

РЕШЕНИЕ

24.09.2009 г. Уфа, ул. Пушкина, 95

Комиссия Башкортостанского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства в составе:

Р.Ф. Саяхутдинова – исполняющий обязанности заместителя руководителя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан;

Н.А. Антонова – заместитель начальника отдела антимонопольного контроля товарных рынков;

И.В. Васильев – специалист-эксперт отдела антимонопольного контроля товарных рынков;

Д.М. Халиуллин – старший специалист 1-го разряда отдела контроля органов власти, секретарь комиссии, в присутствии:

индивидуального предпринимателя <...>

индивидуального предпринимателя <...>

индивидуального предпринимателя <...>

индивидуального предпринимателя <...>

юриста <...>, представляющего интересы заявителей – индивидуальных предпринимателей - <...>

представителей Фонда развития «Белогорье»:

директора <...>;

водителя-наставника автотранспортного отдела <...>

юриста <...>

представителей Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан:

начальника отдела ЖКХ и транспорта <...>

юриста <...>

старшего государственного инспектора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта <...>

рассмотрев дело № А-200/17-09 в отношении Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан по признакам нарушения п. 3 ч.1 ст. 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Республике Башкортостан поступили жалобы от индивидуальных предпринимателей г. Белорецка и Фонда развития «Белогорье» г. Белорецк на действия Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан (далее Администрация) по ограничению конкуренции при проведении открытого конкурса на право заключения договора с 2009 по 2014 годы на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан.

Жалоба индивидуальных предпринимателей - <...> состояла в том, что конкурс, проведенный Администрацией является незаконным, ибо не соответствует как Федеральному закону от 21.07.2005

№ 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», так и Гражданскому кодексу Российской Федерации, которым регламентируется организация публичного конкурса. Сам конкурс, как и договор, который предлагается заключить по итогам конкурса, направлен на установление дополнительных административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности по обеспечению пассажирских перевозок и устранение конкуренции по следующим причинам.

1. Администрация обязуется устранять с маршрутов тех перевозчиков, которые не участвовали в конкурсе и соответственно не заключили с Администрацией договор на право перевозки пассажиров.

2. На перевозчиков возлагаются незаконные обязанности по содержанию остановочных пунктов, мест отстоя, зарплаты водителям и кондукторам и другие обязанности.

3. Перевозчик, выигравший конкурс, имеет право передавать права и обязанности по договору на выполнение пассажирских перевозок по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан по тарифам, устанавливаемым перевозчиком (далее договор) в полном объеме другому перевозчику с письменного согласия Администрации (пункт 2.3.4. договора).

Жалоба Фонда развития «Белогорье» состояла в необоснованном отказе в допуске к участию в конкурсе на право осуществления пассажирских перевозок и в наличии сговора между всеми участниками, выигравшими конкурс, в связи с тем, что лоты, на которые участники конкурса подали заявки, между собой не пересекались.

Администрация с вышеуказанными заявлениями не согласилась, ссылаясь на то, что конкурс был проведен в соответствии Законом Республики Башкортостан от 17.12.2008 №77-з «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан». Что касается возложения обязанности на перевозчика содержания остановочных пунктов, то согласно пункту 2.2.1. договора, данная обязанность возложена на Администрацию. Обеспечение уровня заработной платы не ниже минимального уровня заработной платы является требованием действующего законодательства. По факту включения в договор пункта 2.3.4. по передаче прав и обязанностей по договору в полном объеме другому перевозчику с письменного согласия Заказчика, Администрация заявила, что это было сделано с целью не допустить незаконную передачу прав и обязанностей по выигранным маршрутам другим перевозчикам, не участвовавшим в конкурсе.

Доводы Администрации по отказу в допуске к участию в конкурсе Фонда развития «Белогорье» сводились к тому, что Фонд развития «Белогорье» представил недостоверную информацию по наличию производственной базы, специалистов по техническому обслуживанию транспортных средств и отсутствию пункта ежедневного контроля технического состояния транспортных средств.

Изучив все представленные документы и материалы, заслушав и исследовав доказательства, возражения и пояснения лиц, участвующих в деле, проведя анализ и оценку обстоятельств дела, Комиссия Башкортостанского УФАС России по рассмотрению дела по признакам нарушения антимонопольного законодательства пришла к следующим выводам.

