

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ

ОБ УСТРАНЕНИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ, СПОСОБСТВОВАВШИХ ВОЗНИКНОВЕНИЮ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Управление Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России) рассмотрев материалы Прокуратуры Алексеевского района Самарской области, выявило в действиях Администрации муниципального района Алексеевский Самарской области (далее – Администрация) по заключению дополнительных соглашений № 1 от 30.10.2018 г. и № 2 от 27.12.2018 к договору на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования от 23.11.2015, предусматривающих продление срока действия указанного договора, без проведения открытого конкурса, что приводит (может привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, признаки нарушения части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»).

1. Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок регулируются 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» (далее – Закон об организации перевозок).

Законом об организации перевозок предусмотрено два вида регулярных перевозок: регулярные перевозки по регулируемым тарифам и регулярные перевозки по нерегулируемым тарифам.

В соответствии пунктом 18 статьи 3 Закона об организации перевозок под регулярными перевозками по нерегулируемым тарифам понимаются регулярные перевозки, осуществляемые с применением тарифов, установленных перевозчиком.

Порядок организации регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам

установлена статьей 17 Закона об организации перевозок.

Согласно части 1 статьи 17 Закона об организации перевозок уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления вправе устанавливать смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, муниципальные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам.

В силу части 2 статьи 17 Закона об организации перевозок право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок подтверждается свидетельством об осуществлении перевозок по соответствующему маршруту регулярных перевозок и картами соответствующего маршрута регулярных перевозок.

В соответствии с частью 1 статьи 19 Закона об организации перевозок свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления, установившими данные маршруты.

Частью 2 статьи 19 Закона об организации перевозок предусмотрено, что свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок, смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются по результатам открытого конкурса на право осуществления перевозок по маршруту регулярных перевозок (далее - открытый конкурс) при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) данное свидетельство предназначено для осуществления регулярных перевозок по новому маршруту, за исключением маршрута, установленного в целях обеспечения транспортного обслуживания населения в условиях чрезвычайной ситуации;
- 2) данное свидетельство предназначено для осуществления регулярных перевозок после прекращения действия свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, выданного без проведения открытого конкурса по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части 3 настоящей статьи;
- 3) в случае, если в соответствии со статьей 18 настоящего Федерального

закона в отношении данного маршрута принято решение о прекращении регулярных перевозок по регулируемым тарифам и начале осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам;

4) данное свидетельство предназначено для осуществления регулярных перевозок по измененному маршруту, в отношении которого в сроки, которые предусмотрены частью 3.1 статьи 12 или частью 8 статьи 13 настоящего Федерального закона, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или уполномоченный участник договора простого товарищества не обратились в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченный орган местного самоуправления с заявлением о продлении действия ранее выданных им свидетельств и карт данного маршрута на следующий срок в соответствии с принятым решением об изменении данного маршрута.

Согласно части 3 статьи 19 Закона об организации перевозок без проведения открытого конкурса свидетельство об осуществлении перевозок по муниципальному маршруту регулярных перевозок, межмуниципальному маршруту регулярных перевозок или смежному межрегиональному маршруту регулярных перевозок и карты соответствующего маршрута выдаются в случае, если они предназначены для осуществления регулярных перевозок:

1) после наступления обстоятельств, предусмотренных частью 10 статьи 24 либо пунктом 1, 2 или 7 части 1 статьи 29 настоящего Федерального закона, и до начала осуществления регулярных перевозок в соответствии с новым свидетельством об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, выданным по результатам проведения открытого конкурса. По обстоятельствам, предусмотренным частью 10 статьи 24 настоящего Федерального закона, выдача свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и карт данного маршрута победителю открытого конкурса, признанного несостоявшимся, не допускается;

2) по маршруту регулярных перевозок, установленному в целях обеспечения транспортного обслуживания населения в условиях чрезвычайной ситуации.

Согласно части 1 статьи 21 Закона об организации перевозок предметом открытого конкурса является право на получение свидетельств об осуществлении перевозок по одному или нескольким муниципальным маршрутам регулярных перевозок, межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок или смежным межрегиональным маршрутам регулярных перевозок.

В соответствии с частью 2 статьи 21 Закона об организации перевозок открытый конкурс проводится уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления, установившими муниципальный маршрут регулярных перевозок, межмуниципальный маршрут регулярных перевозок

или смежный межрегиональный маршрут регулярных перевозок.

При этом законодательством не предусмотрено продление срока действия свидетельства об осуществлении перевозок и соответственно срока действия договора на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок.

Согласно пункту 9 статьи 4 Закона Самарской области от 18.01.2016 N 14-ГД «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом на территории Самарской области, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Самарской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Самарской области» орган местного самоуправления организует и проводит открытый конкурс по муниципальным маршрутам регулярных перевозок.

Решением Собрания представителей муниципального района Алексеевский Самарской области от 30.09.2009 № 671 утверждено Положение об организации обслуживания населения транспортом общего пользования в границах муниципального района Алексеевский Самарской области (далее – Положение).

Согласно пункту 2.4 Положения перевозка пассажиров по маршруту осуществляется Перевозчиком на основании договора перевозки, заключенного с Администрацией.

