

РЕШЕНИЕ

по делу № 124-16-а

« 12 » мая 2016 г.

г.

Пермь

Резолютивная часть решения оглашена «26» апреля 2016 г.

В полном объеме решение изготовлено «12» мая 2016 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе (далее также - Комиссия антимонопольного органа, Комиссия Пермского УФАС России):

Председатель Комиссии:

Плаксин А.В., и.о. заместителя руководителя Управления;

Члены Комиссии:

Литвинов П.И., ведущий специалист-эксперт отдела контроля органов власти и процедур торгов;

Ивонин А.С., специалист 1 разряда отдела контроля органов власти и процедур торгов,

при участии представителей: ООО «Прокарт» - Коростелева П.А. (по доверенности), Якимовой О.А. (по доверенности); ООО «Виразж» - Якушева В.В. (предъявлен паспорт <...> Кондрашова Р.В. (предъявлен паспорт <...> Правительства Пермского края – Ларионова В.В. (по доверенности), Азановой О.Н. (по доверенности); Министерства транспорта Пермского края – Аликиной Ю.А. (по доверенности), Молодых Д.В. (по доверенности), Гомола Е.Б., (по доверенности); ПКГУП «Автовокзал» - Костыгина В.А. (по доверенности), Мирзоевой Т.А. (по доверенности); иные лица, участвующие в деле, на рассмотрение дела не явились – извещены о времени и месте рассмотрения дела надлежащим образом,

рассмотрев дело № 124-16-а, возбужденное по признакам нарушения Правительством Пермского края и Министерством транспорта Пермского края части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта - ПКГУП «Автовокзал» полномочиями (функциями) органа государственной власти Пермского края по организации транспортного обслуживания населения, в том числе функциями государственного заказчика, и по признакам нарушения Министерством транспорта Пермского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в создании преимущественных условий деятельности ПКГУП «Автовокзал», ввиду наделения данного хозяйствующего субъекта полномочиями органа государственной власти Пермского края, что приводит или может привести к ограничению конкуренции (заявления ООО «АВЮ» (вх. № 013851), ИП Поликарпова С.Г. (вх. № 013891), ООО «Прокарт» (вх. № 016399, 016398), ООО «Юридическая

компания «ПравоСвет» (вх. № 015860), прокуратуры Пермского края (вх. № 003263)),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Пермскому краю (далее также – Пермское УФАС России, антимонопольный орган) поступили заявления ООО «Прокарт» (вх. № 016399, 016398, 004845), ООО «АВЮ» (вх. № 013851), ИП Поликарпова С.Г. (вх. № 013891), ООО «Юридическая компания «ПравоСвет» (вх. № 015860), заявления ООО «Прокарт» (вх. № 003263), Пашова А.А. (вх. 004946) и Кондрашова Р.В. (вх. № 004943), переданные из прокуратуры Пермского края, а также коллективные заявления ООО «Мега-Групп», ООО «АААВТО», ИП Новоселова О.В., ООО «Закамский автобус-1», ООО «Дизель», ИП Колесникова И.А., ООО «Виразж» (вх. № 004843, 004844), заявление Денисовой Н. (вх. № 005063) (далее также – заявители) о наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства в действиях:

- Правительства Пермского края при утверждении Постановления от 11.09.2015г. № 626-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 19.10.2010г. № 739-п «Об утверждении Порядка определения объема бюджетных обязательств на передачу иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам неполученных доходов от перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, Порядка распределения доходов от реализации социальных проездных документов, Порядка распределения и передачи иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам неполученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, за счет средств бюджета Пермского края»;

- Министерства транспорта Пермского края при утверждении Приказа Министерства транспорта Пермского края от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219 «Об утверждении Порядка проведения отбора оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае».

В целом, все заявители указывают, что указанные нормативные правовые акты противоречат ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее - Закон о защите конкуренции), так как функции, которыми в соответствии с данными актами наделяется хозяйствующий субъект, отобранный в качестве оператора электронных социальных проездных документов (далее - оператор ЭСПД), являются функциями органа исполнительной власти, что ставит указанного хозяйствующего субъекта в преимущественное положение перед другими участниками рынка. Оператором ЭСПД было выбрано ПКГУП «Автовокзал».

