

РЕШЕНИЕ

г. Архангельск

Резолютивная часть решения оглашена 03 сентября 2014 года

В полном объеме решение изготовлено 17 сентября 2014 года

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Архангельской области (далее – Архангельское УФАС России) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства при наличии кворума, предусмотренного частью 6 статьи 40 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», в составе:

Председатель	-	Бугаев Д.В.	Руководитель Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Нестеренко Е.В.	Начальник отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России
Член комиссии	-	Шахов А.Ю.	Главный специалист – эксперт отдела контроля органов власти Архангельского УФАС России

рассмотрев дело № 15-14 по признакам нарушения

Администрацией МО «Котлас»

(165300, г. Котлас, пл. Советов, д. 3)

(наименование организации / Ф.И.О. индивидуального предпринимателя, в отношении которой возбуждено дело, адрес)

частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», при участии ИП Ерженинова Н.В. (заинтересованное лицо), представителя от заявителя – <...> (доверенность от 21.02.2012),

УСТАНОВИЛА:

В Архангельское УФАС России поступило заявление ИП Цветкова В.Н. на действия администрации МО «Котлас» при проведении в декабре 2013 года конкурса на право заключения договора пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования.

В числе прочего заявитель указал на неправомерное, по его мнению, объединение в составе каждого из лотов данного конкурса нескольких автобусных маршрутов (лот № 1 – маршруты № 1, № 3, № 14; лот № 2 – маршруты № 2, № 6, № 8), тогда как

ранее при проведении аналогичных торгов каждый автобусный маршрут составлял отдельный лот, что обеспечивало возможность участия в конкурсе большего количества перевозчиков. Так, ИП Цветков В.Н. не смог принять участия в торгах (было отказано в оценке и сопоставлении документов, представленных на конкурс), поскольку не имел технической возможности обслуживать все три маршрута: по лоту № 1 он предложил обслуживать только два маршрута (№ 1 и № 14) из трех, а по лоту № 2 – один маршрут (№ 8) из трех.

Обстоятельства, установленные при рассмотрении данного заявления, послужили основанием для возбуждения 29.04.2014 в отношении администрации МО «Котлас» дела по признакам нарушения частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции», предусматривающих запрет на действия при проведении торгов, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, а также запрет на не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах.

В качестве заявителя к участию в деле был привлечен ИП Цветков В.Н. В качестве заинтересованных лиц привлечены ИП Ермаков Д.Н. (участник конкурса по лотам № 1 и № 2), ИП Махин Е.Н. (участник конкурса по лотам № 1 и № 2), ИП Ерженинов Н.В. (участник конкурса по лоту № 2).

В рамках рассмотрения дела № 15-14 были представлены следующие пояснения.

Администрация МО «Котлас» не согласилась с вменяемым нарушением, указав, что согласно части 9 статьи 2 Устава автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта, маршрут регулярных перевозок – предназначенный для осуществления перевозок пассажиров и багажа по расписаниям путь следования транспортных средств от начального остановочного пункта через промежуточные остановочные пункты до конечного остановочного пункта, которые определены в установленном порядке.

В соответствии с частями 1, 3 статьи 19 данного Устава регулярные перевозки пассажиров и багажа осуществляются на основании публичного договора перевозки пассажира по маршруту регулярных перевозок. Регулярные перевозки пассажиров и багажа подразделяются на:

- 1) перевозки с посадкой и высадкой пассажиров только в установленных остановочных пунктах по маршруту регулярных перевозок;
- 2) перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок.

Таким образом, различие между теми или иными маршрутами регулярных перевозок может состоять лишь в том, определены ли на таком маршруте остановочные пункты либо посадка (высадка) пассажиров может осуществляться в любом месте с учетом требований Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090.

При названных обстоятельствах никаких технологических или функциональных различий, препятствующих объединению маршрутов регулярных перевозок в

группы с целью выставления их на конкурс не имеется (часть 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 «О защите конкуренции» содержит запрет на ограничение конкуренции между участниками торгов путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом торгов).

