

РЕШЕНИЕ по уведомлению №061/10/18.1-1248/2024 по результатам рассмотрения жалобы <...> на нарушение процедуры проведения торгов

24.04.2024 г. г. Ростов-на-Дону

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ростовской области по рассмотрению жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров (далее – Комиссия) в составе:

Председатель Комиссии: <...>

Члены Комиссии: <...><...>,

рассмотрев жалобу Заявителя на неправомерные действия организатора торгов – Министерства транспорта Ростовской области (далее – Организатор торгов), допущенные при организации и проведении открытого конкурса на право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам (извещение к приказу от 19.03.2024 №126, далее — Торги, конкурс), в присутствии представителя Заявителя — <...> (доверенность от 09.04.2024 г.), представителя Организатора торгов — <...> (доверенность от 23.04.2024 г. №15.4/1412),

У С Т А Н О В И Л А:

11.04.2024 (вх. №6444/24) в Ростовское УФАС России поступила жалоба Заявителя на неправомерные действия Организатора торгов, допущенные при организации и проведении Торгов. Заявитель полагает, что конкурсная документация, размещенная Организатором торгов, составлена с нарушением действующего законодательства Российской Федерации и создают препятствия перевозчику в оценке возможности участия в Торгах и определении экономической эффективности маршрутов.

В ответ на уведомление о назначении дела к рассмотрению Организатор торгов с доводами жалобы не согласился, представил письменные пояснения.

В соответствии с п. 4.2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган уполномочен рассматривать жалобы на нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов. В ст. 18.1 Закона о защите конкуренции установлен особый порядок рассмотрения жалоб на нарушение процедуры торгов, который не относится к порядку возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействия) юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, а также при организации и проведении закупок в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за исключением

жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Таким образом, ст. 18.1 Закона о защите конкуренции не подлежит применению только в отношении жалоб, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Жалобы на торги, проводимые по иным основаниям, подлежат рассмотрению в порядке ст. 18.1 Закона о защите конкуренции. Поскольку федеральным законодательством предусмотрена возможность обращения в антимонопольный орган с жалобой на действия (бездействие) организатора торгов при проведении торгов, а также установлен порядок рассмотрения таких жалоб, жалоба Заявителя рассмотрена Комиссией по существу.

Изучив представленные на рассмотрение жалобы материалы, Комиссия Ростовского УФАС России пришла к следующим выводам.

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 регламентированы Федеральным законом от 13.07.2015 №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 №220-ФЗ).

19.03.2024 приказом Организатора торгов №126 утверждена конкурсная документация и извещение о проведении открытого конкурса, разработанные в соответствии с положениями Закона №220-ФЗ и Постановления Правительства Ростовской области от 27.01.2016 № 25 «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Ростовской области».

В соответствии с разделом 3 спорной конкурсной документации предметом открытого конкурса является право на получение свидетельств об осуществлении перевозок по одному или нескольким межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок, входящим в лоты согласно приложению №1 к конкурсной документации, включающие в себя:

а) порядковый(е) номер(а) маршрута(ов) регулярных перевозок;

б) наименование маршрута(ов) регулярных перевозок;

в) вид регулярных перевозок;

г) вид(ы) транспортного(ых) средств(а), класс(ы) транспортного(ых) средств(а), максимальное количество транспортных средств каждого класса, характеристики транспортных средств, которые используются для перевозок по

межмуниципальному(ым) маршруту(ам) регулярных перевозок.

Согласно конкурсной документации на открытый конкурс выставлены следующие лоты:

Лот №1 133/135 г. Ростов-на-Дону — с/т «Кагальницкие» — с/т «Марианна» Лот №2 339 г. Новочеркасск — ст. Красюковская 350/1 г. Новочеркасск — г. Ростов-на-Дону 358 п. Персиановский — г. Ростов-на-Дону 104 г. Ростов-на-Дону (пл. Космонавтов) — СНТ «Ветеран» — г. Ростов-на-Дону (пл. Космонавтов) 112 п. Октябрьский — пр. Космонавтов — Ц. Рынок 114а г. Ростов-на-Дону (Сельмаш) — СНТ «Содружество» — г. Ростов-на-Дону (Сельмаш) 114 г. Ростов-на-Дону (Сельмаш) — СНТ «Ветеран» — г. Ростов-на-Дону (Сельмаш) 170 п. Гайдары — г. Ростов-на-Дону (мкр. Сельмаш) — п. Гайдары (через п. Темерницкий) Лот №3 139 г. Ростов-на-Дону — с/т «Электрон» Лот №4 144 г. Ростов-на-Дону — с/т «Солнечная долина» Лот №5 613 п. Орошаемый — г. Ростов-на-Дону

В жалобе Заявитель указал, что в обжалуемой конкурсной документации помимо прочего, подлежат указанию: наименование межмуниципального маршрута регулярных перевозок в виде наименований начального и конечного остановочных пунктов соответствующего маршрута; наименование промежуточных остановочных пунктов по соответствующему маршруту; наименования улиц и автомобильных дорог, по которым предполагается движение транспортных средств между остановочными пунктами по маршруту регулярных перевозок; приложением к свидетельству выступает расписание.

Отсутствие приведенных сведений в оспариваемых извещении и конкурсной документации не позволяет потенциальному участнику конкурса объективно сопоставить соответствие собственных ресурсных возможностей реально закладываемым в конкурс требованиям и исполнимость этих требований перевозчиком.

Свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок - документ, подтверждающий право осуществления регулярных перевозок по нерегулируемым тарифам по маршруту регулярных перевозок, за исключением международных маршрутов регулярных перевозок (п. 19 ч. 1 ст. 3 Закона №220-ФЗ).

Свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок оформляется на бланке или в виде электронной карты. Форма бланка свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и порядок его заполнения утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта, с учетом положений настоящего Федерального закона (ч.ч. 1, 3 ст. 27 Закона №220-ФЗ).

Приказом Минтранса России от 10.11.2015 №331 «Об утверждении формы бланка свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и порядка его заполнения» (далее — Приказ №331) установлена форма бланка свидетельства, а также порядок его заполнения.

В силу пункта 13 порядка заполнения бланка свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок, утв. Приказом №331, в приложении №1 к форме бланка свидетельства об осуществлении перевозок по маршруту

регулярных перевозок (расписание) указываются: 1) наименования остановочных пунктов, включенных в маршрут регулярных перевозок; 2) регистрационные номера остановочных пунктов в реестре остановочных пунктов межрегиональных маршрутов регулярных перевозок; 3) интервалы суток, каждому из которых соответствует определенный интервал отправления транспортных средств от остановочных пунктов или время отправления транспортных средств от остановочных пунктов; 4) интервалы отправления транспортных средств от остановочных пунктов или время отправления транспортных средств от остановочных пунктов раздельно для перевозок в прямом и обратном направлениях, а также для перевозок в будние дни и выходные, праздничные дни; 5) время отправления первого рейса из остановочных пунктов раздельно для перевозок в прямом и обратном направлениях, а также для перевозок в будние дни и выходные, праздничные дни; 6) время отправления последнего рейса из остановочных пунктов раздельно для перевозок в прямом и обратном направлениях, а также для перевозок в будние дни и выходные, праздничные дни.

Установлено, что в силу положений Приказа №331 обязательным приложением к бланку свидетельства и его неотъемлемой частью является расписание, с указанием остановочных пунктов, интервалов движения, времени отправления и другой информации.

Комиссия приходит к выводу о том, что под предметом торгов в рассматриваемом случае следует понимать сведения, содержащиеся в свидетельстве, в том числе расписание маршрута; невключение в конкурсную документацию сведений о расписании влечет неполное раскрытие сведений о предмете открытого конкурса.

Заявитель также указал, в извещении и конкурсной документации указанные характеристики и количественный состав транспортных средств не соответствуют установленным требованиям в Реестре межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок на территории Ростовской области. Согласно ч. 2 ст. 12 Закона №220-ФЗ межмуниципальный маршрут регулярных перевозок считается установленным или измененным соответственно со дня включения предусмотренных п.п. 1 - 11 ч. 1 ст. 26 Закона №220-ФЗ сведений о данном маршруте в реестр маршрутов регулярных перевозок, со дня изменения предусмотренных пунктами 3 - 11 ч. 1 ст. 26 Закона №220-ФЗ сведений о данном маршруте в этом реестре.