Правительством Пермского края (далее также – Правительство) представлены письменные пояснения (от 28.03.2016 г. б/н), где указывается на отсутствие нарушения антимонопольного законодательства, на несогласие с возбуждением дела, поясняется, что Правительство при осуществлении своих полномочий по организации транспортного обслуживания на территории Пермского края вправе возложить на Министерство транспорта Пермского края как на исполнительный

орган государственной власти Пермского края, осуществляющий функции по выработке региональной политики и нормативному правовому регулированию в сфере реализации региональной политики рационального и перспективного развития транспортной дорожной инфраструктуры в Пермском крае, обязанность разработать и утвердить Порядок по проведению отбора оператора ЭСПД, а также провести такой отбор с целью заключения соглашения. Постановление Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п вносит изменения в Постановление Правительства Пермского края от 19.10.2010г. № 739-п, и не устанавливает каких-либо процедур отбора оператора ЭСПД, возлагая данную обязанность на Министерство транспорта Пермского края. Оператор ЭСПД не обладает функциями и полномочиями органа исполнительной власти субъекта РФ, ему не передаются административно-распорядительные функции, включая вопросы организации транспортного обслуживания путем заключения договора с оператором ЭСПД, не возлагается обязанность по заключению договора с оператором ЭСПД и оплате его услуг.

Министерством транспорта Пермского края (далее также – Минтранс) представлены письменные пояснения (от 28.03.2016 г. б/н), где указывается на отсутствие нарушения антимонопольного законодательства, на несогласие с возбуждением дела, поясняется, что в силу п.п. 2.1, 2.2. Постановления Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п Министерством издан Приказ от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219, в соответствии с которым был проведен отбор оператора ЭСПД. По результатам данного отбора победителем был признан ПКГУП «Автовокзал», с которым 28.10.2015 г. Министерством заключено соответствующее Соглашение. Предметом указанного Соглашения является обмен информацией, а не введение в эксплуатацию системы ЭСПД. Соглашение определяет обязанности сторон по организационному и информационному взаимодействию, направленному на достижение целей Соглашения. Из положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермского края от 12.10.2006 N 19-КЗ «Об основах организации транспортного обслуживания населения на территории Пермского края» следует, что орган государственной власти наделен полномочиями по организации транспортного обслуживания путем принятия нормативных актов и проведения мероприятий организационного характера. Поставка программного обеспечения не относится к государственным нуждам, поскольку данное программное обеспечение необходимо оператору ЭСПД как механизм сбора и систематизации сведений о количестве перевезенных пассажиров с использованием ЭСПД. Постановление Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п не наделяет оператора ЭСПД функциями и полномочиями органа исполнительной власти субъекта РФ, ему не передаются административно-распорядительные функции, включая вопросы организации транспортного обслуживания путем заключения договора с оператором ЭСПД, не возлагается обязанность по заключению договора с оператором ЭСПД и оплате его услуг.

ПКГУП «Автовокзал» представлены письменные пояснения (б/д, б/н), где указывается на отсутствие нарушения антимонопольного законодательства, на несогласие с возбуждением дела, поясняется, что законность Постановления Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п и Приказа Министерства транспорта Пермского края от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219 подтверждена

решениями Пермского краевого суда от 10.03.2016 г. по делу № 3а-8-2016 и от 29.02.2016 г. по делу № 3а-9-2016 соответственно.

Изучив представленные в материалы дела документы и информацию, заслушав доводы сторон, Комиссия Пермского УФАС России пришла к следующим выводам.

1. Согласно ч. 5 ст. 790 Гражданского кодекса РФ в случаях, когда в соответствии с законом или иными правовыми актами установлены льготы или преимущества по провозной плате за перевозку грузов, пассажиров и багажа, понесенные в связи с этим расходы возмещаются транспортной организацией за счет средств соответствующего бюджета

В силу ст. 30 Бюджетного кодекса РФ органы государственной власти (органы местного самоуправления) и органы управления государственными внебюджетными фондами не вправе налагать на юридические и физические лица не предусмотренные законодательством Российской Федерации финансовые и иные обязательства по обеспечению выполнения своих полномочий.