Учитывая изложенное, при объединении в составе каждого из лотов конкурса, проведенного в декабре 2013 года, нескольких автобусных маршрутов (лот № 1 – маршруты № 1, № 3, № 14; лот № 2 – маршруты № 2, № 6, № 8) администрация МО «Котлас» исходила из того, что они технологически и функционально связаны между собой. При этом, объединялись маршруты, дополняющие друг друга по рентабельности (один маршрут рентабельный, а другой нет), что исключило возможность срыва организации транспортного сообщения.

ИП Махин Е.Н. (победитель по лоту № 1) также считает, что действия администрации МО «Котлас» законны и обоснованны.

В свою очередь, ИП Цветков В.Н. поддержал позицию, изложенную в заявлении, указав на нарушения, допущенные, по его мнению, при проведении в декабре 2013 года конкурса на право заключения договора пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования МО «Котлас».

Аналогичной позиции придерживается ИП Ерженинов Н.В.

ИП Ермаков Д.Н. пояснений по делу № 15-14 не представил.

Рассмотрев пояснения и возражения лиц, участвующих в деле, изучив имеющиеся материалы и документы, Комиссией установлено следующее.

В ноябре 2013 года на сайте www.kotlas-city.ru и в газете «Двинская правда» было размещено извещение о **проведении открытого конкурса** по отбору перевозчиков для включения в автобусные маршруты общего пользования муниципального образования «Котлас».

Предмет конкурса в соответствии с конкурсной документацией, утвержденной распоряжением администрации МО «Котлас» от 18.11.2013 № 547-р, составляли 2 лота:

Лот № 1 – право на заключение договора пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования МО «Котлас» № 1, № 3, № 14.

Лот № 2 – право на заключение договора пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования МО «Котлас» № 2, № 6, № 8.

Согласно протоколу вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе от 24.12.2013:

- по лоту № 1 поступило 3 заявки – от ИП Цветкова В.Н., от ИП Махина Е.Н., от ИП Ермакова Д.Н.

- по лоту № 2 поступило 4 заявки – от ИП Цветкова В.Н., от ИП Махина Е.Н., от ИП Ермакова Д.Н., от ИП Ерженинова Н.В.

Однако, на стадии оценки и сопоставления заявок (протокол от 26.12.2013) конкурсная комиссия единогласно приняла решение отказать в оценке и сопоставлении соответствующих документов ИП Цветкова В.Н., поскольку по лоту № 1 он предложил обслуживать только два маршрута (№ 1 и № 4) из трех, а по лоту № 2 – один маршрут (№ 8) из трех.

Учитывая данные обстоятельства, ИП Цветков В.Н. фактически не был допущен к участию в конкурсе.

В соответствии с протоколом оценки и сопоставления заявок на участие в открытом конкурсе от 26.12.2013 № 2 по результатам проведенных торгов победителями были признаны ИП Махин Е.Н. (по лоту № 1) и ИП Ермаков Д.Н. (по лоту № 2).

Частью 1 статьи 2 Областного закона Архангельской области от 26.05.1999 № 125 22-ОЗ «О порядке обслуживания перевозчиками автобусных маршрутов общего пользования в Архангельской области», действовавшего в период проведения данного конкурса, устанавливалось, что порядок организации движения автобусов на территории муниципального образования утверждается органом местного самоуправления.

В соответствии со статьей 2 названного закона, утверждение автобусных маршрутов общего пользования (паспортов и схем маршрутов, расписаний движения) производится нормативным правовым актом органа местного самоуправления муниципального образования, на территории которого проходит маршрут, согласно комплексной транспортной схеме. Включение перевозчиков в конкретный маршрут производится органами местного самоуправления на конкурсной основе (часть 3). С победителями конкурсов заключаются соответствующие договоры (часть 6).

С учетом изложенного, каждый муниципальный автобусный маршрут общего пользования составлял отдельный локальный товарный рынок, доступ на который ограничен и был возможен только через участие в процедуре торгов, цель которых – обеспечение равных конкурентных условий для всех потенциальных участников, которые желают участвовать в борьбе за право оказывать услуги на этом рынке.

