительства Иркутской области от 15.01.2016 №25-пп отсутствуют ссылки на ч.9 ст. 39 Закона 220-ФЗ либо указания на возможность их применения при установлении новых маршрутов, частично или полностью оплачиваемых за счет средств бюджета Иркутской области. Более того, документ планирования был утвержден только 22 ноября 2016 года, то есть спустя более чем 9 месяцев после отмены ранее действовавшего порядка осуществления перевозок Постановлением № 25-пп от 15.01.2016г.

Отменяя действие указанных актов в полном объеме в отсутствие предусмотренного документом планирования регулярных перевозок графика (ч. 9 ст. 39 Закона 220-ФЗ) Правительство Иркутской области фактически сократило установленный ч. 9 ст. 39 Закона 220-ФЗ пятилетний срок переходного периода и возложило на уполномоченный орган – Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области обязанность осуществлять организацию перевозок в соответствии с положениями Закона 220-ФЗ с момента вступления в силу Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016 №25-пп.

Относительно довода ответчика о том, что при проведении электронного аукциона невозможно проводить оценку и сопоставление заявок на участие в электронном аукционе на основании качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки, влияющих на качество перевозок, характеристик транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок (наличие кондиционера, низкого пола, оборудования для перевозок пассажиров из числа инвалидов и других маломобильных групп населения и иных характеристик), что по мнению ответчика являлось противоречием федерального законодательства, которое не позволяло уполномоченному органу заключать государственные контракты и было устранено распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 213-р «О внесении изменений в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме», Комиссия Иркутского УФАС России отмечает, что аукцион также является конкурентной публичной процедурой, а при заключении соглашений с перевозчиками каких-либо конкурентных процедур министерством не проводилось.

Относительно довода ответчика о его невиновности, поскольку при заключении соглашений с перевозчиками министерство в силу статьи 22 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 23 Устава Иркутской области, пункта 2 Положения о министерстве, руководствовало Документом планирования, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 22 ноября 2016 года № 753-пп, Комиссия отмечает, что до 22 ноября 2016 указанные соглашения заключались министерством без конкурентных процедур в отсутствие документа планирования.

Согласно ч.5 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении, однако, с момента получения предупреждения №52 (24.07.2017г.) до момента направления ходатайства о разъяснении порядка исполнения предупреждения (13.09.2017г.) министерство не прекращало совершать действия, содержащие признаки нарушения антимонопольного законодательства (заключать соглашения с перевозчиками без проведения конкурентных процедур). Более того, заключение соглашений с перевозчиками

не прекращалось вплоть до принятия постановления Правительства Иркутской области от 28 февраля 2018 года №161-пп «О внесении изменений в Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области».

Доводы заинтересованного лица – ОАО «Заказ» о необходимости квалификации действий министерства и перевозчиков (заключивших с министерством соглашения об осуществлении перевозок без конкурентных процедур) по п. 4 ст. 16 Закона о защите конкуренции подлежат отклонению в силу следующего.

Согласно п. 4 ст. 16 ФЗ «О защите конкуренции» запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком РФ или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

Указанные статьей 16 Закона о защите конкуренции запреты ориентированы на органы публичной власти и распространяются на акты и действия указанных органов в сфере публичных правоотношений и преследуют цель предотвращения негативного влияния органов власти на конкурентную среду с помощью административных, властных методов воздействия, в том числе путем соглашения с хозяйствующим субъектом.

Для целей соответствующего правового регулирования под соглашением понимается договоренность в письменной форме, содержащаяся в документе или нескольких документах, а также договоренность в устной форме (п.18 ст.4 Закона).

В данном случае действия перевозчиков обусловлены не реализацией диспозитивного по своей правовой природе намерения договориться относительно установления тех или иных субъективных прав и (или) обязанностей, а ненадлежащей организацией транспортного обслуживания населения уполномоченным органом - Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области, лишившего перевозчиков возможности получить права на осуществление перевозок по межмуниципальным маршрутам на территории Иркутской области в установленном федеральным законодательством порядке.

На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу о необходимости квалифицировать действия Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области выразившиеся в заключении соглашений с перевозчиками об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам, установленным после вступления в силу федерального закона от 13.07.2015 г. № 220 «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» и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп на основании Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп, без проведения публичных конкурентных процедур отбора перевозчиков, что приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Лицам, участвующим в деле направлено заключение исх. № 1598/18 от 05.04.18 Комиссии об обстоятельствах дела. Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта

Иркутской области представлены возражения на заключение об обстоятельствах дела. Иными лицами возражений на заключение об обстоятельствах дела не представлено. Доводы ответчика, изложенные в возражениях, по своей сути повторяют доводы, изложенные в ходе рассмотрения дела, не содержат ссылок на ранее не рассмотренные комиссией обстоятельства и не свидетельствуют об отсутствии нарушения в рассматриваемых комиссией действиях.

Относительно довода о том, что ч. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации и издание Постановления Правительства Иркутской области от 15 января 2016 года № 25-пп не влечет сокращение пятилетнего срока переходного периода, Комиссия Иркутского УФАС России отмечает следующее.

Согласно ч. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального 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. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона, а в отношении регулярных перевозок, осуществляемых государственными унитарными предприятиями или государственными учреждениями субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, - десять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона. Указанные ограничения сроков не применяются в отношении регулярных перевозок, осуществляемых на основании договоров, которые заключены до дня вступления в силу статьи 14 настоящего Федерального закона и срок действия которых истекает позднее пяти лет со дня опубликования настоящего Федерального закона.

То есть, вышеуказанной нормой органу, уполномоченному на утверждение документа планирования, предоставлена возможность самостоятельно определить срок по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок должен быть заключен государственный или муниципальный контракт.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона РФ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. № 135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области нарушившим ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» в связи с заключением соглашений с перевозчиками об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам, установленным после вступления в силу федерального закона от 13.07.2015 г. № 220 «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» и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп на основании Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп, без проведения публичных конкурентных процедур отбора перевозчиков, что приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов

получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам.

2. Выдать Министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем проведения публичных процедур с целью определения перевозчиков в соответствии с порядком, установленным Законом от 13.07.2015 г. № 220 «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» в отношении всех маршрутов, установленных после вступления в силу Закона о перевозках и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп в срок установленный предписанием.
3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Иркутского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности.
4. Копию решения направить в адрес лиц, участвующих в рассмотрении дела, копию предписания – в адрес ответчика.

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Председатель Комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...>

<...>

ПРЕДПИСАНИЕ № 148/18

18.05.2018г.

г. Иркутск

Комиссия Управления ФАС по Иркутской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе: Председатель Комиссии – <...>; Члены Комиссии: <...>; <...>, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", на основании своего решения № 576/18 от 18.05.2018г. по делу № 315 о нарушении Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области части 1 статьи 15 Федерального закона РФ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. № 135-ФЗ,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

1. Министерству жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области прекратить нарушение антимонопольного законодательства путем проведения публичных процедур с целью определения перевозчиков в соответствии с порядком, установленным Законом от 13.07.2015 г. № 220 «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» в отношении всех маршрутов, установленных после вступления в силу Закона о перевозках и признания утратившим силу Постановления Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп в срок до 01.10.2018г.

2. О выполнении настоящего предписания сообщить в Иркутское УФАС России не позднее пяти дней со дня его выполнения.

Председатель комиссии

<...>

Члены Комиссии:

<...> <...>

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

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

Привлечение к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации, не освобождает от обязанности исполнить предписание антимонопольного органа.