К бюджетным ассигнованиям относятся, в т.ч. ассигнования на социальное обеспечение населения, а также предоставление субсидий юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 69 Бюджетного кодекса РФ).

К бюджетным ассигнованиям на социальное обеспечение населения относятся бюджетные ассигнования на предоставление социальных выплат гражданам либо на приобретение товаров, работ, услуг в пользу граждан для обеспечения их нужд в целях реализации мер социальной поддержки населения. Расходные обязательства на социальное обеспечение населения могут возникать в результате принятия публичных нормативных обязательств. Бюджетные ассигнования на исполнение указанных публичных нормативных обязательств предусматриваются отдельно по каждому виду таких обязательств в виде пенсий, пособий, компенсаций и других социальных выплат, а также осуществления мер социальной поддержки населения (ст. 74.1 Бюджетного кодекса РФ).

Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам - производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения недополученных доходов и (или) финансового обеспечения (возмещения) затрат в связи с производством (реализацией) товаров (за исключением подакцизных товаров, кроме автомобилей легковых и мотоциклов, винодельческих продуктов, произведенных из выращенного на территории Российской Федерации винограда), выполнением работ, оказанием услуг (ч. 1 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ).

В соответствии с п.п. 12, 24 ч. 2 ст. 26.3 Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее также – Закон об государственных органах власти) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами

самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

- по организации транспортного обслуживания населения воздушным, водным, автомобильным транспортом, включая легковое такси, в межмуниципальном и пригородном сообщении и железнодорожным транспортом в пригородном сообщении, осуществления регионального государственного контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

- социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг.

По вопросам, указанным в [пункте 2](#) настоящей статьи, органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право принимать законы и иные нормативные правовые акты вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право, а также принимают государственные программы субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного [законодательства](#) Российской Федерации (ч. 3.1 ст. 26.3 Закона об государственных органах власти).

Министерство социального развития Пермского края (далее также – Минсоц), в силу Постановления Правительства Пермского края от 24.07.2006 N 7-п является уполномоченным органом в сфере социального обслуживания граждан на территории Пермского края, которое, в т.ч.:

- организует предоставление мер социальной поддержки гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации; гражданам пожилого возраста и инвалидам, ветеранам труда, лицам, проработавшим в тылу в период Великой Отечественной войны 1941-1945 годов, реабилитированным лицам и лицам, пострадавшим от политических репрессий; отдельным категориям работников, проживающих в сельской местности и поселках городского типа (рабочих поселках); пенсионерам, имеющим большой страховой стаж, лицам, имеющим почетные звания "Почетный гражданин Пермской области", "Почетный гражданин Пермского края"; семьям, имеющим детей, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермской области, Пермского края;

- организует предоставление государственной социальной и иной социальной помощи населению в соответствии с законодательством Российской Федерации и Пермской области, Пермского края;

- обеспечивает организацию предоставления гарантий социальной защиты отдельных категорий граждан;

- организует и проводит мероприятия по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Министерства, его территориальных органов и иных подведомственных организаций и заключению соответствующих государственных контрактов Положения о Министерстве социального развития Пермского края, утвержденного Постановлением Правительства Пермского края от 24.07.2006 N 7-п.

Статьей 2 Закона Пермского края от 12.10.2006 N 19-КЗ "Об основах организации транспортного обслуживания населения на территории Пермского края" (далее также – Закон о транспортном обслуживании) установлено, что организация транспортного обслуживания - это комплекс мероприятий нормативно-правового и организационного характера, проводимых в целях удовлетворения потребностей населения в перевозках пассажиров.

Правительство, в т.ч.: формирует государственную политику в сфере транспортного обслуживания населения Пермского края; принимает нормативные правовые акты в сфере регулирования отношений, связанных с организацией перевозок пассажиров на территории Пермского края; утверждает программы развития пассажирского транспорта и обеспечения безопасности перевозок пассажиров; определяет направления, способы развития и совершенствования транспортного обслуживания населения; определяет порядок организации транспортного обслуживания на территории Пермского края; определяет орган исполнительной власти Пермского края, уполномоченный на организацию транспортного обслуживания населения на территории Пермского края (ч. 2 ст. 4 Закона о транспортном обслуживании).