В силу ч. 1 ст. 26 Закона №220-ФЗ в реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, помимо прочего, должны быть включены: характеристики транспортных средств (виды транспортных средств, классы транспортных средств, экологические характеристики транспортных средств, максимальный срок эксплуатации транспортных средств, характеристики транспортных средств, влияющие на качество перевозок), предусмотренные решением об установлении маршрута регулярных перевозок, государственным или муниципальным контрактом и (или) заявкой на участие в открытом конкурсе, поданной участником открытого конкурса, которому выдается свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок; максимальное количество транспортных средств каждого класса, которое допускается использовать для перевозок по маршруту регулярных перевозок.

Заявителем выявлен ряд несоответствий, в частности, в рамках маршрута №133/135 «г. Ростов-на-Дону - с/т «Кагальницкие» - с/т «Марианна» (лот №1) в оспариваемых извещении и конкурсной документации установлены

характеристики ТС в виде наличия безналичной системы оплаты проезда, наличия системы кондиционирования и вентиляции воздуха в салоне, а количество необходимых ТС равно 2 (1 - автобус малого класса, 1 автобус большого класса). Однако согласно Реестру, в рамках обозначенного маршрута требования к характеристикам ТС не предъявляются, а максимальное количество ТС составляет 0. В рамках маршрута №339 «г. Новочеркасск - ст. Красюковская» (лот №2) в конкурсной документации установлены характеристики ТС в виде наличия безналичной системы оплаты проезда, наличия системы кондиционирования и вентиляции воздуха в салоне. Однако согласно Реестру, в рамках обозначенного маршрута экологической характеристикой выступает показатель «не ниже Euro-4», максимальный срок эксплуатации ТС — 5 лет, иные характеристики: наличие безналичной системы оплаты проезда, тип двигателя — газовый. И т.д.

Комиссией установлено, Организатор торгов в извещении о проведении конкурса указал сведения о предмете конкурса с характеристиками, отличными от действующего на момент объявления конкурса реестра маршрутов, то есть отразил недостоверные сведения о предмете конкурса. Подобное указание в извещении о проведении конкурса недостоверной информации о предмете конкурса вводит в заблуждение потенциальных претендентов на участие в нем, поскольку ненадлежащее доведение до неопределенного круга лиц достоверной информации о торгах создает условия, ограничивающие привлечение наибольшего количества заинтересованных лиц для обеспечения конкуренции покупателей.

Таким образом, Комиссия приходит к выводу об обоснованности доводов Заявителя и о нарушении Организатором торгов требований пункта 2 части 2 статьи 22 Закона №220-ФЗ. Также Заявитель полагает, что произведенное Организатором торгов объединение маршрутов в лоты ограничивает круг потенциальных участников конкурса, ссылаясь на признаки нарушения п. 8 ч. 1 ст. 15, ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

В рассматриваемых извещении и конкурсной документацией предусмотрено необходимое количество автобусов по маршрутам лота №2 в количестве 31 автобуса разного класса, в то время как по маршрутам лота №1 — 2 автобуса разного класса, а по маршрутам лотов №3, 4, 5 — по 1 транспортному средству разного класса. Поскольку Организатором конкурса в один лот объединены несколько маршрутов, а заявка подается на лот в целом (а не на отдельный маршрут), потенциальный участник конкурса, должен иметь на праве собственности или на ином законном основании минимальное количество транспортных средств для всего лота, либо принять на себя обязательства по приобретению таких транспортных средств в установленные сроки. Следовательно, пределом входа хозяйствующего субъекта на товарный рынок пассажирских перевозок по лоту №2 является наличие у участника конкурса минимум 31 транспортное средство, кроме того, в состав лотов включены транспортные средства разного класса вместимости: средний класс и малый класс. Объединение в состав одного лота транспортных средств с разным классом вместимости возлагает обязанность, в том числе, наличие собственной или арендованной производственнотехнической базы для осуществления технического обслуживания и ремонта транспортных средств и содержит признаки ограничения доступа перевозчиков к участию в конкурсе.