При этом, проведение процедуры конкурсного отбора само по себе не свидетельствует об обеспечении равнодоступности товарного рынка услуг по перевозке пассажиров автобусами по маршрутам общего пользования, если условия проведения такой процедуры объективно препятствуют возможности участия в торгах для всех потенциальных претендентов.

Так, включение нескольких маршрутов в один лот предполагает одновременное выставление большего количества подвижного состава, что создает преимущества для более крупных участников рынка пассажирских перевозок и ограничивает доступ к участию менее крупных. Такое объединение не обеспечивает участия в конкурсе всех заинтересованных лиц, не учитывает финансовое положение отдельных субъектов, свидетельствует о навязывании всех маршрутов хозяйствующему субъекту, заинтересованному в осуществлении пассажирских перевозок по конкретному маршруту.

В частности, ИП Цветков В.Н. фактически не был допущен к участию в конкурсе по отбору перевозчиков для включения в автобусные маршруты общего пользования МО «Котлас», проведенном в декабре 2013 года, именно потому, что по лоту № 1 он предложил обслуживать только два маршрута (№ 1 и № 14) из трех, а по лоту № 2 – один маршрут (№ 8) из трех, поскольку не имел возможности обслуживать в каждом случае все три маршрута.

Необходимо отметить, что Федеральным [законом](#) от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа отнесены к вопросам местного значения (статья 16).

Учитывая данное обстоятельство, в целях наиболее эффективного решения социально значимых проблем при организации транспортного обслуживания на территории городского округа органы местного самоуправления вправе руководствоваться принципом приоритета интересов населения над экономическими интересами отдельных хозяйствующих субъектов.

В представленных пояснениях (письмо от 12.08.2014 № 01-16/4990) администрация МО «Котлас» указала, что при объединении в составе каждого из лотов конкурса, проведенного в декабре 2013 года, нескольких автобусных маршрутов (лот № 1 – маршруты № 1, № 3, № 14; лот № 2 – маршруты № 2, № 6, № 8) она исходила, в том числе, из взаимодополняемости маршрутов по рентабельности (один маршрут рентабельный, а другой нет), что исключило возможность срыва организации транспортного сообщения.

Однако, данный довод противоречит материалам, которые имеются в деле.

В частности, указав на взаимодополняемость автобусных маршрутов, вошедших в лот № 1 и в лот № 2, администрация МО «Котлас» одновременно сослалась на отсутствие информации об их рентабельности или нерентабельности, пояснив только, что маршрут № 14 (вошел в лот № 1) был создан незадолго до конкурса, объединив в себе элементы маршрутов № 1, № 4 и № 9, как раз с целью достижения рентабельности в рамках единого нового маршрута № 14, поскольку ранее имели место факты отказа от обслуживания маршрутов № 4 и № 9 (не являлись предметом рассматриваемого конкурса, в настоящее время не существуют).

Фактов же отказа от обслуживания автобусных маршрутов № 1, № 3 (вошли в лот № 1) и автобусных маршрутов № 2, № 6, № 8 (вошли в лот № 2) не было, они обслуживались в полном объеме и были предоставлены перевозчикам в результате проведенных в 2010 году аналогичных конкурсов, при которых каждый из маршрутов № 1, № 3, № 2, № 6, № 8 составлял отдельный лот.

Учитывая изложенное, объединение в 2013 году при проведении соответствующих торгов в составе каждого из лотов нескольких автобусных маршрутов (лот № 1 – маршруты № 1, № 3, № 14; лот № 2 – маршруты № 2, № 6, № 8) не только не способствовало целям наиболее эффективного решения социально значимых проблем при организации транспортного обслуживания на территории МО «Котлас», но и свидетельствовало об определенной степени риска со стороны администрации МО «Котлас» в случае отсутствия у потенциальных претендентов на

момент проведения конкурса необходимого количества подвижного состава, работников и иных средств, необходимых для обслуживания сразу трех маршрутов, включенных в лот № 1 и № 2.