Минтранс, в т.ч. реализует государственную политику в сфере транспортного обслуживания, создает условия для предоставления транспортных услуг населению, обеспечивает транспортное обслуживание населения автомобильным, железнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение); координирует деятельность организаций транспорта с целью наиболее полного удовлетворения потребностей Пермского края в перевозках, а также обеспечивает условия для развития конкуренции и предпринимательской деятельности (ч. 3 ст. 4 Закона о транспортном обслуживании; пп. 3.3.1, 3.3.8 Положения о Министерстве транспорта Пермского края, утвержденного Постановлением Правительства Пермского края от 07.09.2012 г. № 828-п)

Субсидируемые перевозки организуются на условиях предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат и(или) недополученных доходов, связанных с перевозкой пассажиров, в соответствии с нормативными правовыми актами Пермского края (ч. 4 ст. 5 Закона о транспортном обслуживании).

Расходные обязательства соответствующих бюджетов по финансовому обеспечению перевозок пассажиров возникают в случае принятия нормативных правовых актов, регулирующих предоставление субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям в целях возмещения затрат и(или) недополученных доходов, связанных с перевозкой пассажиров, на условиях и в

порядке, установленных организатором транспортного обслуживания населения, либо в иных случаях, предусмотренных действующим законодательством (ч. 2 ст. 9 Закона о транспортном обслуживании).

В целях реализации законов Пермской области от 2 октября 2000 г. [N 1147-167](#) "О социальной поддержке пенсионеров, имеющих большой страховой стаж", от 30 ноября 2004 г. [N 1830-388](#) "О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области", [Закона](#) Пермского края от 9 ноября 2010 г. N 700-ПК "О распространении действия отдельных положений Закона Пермской области "О социальной поддержке отдельных категорий населения Пермской области" на граждан, оказание мер социальной поддержки которым относится к ведению Российской Федерации", а также в целях возмещения хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов Постановлением Правительства от 19.10.2010 N 739-п были утверждены:

[Порядок](#) определения объема бюджетных обязательств на передачу иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов (далее – Порядок 1);

[Порядок](#) распределения доходов от реализации социальных проездных документов (далее – Порядок 2).;

[Порядок](#) распределения и передачи иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, за счет средств бюджета Пермского края (далее – Порядок 3).

Таким образом, решение вопросов организации транспортного обслуживания населения, а также социальной поддержке отдельных категорий граждан является потребностью (т.е. нуждой, обязанностью) исключительно органов государственной власти, удовлетворение которой должно осуществляться за счёт бюджетных средств. Органами власти, которые наделены полномочиями по решению указанных вопросов являются Минтранс и Минсоц соответственно.

При этом очевидно, что в данном случае имеет место ситуация при которой нужда органов государственной власти заключается в одновременном решении нескольких вопросов, поименованных в ч. 2 ст. 26.3 Закона об органах государственной власти, поскольку устанавливаются правила обязательные как для перевозчиков, так и для лиц, имеющих право на социальную поддержку. Иное абсурдно, поскольку противоречит прямому указанию, содержащемуся в указанных актах, в частности в Постановлении Правительства от 19.10.2010 г. №739-п.

Другими словами, для должного решения данных вопросов именно органам государственной власти необходимо организовать возможность проезда

отдельным категориям граждан частично за счёт бюджетных средств, т.е. создать и реализовать «схему» при которой и льготникам будут созданы условия проезда на общественном транспорте по цене ниже установленного тарифа, и перевозчикам будет гарантировано возмещение понесённых ими расходов.

Особо обращает на себя внимание, что в силу действующего федерального законодательства возмещению подлежат все расходы, которые будут вынуждены нести перевозчики в связи с необходимостью исполнения органами государственной власти своих, в т.ч. «социальных обязанностей».

2.1 11.09.2015 г. в целях повышения эффективности социальной поддержки и обслуживания населения Правительством ПК издано Постановление № 626-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 19 октября 2010 г. N 739-п «Об утверждении Порядка определения объема бюджетных обязательств на передачу иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, Порядка распределения доходов от реализации социальных проездных документов, Порядка распределения и передачи иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, за счет средств бюджета Пермского края» (далее также – Изменения), в соответствии с п. 2.1 и 2.2 которого Минтранс поручено в течение 30 дней со дня утверждения Порядка по проведению отбора оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае провести отбор организации на осуществление функций оператора электронных социальных проездных документов (ЭСПД) в Пермском крае и заключить с оператором электронных социальных проездных документов соглашение.