В соответствии с частью 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративными и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В ведении Российской Федерации находятся лишь федеральный транспорт и федеральные пути сообщения (пункт "и" статьи 71 Конституции Российской Федерации). Не отнесены вопросы транспортного обслуживания населения субъекта Российской Федерации и к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации). Следовательно, в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

В соответствии с подпунктом 12 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ (в ред. от 09.02.2009) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" решение вопросов организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом отнесено к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно подпункту 6 пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района относится к вопросам местного значения муниципального района.

Кроме того положениями пунктов 1, 4 статьи 6 Федерального закона от 10.12.1995 N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" (далее Закон о безопасности дорожного движения) на органы местного самоуправления возложена обязанность в пределах своей компетенции решать вопросы безопасности дорожного движения при организации перевозочного процесса и обеспечении его безопасности для граждан.

Также в соответствии со статьями 1 и 3 Закона о безопасности дорожного движения регулирование в области безопасности дорожного движения является одной из мер в защиту жизни, здоровья и имущества граждан, их прав и законных интересов. Организация мер по безопасности дорожного движения осуществляется, в том числе, посредством выбора перевозчиков, способных осуществить наиболее качественное и безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах.

Статья 5 вышеуказанного Закона приводит перечень мер, направленных на обеспечение безопасности движения, которые не могут регулироваться на основе равноправия сторон, а предполагают отношения на уровне власти - подчинения, характерные для административных правоотношений. К ним отнесены, в частности, регулирование деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий; осуществление деятельности по организации дорожного движения; осуществление государственного надзора и контроля за выполнением законодательства Российской Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Отношения по организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан регулируются Законом Республики Башкортостан от 17.12.2008 №77-з «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан»

(далее Закон об организации транспортного обслуживания населения), который направлен на создание условий для безопасности дорожного движения, комфортности и регулярных перевозок.

В соответствии с подпунктом 6 пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 07.05.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и на основании Дополнительного соглашения к

соглашению между органами местного самоуправления муниципального района Белорецкий район РБ и городского поселения г. Белорецк муниципального района Белорецкий район РБ о передаче муниципальному району Белорецкий район РБ части полномочий городского поселения г. Белорецк муниципального района Белорецкий район РБ, а также Закона Республики Башкортостан от 17.12.2008 №77-з «Об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Республики Башкортостан» решением Совета муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан 19.02.2009 было утверждено Положение об организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом на территории Муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан №72 (далее Положение об организации транспортного обслуживания населения).

В Положении об организации транспортного обслуживания населения прописано, что предоставление права на выполнение регулярных перевозок по муниципальным маршрутам осуществляется только на конкурсной основе.

Пунктом 13 данного документа установлен порядок проведения конкурса на право выполнения регулярных перевозок по муниципальным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район РБ. Конкурс проводится в целях отбора перевозчиков, обеспечивающих лучшие условия перевозки пассажиров и багажа, является способом регулирования транспортного обслуживания для удовлетворения потребностей населения в безопасных и своевременных перевозках. Организатором конкурса является Администрация муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан.

Статьей 13 Закона об организации транспортного обслуживания населения предусмотрено, что выполнение регулярных перевозок пассажирским автомобильным транспортом, на котором предоставляются меры социальной поддержки, производится на основании государственного контракта, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее Закон № 94-ФЗ).

Пунктом 1 статьи 1 Закона N 94-ФЗ определено, что закон устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Согласно статье 64 Закона № 94-ФЗ, он применяется к отношениям, связанным с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Статьей 3 Закона № 94-ФЗ определено, что под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд понимаются осуществляемые в порядке, предусмотренном федеральным законом, действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (статья 5 Закона).

Таким образом, привлечение на конкурсной основе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок пассажиров с заключением договоров об организации таких перевозок по своей природе не является размещением заказа путем проведения конкурса на оказание услуг для государственных или муниципальных нужд за счет средств бюджета муниципального образования, так как осуществляется на условиях самофинансирования.

Учитывая вышеизложенное, конкурс, проведенный Администрацией, на право заключения договора с 2009 по 2014 годы на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан нормами Закона № 94-ФЗ не регулируется. Конкурс проведен в соответствии с Законом об организации транспортного обслуживания населения и принятым на его основе Положением об организации транспортного обслуживания населения.

В соответствии с пунктом 3.2. Положения о проведении конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики

Башкортостан, утвержденного Постановлением Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан 08.04.2009 №619, подготовка конкурсной документации возложена на Администрацию муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан.