Довод об отсутствии признаков нарушения части 3 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку никаких технологических или функциональных различий, препятствующих объединению маршрутов регулярных перевозок в группы с целью выставления их на конкурс не имелось (различие между теми или иными маршрутами регулярных перевозок состоит лишь в том, определены ли на таком маршруте остановочные пункты либо посадка (высадка) пассажиров может осуществляться в любом месте с учетом установленных требований), не принимается Комиссией Архангельского УФАС России, так как действия администрации МО «Котлас» в рамках настоящего дела оцениваются с точки зрения требований частей 1, 2 статьи 17 названного закона.

Согласно части 1 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

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

Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135 ФЗ «О защите конкуренции» при проведении торгов, запроса котировок, если организаторами или заказчиками торгов, запроса котировок являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, государственные внебюджетные фонды, а также при проведении торгов, запроса котировок на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок.

В рассматриваемой ситуации необоснованное объединение администрацией МО «Котлас» в составе лотов № 1 и № 2 проведенного в декабре 2013 года

конкурса нескольких автобусных маршрутов, каждый из которых составлял отдельный локальный товарный рынок, доступ на который ограничен и был возможен только через участие в процедуре торгов, привело к непосредственному устранению с рынка пассажирских автобусных перевозок МО «Котлас» хозяйствующего субъекта – ИП Цветкова В.Н., который не смог принять участие в рассматриваемом конкурсе в силу отсутствия технической возможности обслуживать все три маршрута, включенных в лоты № 1 и № 2.

Факт прекращения предпринимательской деятельности в сфере пассажирских автобусных перевозок ИП Цветков В.Н. подтвердил документально.

Таким образом, вышеизложенное свидетельствует о нарушении администрацией МО «Котлас» требований частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», что привело к негативным последствиям для конкуренции на рынке пассажирских автобусных перевозок МО «Котлас».

Необходимость в выдаче предписания отсутствует, так как на момент рассмотрения дела № 15-14 **открытый конкурс** по отбору перевозчиков для включения в автобусные маршруты общего пользования муниципального образования «Котлас» завершился. По лоту № 1 заключен договор пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования МО «Котлас» с ИП Махиным Е.Н. (договор от 30.12.2013 № 1). По лоту № 2 заключен договор пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования МО «Котлас» с ИП Ермаковым Д.Н. (договор от 30.12.2013 № 2).

В настоящее время в связи с принятием Закона Архангельской области от 30.05.2014 № 131-8-ОЗ Областной закон от 26.05.1999 № 125-22-ОЗ «О порядке обслуживания перевозчиками автобусных маршрутов общего пользования в Архангельской области» утратил свою силу.

Действующим является Областной закон от 30.05.2014 № 130-8-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом общего пользования в Архангельской области».

Согласно пункту 2 части 3 статьи 6 данного закона привлечение перевозчиков к выполнению регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам осуществляется в порядке, предусмотренном муниципальным нормативным правовым актом, на основании договоров об организации регулярных автобусных перевозок по муниципальным маршрутам, заключаемых между органом местного самоуправления и перевозчиками.

Пунктом 2.3 действующего Порядка организации движения автобусов на территории МО «Котлас» (утвержден постановлением администрации МО «Котлас» от 25.12.2008 № 1650) установлено, что включение перевозчиков в конкретный маршрут производится постоянно действующей комиссией по результатам проведения конкурса на право заключения договора на оказание услуг по перевозке пассажиров на территории МО «Котлас».

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 3 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Архангельского УФАС России

РЕШИЛА:

1. Признать администрацию МО «Котлас» нарушившей требования частей 1, 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Нарушение выразилось в объединении в составе каждого из лотов конкурса на право заключения договора пассажирских перевозок на автобусных маршрутах общего пользования МО «Котлас», проведенного в декабре 2013 года, нескольких автобусных маршрутов (лот № 1 – маршруты № 1, № 3, № 14; лот № 2 – маршруты № 2, № 6, № 8).

2. Предписание не выдавать.

3. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Архангельского УФАС России для решения вопроса о возбуждении административного производства.

В соответствии со статьей 52 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» решение может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его принятия в арбитражный суд.

Председатель комиссии

**Члены
комиссии**

Д.В. Бугаев

Е.В. Нестеренко

А.Ю. Шахов

- [reshenie_po_delu_no_15-14.doc](#)