Согласно пунктов 2, 3 Изменений определено, что:

- электронный социальный проездной документ (электронная социальная карта) - именной документ, представляющий собой пластиковую карту с электронным чипом и идентификационным номером, с неограниченным количеством транзакций в месяц и предназначенный для подтверждения факта проезда указанного в нем лица на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения (кроме такси) на территории Пермского края (далее - ЭСПД);
- оператор ЭСПД - организация, получающая денежные средства за изготовление и распространение ЭСПД, пополнение месячного транспортного ресурса и осуществляющая распределение полученных денежных средств от пополнения месячного транспортного ресурса хозяйствующим субъектам, заключившая соглашение с Министерством транспорта Пермского края по итогам отбора;
- валидатор – электронное механическо-электронное устройство, предназначенное для отображения и (или) проверки информации, содержащейся в ЭСПД, для оперативного контроля за правомерностью проезда держателя ЭСПД на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного

сообщения (кроме такси), согласованное с электронной системой учёта оператора ЭСПД, обеспечивающее передачу данных о всех транзакциях в базу данных оператора ЭСПД с возможностью выдачи (распечатки) билета или кассового чека;

- агент – организация или организации, которые будут предоставлять услуги по приёму заявлений на выдачу ЭСПД, выдаче ЭСПД и пополнению месячного транспортного ресурса на основании заключенного агентского договора с оператором ЭСПД;

- электронная база льготников - электронная база данных, содержащая информацию обо всех имеющихся отдельных категориях граждан согласно пунктам 2.1, 2.2 настоящего Порядка, созданная совместно оператором ЭСПД и Министерством социального развития Пермского края на основании заключенного между ними соглашения;

- распределение доходов, полученных от пополнения месячного транспортного ресурса ЭСПД, осуществляется ежемесячно оператором ЭСПД на основании заключенных с хозяйствующими субъектами, осуществляющими перевозки держателей ЭСПД на всех видах транспорта, договоров о предоставлении информации, распределении средств, полученных от пополнения месячных транспортных ресурсов (далее - договор);

- за изготовление и распространение ЭСПД оператору ЭСПД из суммы, полученной от пополнения месячных транспортных ресурсов, ежемесячно выплачиваются денежные средства, размер которых рассчитывается по установленной формуле, в т.ч. учитывающей комиссию агентов;

- организацию приема заявлений граждан на оформление и выдачу ЭСПД производит оператор ЭСПД, в том числе посредством привлечения агентов;

- Министерство социального развития Пермского края на основании заключенного соглашения обеспечивает оператору ЭСПД актуализацию электронной базы данных льготников не реже чем раз в 30 дней в объеме информации, достаточной для полной инициализации льготника и всех его льгот. Формат обмена данными и порядок обмена устанавливается соглашением между Министерством социального развития Пермского края и оператором ЭСПД;

- в случае если объем недополученных доходов хозяйствующего субъекта от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов СПДр и СПДФ в бумажной форме, определенный на основании данных персонифицированного учета фактического числа перевезенных пассажиров с использованием электронной системы учета оператора ЭСПД, превышает фактически полученный объем средств от реализации социальных проездных документов и пополнения месячного транспортного ресурса ЭСПД и средств бюджета Пермского края, предоставляемых на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов (СПДр и СПДФ в бумажной форме или ЭСПДр, ЭСПДФ), хозяйствующий субъект вправе представить в органы местного самоуправления муниципальных образований Пермского края заявку на подтверждение фактического объема недополученных доходов хозяйствующего субъекта от перевозки отдельных категорий граждан с использованием