В конкурсную документацию включаются:

описание предмета договора на выполнение регулярных перевозок по муниципальным маршрутам;  
требования к организации перевозок по отдельным муниципальным маршрутам регулярных перевозок;  
условия пользования объектами транспортной инфраструктуры, размещенными на муниципальном маршруте регулярных перевозок;  
существенные условия договора на выполнение регулярных перевозок по муниципальным маршрутам и другая необходимая участникам конкурса информация.

В соответствии с представленной информацией установлено следующее.

Согласно пункту 2.3.4. проекта договора на выполнение пассажирских перевозок по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан по тарифам, устанавливаемым перевозчиком (Приложение 10 к Инструкции участникам конкурса) (далее Договор), являющегося неотъемлемой частью конкурсной документации, Перевозчик – победитель конкурса с письменного согласия Заказчика – Администрации имеет право передавать права и обязанности по настоящему договору в полном объеме другому перевозчику.

Вместе с тем, согласно Положению об организации транспортного обслуживания населения, предоставление права на выполнение регулярных перевозок по муниципальным маршрутам осуществляется только на конкурсной основе, и одним из принципов организации и осуществления транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом является равный доступ перевозчиков на рынок транспортных услуг независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности на транспортные средства.

В соответствии с пунктом 3 статьи 3 Закона об организации транспортного обслуживания населения одной из основных целей организации транспортного обслуживания населения пассажирским автомобильным транспортом является обеспечение добросовестной конкуренции между перевозчиками.

Согласно пункту 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции под конкуренцией 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.

Таким образом, передача прав и обязанностей перевозчика в полном объеме другим перевозчикам с письменного согласия Администрации направлена на ограничение конкуренции.

Кроме того, из вышеизложенного следует, что действия Администрации в части включения в проект договора пункта 2.3.4. как противоречащего основным целям проведения конкурса, ограничивают конкуренцию и не обеспечивают принцип равного доступа перевозчиков на рынок транспортных услуг.

Относительно возражений против установленных Администрацией квалификационных требований к участникам конкурса и критериев их оценки, то они не противоречат действующему законодательству и устанавливаются Администрацией как организатором конкурса и органом местного самоуправления в рамках осуществления ею своих полномочий.

Также следует отметить, что на конкурс на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район РБ было выставлено 56 лотов. Дата, время и место вскрытия конвертов были установлены в конкурсной документации. Согласно журналу регистрации поданных заявок, на участие в конкурсе было подано 15 заявок. Из них, в соответствии с протоколом заседания комиссии по проведению конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по регулярным маршрутам на территории МР Белорецкий район РБ по рассмотрению заявок на участие в конкурсе от 22.06.2009 №1 (далее протокол №1), на 13 лотов подал заявку ИП <...>, ИП <...> – 12 лотов, Фонд развития «Белогорье» - 26 лотов, Белорецкое АТП – филиал ГУП «Башавтотранс» РБ – 29 лотов. Таким образом, в протоколе №1 были зафиксированы 4 заявки на участие в конкурсе. Заявки, поданные остальными участниками конкурса, в протоколе №1 отражены не были и соответственно рассмотрены не были.

Согласно протоколу заседания комиссии по проведению конкурса на право осуществления пассажирских перевозок автомобильным транспортом по регулярным маршрутам на территории МР Белорецкий район РБ по рассмотрению заявок на участие в конкурсе от 02.07.2009 №2

(далее протокол №2). Фонду развития «Белогорье» было отказано в допуске к участию в конкурсе. В акте проверки достоверности сведений поданных участниками конкурса указано, что у Фонда развития «Белогорье» отсутствует оборудованный пункт ежедневного контроля технического состояния автотранспортного средства. Также нет в наличии инструмента, приборов для проведения технического обслуживания и ремонта автобусов.

Стоит отметить, что проведенный Администрацией конкурс был признан несостоявшимся в связи с тем, что на лоты подали

заявки только по одному участнику конкурса (согласно протоколу №2).

В пункте 5 вышеуказанного протокола указано, что комиссия приняла решение заключить договора с участниками размещения заказов, которые подали заявки на участие в конкурсе и были признаны участниками конкурса на условиях, предусмотренных конкурсной документацией. Лоты №№23, 24, 25, 26, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51 выиграл ИП <...> Хотя заявка на участие в данном конкурсе ИП <...> была выдвинута только по лоту №51. На остальные 11 лотов заявки были выдвинуты другими участниками конкурса: ИП <...> – лот №50, ИП <...> – лот №43, ИП <...> – лот №48, ИП <...> – лот №49, ООО «Автотранс» – лот №44, ИП <...> – лот №45, ИП <...> – лот №26, ИП <...> – лот №25, ИП <...> – лот №24, ИП <...> – лот №46, ИП <...> – лот №23, но, как указано выше, данные заявки Администрацией рассмотрены не были, что подтверждается протоколом №1.