В соответствии с письмом ФАС России от 01.03.2023 № СП/14532/23 порядок рассмотрения жалоб на нарушение процедуры торгов, установленный статьей 18.1 Закона о защите конкуренции, не относится к порядку возбуждения и рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства в порядке главы 9 Закона о защите конкуренции. Данная позиция соответствует позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в судебных актах по делу № АКПИ20-632. Таким образом, требование части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции об обязательности проведения анализа состояния конкуренции при рассмотрении каждого дела о нарушении антимонопольного законодательства не подлежит применению при рассмотрении жалоб на нарушение процедуры торгов в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. При этом, установленный в статье 18.1 Закона о защите конкуренции особый порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов и порядка заключения договоров позволяет обеспечить защиту прав и законных интересов участников торгов (участников гражданского оборота). Соответственно, указанный довод Заявителя не может быть рассмотрен Комиссией в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции. Также, в ходе рассмотрения дела Организатором торгов не представлены обследования пассажиропотока по ряду маршрутов, составляющих лот №2, и документы, подтверждающие экономическую либо иную обоснованную необходимость объединения указанных маршрутов в один лот.

Комиссия отмечает, в целях формирования единообразной практики в письме ФАС России от 02.10.2020 № ИА/85875/20 определены критерии, которые будут свидетельствовать о формировании лотов, не ограничивающих конкуренцию и количество участников торгов при организации перевозок по муниципальным, межмуниципальным маршрутам и смежным межрегиональным маршрутам ФАС России. Использование вышеуказанных критериев при формировании лотов на организацию регулярных перевозок действия заказчика не могут быть признаны нарушающими законодательство. При этом в случае, если заказчик не может сформировать лоты в соответствии с данными Критериями, то это не означает, что его действия по формированию лотов являются нарушением законодательства. В этом случае требуется дополнительное рассмотрение сложившейся конкурентной среды на рынке, для чего заказчик вправе обратиться с приложением соответствующего обоснования в территориальный орган ФАС России для проведения консультаций по количеству лотов при проведении торгов на организацию регулярных перевозок. При получении такого обращения заказчика, территориальный орган ФАС России на основе имеющихся сведений о состоянии конкуренции на соответствующем товарном рынке сформирует позицию по достаточности меньшего количества лотов для соблюдения конкурентной среды при проведении таких торгов с учетом письма ФАС России от 02.10.2020 № ИА/85875/20 (Письмо ФАС России от 05.11.2020 № МЕ/96706/20 «По вопросу формирования лотов при организации регулярных перевозок пассажиров и багажа в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 N 220-ФЗ»).

По результатам рассмотрения жалобы по существу Комиссия принимает решение о признании жалобы обоснованной или необоснованной и в случае, если жалоба признана обоснованной, либо в случае установления иных не являющихся предметом обжалования нарушений (нарушений порядка организации и проведения торгов, заключения договоров по результатам торгов или в случае признания торгов несостоявшимися) принимает решение о необходимости выдачи предписания, предусмотренного п. 3.1 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции

(часть 20 статьи 18.1).

Учитывая допущенное Организатором торгов нарушение п. 2 ч. 2 ст. 22 Закона №220-ФЗ, а также невыдачу свидетельств об осуществлении перевозок по маршрутам регулярных перевозок, Комиссия принимает решение о необходимости выдачи организатору торгов предписания об устранении выявленных нарушений. Руководствуясь ч. 20 ст. 18.1 Закона о защите конкуренции, Комиссия

Р Е Ш И Л А:

1. Признать жалобу ООО «Финист» обоснованной.
2. Признать организатора торгов – Министерство транспорта Ростовской области – нарушившим п. 2 ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 13.07.2015 № 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».
3. Выдать Организатору торгов – Министерство транспорта Ростовской области – обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на устранение нарушений порядка организации и проведения торгов.
4. Рассмотреть вопрос о привлечении Организатора торгов к административной ответственности, предусмотренной Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.

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