социальных проездных документов (СПДр и СПДФ в бумажной форме и ЭСПДр, ЭСПДФ) при наличии персонифицированного учета фактического числа перевезенных пассажиров с использованием электронной системы учета оператора ЭСПД, подтвержденной отчетом оператора ЭСПД в соответствии с формами 1, 2 приложения 3 к настоящему Порядку, содержащую следующие данные: фамилия и инициалы лица, использовавшего при проезде СПДр и СПДФ в бумажной форме, или держателя ЭСПД; номер документа, дающего право на приобретение СПДр и СПДФ в бумажной форме или ЭСПДр, ЭСПДФ; дата и время отправления; номер маршрута; пункт отправления; пункт назначения; номер билета; стоимость проезда по установленному тарифу; недополученные доходы хозяйствующих субъектов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов. Органы местного самоуправления муниципальных образований Пермского края осуществляют проверку представленных первичных документов, формируют сводную заявку на подтверждение фактического объема недополученных доходов хозяйствующего субъекта от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов (СПДр и СПДФ в бумажной форме и ЭСПДр, ЭСПДФ) при наличии персонифицированного учета фактического числа перевезенных пассажиров с использованием электронной системы учета оператора ЭСПД согласно приложению 4 к настоящему Порядку (далее - Заявка) и не позднее 5 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, направляют Заявку в Министерство. Формирование Заявки осуществляется с учетом данных о фактически перечисленных хозяйствующим субъектам средств бюджета Пермского края и отчетных данных о фактически полученных доходах от реализации СПДр и СПДФ и пополнения месячного транспортного ресурса ЭСПД, направленных операторами автомобильного транспорта пригородного сообщения и городского пассажирского транспорта и оператором ЭСПД, согласно приложению 2 к Порядку распределения доходов от реализации социальных проездных документов. Недополученные доходы хозяйствующего субъекта включению в заявку и оплате не подлежат при неподтверждении наличия таких доходов отчетом оператора ЭСПД.

2.2 Частью 1, 2 ст. 1 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее также – Закон о контрактной системе) установлено, что настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Настоящий Федеральный закон не применяется к отношениям, связанным с оказанием услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры; закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным [законом](#) от 20 августа 2004 года N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и Федеральным [законом](#) от 20 апреля 1995 года N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов"; закупкой драгоценных металлов

и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации; назначением адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным [кодексом](#) Российской Федерации либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным [кодексом](#) Российской Федерации или в административном судопроизводстве в соответствии с [Кодексом](#) административного судопроизводства Российской Федерации; привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно в соответствии с Федеральным [законом](#) от 21 ноября 2011 года N 324-ФЗ "О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации"; закупкой товаров, работ, услуг участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями, в том числе при возложении на них полномочий иной избирательной комиссии, окружными избирательными комиссиями, избирательными комиссиями муниципальных образований (за исключением избирательных комиссий муниципальных образований, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации) во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах; привлечением избирательными комиссиями, комиссиями референдума граждан к выполнению работ и оказанию услуг, связанных с обеспечением полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума в период подготовки и проведения выборов, референдума, по гражданско-правовым договорам, заключаемым с физическими лицами, в соответствии с Федеральным [законом](#) от 12 июня 2002 года N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) - совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных настоящим Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта (п. 2 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта (п. 3 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта

Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки, либо в соответствии с [частью 1 статьи 15](#) настоящего Федерального закона бюджетное учреждение, осуществляющие закупки (п.п. 5, 7 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Государственный контракт, муниципальный контракт - договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд (п. 8 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Таким образом, единственной целью функционирование электронной карты, электронной системы учёта оператора ЭСПД, валидаторов и всех иных составляющих является и может являться учёт количества предоставленных услуг по перевозке пассажиров транспортом общего пользования, с помощью чего конкретизируется и более чётко выстраиваются отношения между транспортными предприятиями, которые непосредственно предоставляют услугу по перевозке гражданам, в т.ч. «льготникам», и теми, кто впоследствии обязан возместить соответствующие расходы, в частности частично оплатить проезд последних (ст.ст. 74.1, 78 БК РФ, ст. 790 ГК РФ).