Согласно акту проверки достоверности сведений поданных ИП <...> для участия в конкурсе <...> подал заявку на 1 лот и представил правоустанавливающие и правоподтверждающие документы на 1 автобус вместимостью 13 посадочных мест.

Акты проверки достоверности сведений, поданных ИП <...>, ООО «Автотранс», ИП <...>, отсутствуют.

В целях объективного рассмотрения дела была установлена необходимость отложения дела для получения дополнительной информации и привлечения заинтересованных лиц. Рассмотрение дела было отложено на 17.09.2009. В период с 03.09.2009 по 17.09.2009 Администрация исключила пункт 2.3.4. из Договора, тем самым добровольно устранив нарушение по возможности передачи прав и обязанностей перевозчика в полном объеме другим перевозчикам.

В соответствии с запрашиваемой антимонопольным органом информацией об аргументированном обосновании признания победителем по 12 лотам ИП <...> Администрацией были представлены соответствующие документы. Согласно представленной информации установлено следующее.

К заявкам на 11 лотов - №№23, 24, 25, 26, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50 были приложены доверенности, по которым заявители доверяют представлять свои интересы ИП <...> «В целях выполнения данного поручения он уполномочен предоставлять Заказчику и конкурсной комиссии все документы, подписывать и получать от имени доверителя все документы, связанные с проведением данного конкурса. А в случае получения тендера по результатам конкурса, ему доверяют право заключения договора с Администрацией».

Однако, признав победителем по 12 лотам ИП <...>, Администрация тем самым нарушила процедуру проведения конкурса. В соответствии со статьей 447 Гражданского кодекса Российской Федерации договор заключается с победителем торгов. Доверенности, выданные ИП <...>, позволяют заключить ему договор с Администрацией на 2009 – 2014 гг. от имени остальных 11 заявителей, однако победителем <...> является только по лоту №51. По остальным заявкам на лоты - №№ 23, 24, 25, 26, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50 лица, подавшие данные заявки, соответственно и должны быть признаны победителями. Однако акты проверки достоверности сведений, поданных для участия в конкурсе ИП <...>, ИП <...>, ООО «Автотранс», ИП <...>, ИП <...> Администрацией не составлялись.

Таким образом, Администрация неправильно установила победителей открытого конкурса по лотам №№23, 24, 25, 26, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51.

Стоит отметить, что в соответствии со статьями 1 и 3 Закона о безопасности дорожного движения, выбор перевозчиков, способных осуществить наиболее качественное и безопасное оказание услуг по перевозке граждан на регулярных маршрутах является одной из мер в защиту жизни, здоровья и имущества граждан, их прав и законных интересов. В связи с этим победители конкурса должны соответствовать определенным критериям оценки, предусмотренным конкурсной документацией.

Также согласно представленной информации установлено, что в соответствии с Распоряжением Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан об упорядочении пассажирских перевозок автомобильным транспортом от 17.09.2007 №523-р перевозчиками, обслуживающими городские автомобильные пассажирские маршруты и коммерческие маршруты являются Белорецкое АТП филиал ГУП «Башавтотранс» и Фонд развития «Белогорье». При этом в реестре автобусных регулярных маршрутов общего пользования, утвержденном Постановлением Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан от 21.12.2006 №2269 и реестре автобусных регулярных маршрутов общего пользования от 13.05.2009 №1030, имеются совпадающие маршруты. Тем самым, Администрация провела конкурс на право заключения договора с 2009 по 2014 годы на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан, несмотря на то, что Распоряжение Администрации от 17.09.2007 №523-р отменено не было. Таким образом, конкурс на право заключения договора с 2009 по 2014 годы на осуществление пассажирских перевозок автомобильным транспортом общего пользования по регулярным маршрутам на территории муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан Администрацией был организован с нарушением конкурсных процедур, повлиявшим на ход торгов и определение победителей торгов.

В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе нарушение порядка определения победителя или победителей торгов.

На основании изложенного, руководствуясь ст.23, ч.1 ст.39, чч. 1 - 4 ст.41, ч.1 ст. 49 Федерального закона от 26.07.2005 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Башкортостанского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан нарушившей пункт 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2005 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в части осуществления действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при проведении торгов и нарушения порядка определения победителей торгов.

2. Выдать Администрации муниципального района Белорецкий район Республики Башкортостан предписание о прекращении нарушения пункта 3 части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».