В соответствии с пунктом 2.5 Положения Перевозчик, с которым будет заключен договор перевозки на обслуживание маршрута (маршрутов) определяется комиссией по проведению конкурсов на право выполнения регулярных пассажирских перевозок в муниципальном районе Алексеевский.

2. Установлено, что 23.11.2015 года между Администрацией и ООО «ПИР» заключен договор на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования сроком с «01» января 2016 г. по «31» декабря 2018 г.

Из представленных документов следует, что указанный договор заключен по результатам проведенного открытого конкурса. Извещение о проведении открытого конкурса на право заключения договора размещено на сайте Администрации.

Дополнительным соглашением № 1 от 30.10.2018 г. в указанный договор внесены изменения относительно срока действия договора, в соответствии с которыми в случае непредвиденных обстоятельств договор может быть продлен однократно на срок не более одного календарного года.

В соответствии с дополнительным соглашением № 2 от 27.12.2018 срок действия договора продлен до 31 марта 2019 года.

Согласно части 1 статьи 420 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

В соответствии с частью 1 статьи 422 ГК РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

Согласно части 1 статьи 451 ГК РФ существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения или расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. Изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях.

При заключении договора на новый срок, в том числе при продлении срока действия договора путем подписания дополнительного соглашения, у сторон возникают новые правоотношения, которые в соответствии с частью 1 статьи 422 ГК РФ должны соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим на момент их возникновения.

Срок действия договора на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования является существенным условием договора. Заключение такого договора на новый срок является фактически заключением нового договора, который в соответствии с требованиями Закона об организации перевозок должен заключаться по результатам открытого конкурса.

Между тем, новый договор на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования, предусматривающий иной срок действия договора, заключен без соблюдения требований, установленных Законом об организации перевозок.

В соответствии с частью 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции»

органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Согласно правовой позиции, изложенной в Постановлении Президиума ВАС РФ от 29.11.2011 № 8799/11 по делу № А66-7056/2010, в тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Торги являются наиболее конкурентным способом получения прав на осуществление перевозок маршруту, поскольку осуществляются путем широкого оповещения желающих принять в них участие, и направлены на создание как можно большего числа потенциальных участников.

Передача прав на осуществление перевозок на конкурсной основе позволяет обеспечить равный доступ к получению указанных прав и препятствует ограничению, недопущению, устранению конкуренции.

Таким образом, действия Администрации по заключению нового договора на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования без проведения открытого конкурса, привело к осуществлению перевозок по маршруту конкретным хозяйствующим субъектом – ООО «ПИР», что создало для данного субъекта преимущественные условия деятельности и дискриминационные условия для иных хозяйствующих субъектов-конкурентов.

В соответствии с Постановлением Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 N 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов органов власти, части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», необходимо учитывать следующее: если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.

Администрацией не представлены доказательства, а также не приведены ссылки на нормативно-правовые акты, позволяющие органу местного самоуправления заключать новый договор пассажирских перевозок без проведения открытого конкурса.

С учетом вышеизложенного, действия Администрации по заключению дополнительных соглашений № 1 от 30.10.2018 г. и № 2 от 27.12.2018 без проведения открытого конкурса приводят (могут привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

3. Указом Президента РФ от 21.12.2017 N 618 (далее – Указ № 618) определены основные направления государственной политики по развитию конкуренции, а также утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 - 2020 годы.

Указ № 618 в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции определяет «ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за реализацию государственной политики по развитию конкуренции».

В соответствии с Указом № 618 органам местного самоуправления рекомендовано активизировать работу по развитию конкуренции в муниципальных образованиях.

В целях реализации основных направлений государственной политики по развитию конкуренции Национальным планом развития конкуренции в РФ предусмотрено рекомендовать органам местного самоуправления обеспечить в своей деятельности приоритет целей и задач по развитию конкуренции на товарных рынках.

Одним из ключевых показателей, установленных Национальным планом развития конкуренции в РФ, является снижение нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

Наиболее важным и значимым инструментом, способствующим достижению указанного показателя, является внедрение в практику деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также в деятельность хозяйствующих субъектов системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства (института антимонопольного комплаенса).

Распоряжением Правительства РФ от 18.10.2018 N 2258-р утверждены методические рекомендации по созданию и организации федеральными органами исполнительной власти системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства.

Пунктом 2 указанного распоряжения установлено: рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при создании и организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства руководствоваться методическими рекомендациями, утвержденными настоящим распоряжением.

Согласно части 1 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции», в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействия), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

В связи с наличием в действиях Администрации по заключению дополнительных соглашений № 1 от 30.10.2018 г. и № 2 от 27.12.2018 к договору на организацию и осуществление внутрирайонных регулярных пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования от 23.11.2015, предусматривающих продление срока действия указанного договора, без проведения открытого конкурса, признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» Самарское УФАС России на основании статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции» предупреждает о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, путем издания акта органа местного самоуправления (приказа, распоряжения или иного акта) или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты муниципального района Самарской области, в части необходимости соблюдения положений действующего законодательства при заключении договора на осуществление регулярных пассажирских перевозок на территории муниципального района Алексеевский Самарской области, с учетом положений, содержащихся в методических рекомендациях, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 18.10.2018 N 2258-р, в срок до «05» августа 2019 года.

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