Перевозчики, отдельные категории граждан ни получателями бюджетных средств, ни лицами, на которых законом возложена обязанность решения отдельных вопросов, указанных в ч. 2 ст. 26.3 Закона об государственных органах власти не являются, и, следовательно, какого либо интереса в существовании, функционировании оператора ЭСПД иметь не могут. Нет никаких оснований полагать, что граждане или перевозчики заинтересованы в осуществлении поездки, либо получении прибыли (оплаты проезда за отдельного пассажира) в зависимости от наличия или отсутствия у иного хозяйствующего субъекта некой информации и оборудования, необходимого для её сбора и обработки. Интерес данных лиц заключается в простой реализации предоставленных им законом прав на транспортное обслуживание по льготной цене, а также осуществление деятельности, направленной на извлечение прибыли соответственно.

То есть лицами, заинтересованными в существовании работы (услуги), которую должен выполнять оператор ЭСПД и наличие у него необходимого оборудования, в т.ч. программного обеспечения, являются лишь те, в обязанность которых входит организация процедуры по возмещению перевозчикам за счёт бюджетных средств расходов, возникших в связи с проездом льготников. Как указано выше такими лицами являются и могут являться только органы государственной власти, а необходимые для этого товары, работы, услуги могут закупаться лишь государственными заказчиками и только за счёт бюджетных средств (быть предметом государственного контракта).

3. Во исполнение п.п. 2.2 Постановления № 626-п Минтрансом издан Приказ от 05.10.2015г. №СЭД-44-01-02-219 «Об утверждении Порядка проведения отбора

оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае». В соответствии с данным актом 06.10.2015г. на сайте Минтранса www.mintrans.permkrai.ru опубликовано извещение о проведении отбора оператора ЭСПД в Пермском крае, по результатам которого победителем было признано ПКГУП «Автовокзал» (протокол №1 от 16.10.2015 г.), с которым 28.10.2015 г. заключено соответствующее соглашение №СЭД-44-01-19-35.

В пункте 1.1 Соглашения указано, что его предметом является обмен информацией в соответствии с Постановлением № 739-п.

При этом, согласно п. 2.1 Соглашения к правам и обязанностям Министерства относится:

- согласовывать срок для изготовления ЭСПД, срок регистрации в электронной системе учёта оператора ЭСПД, срок выдачи ЭСПД в течение 60 дней со дня подписания настоящего соглашения;
- разработка, утверждение и опубликование формы заявления граждан льготных категорий на выдачу ЭСПД в течение 60 дней со дня подписания настоящего соглашения;
- доведения до сведения хозяйствующих субъектов осуществляющих перевозки с использованием социальных проездных документов и получающих средства от реализации социальных проездных документов, и организаций, производящих продажу билетов, о необходимости присоединения к системе электронного социального проездного документа с оператором ЭСПД, заключения договоров о предоставлении информации, распределении средств от пополнения месячных транспортных ресурсов с оператором ЭСПД в течение 10 дней со дня подписания настоящего соглашения;
- предоставление оператору ЭСПД информации о хозяйствующих субъектах, осуществляющих перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, не реже одного раза в квартал;
- проведение проверок в установленном порядке проверки деятельности оператора ЭСПД.

В свою очередь пунктом 2.2 Соглашения установлено, что правами и обязанностями оператора ЭСПД являются:

- осуществление деятельности, направленной на обеспечение требований постановления Правительства от 19.10.2010 N 739-п;
- заключение с хозяйствующими субъектами договоров о предоставлении информации, распределении средств от пополнения месячного транспортного ресурса;
- организация приёма заявлений граждан на оформление и выдачу ЭСПД в каждом муниципальном образовании, в котором производится перевозка граждан с использованием СПДр и СПДФ, в т.ч. посредством привлечения агентов;
- организация изготовления и осуществление регистрации ЭСПД в электронной

системе учёта оператора ЭСПД;

- обеспечение наличия организационных и технических возможностей для выполнения функций оператора ЭСПД;

- ведение реестра количества выданных ЭСПД.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником (ч. 1 ст. 2 Федерального закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях").

29.01.2016 г. по результатам проведения закупки у единственного поставщика (извещение №31603279094) ПКГУП «Автовокзал» (Заказчик) в целях исполнения соглашения с оператором электронных социальных проездных документов от 28.10.2016 г. заключил с ООО «Бенток-Смоленск» (Исполнитель) договор №6/АСУ-2016, в п. 2.1 которого (с учётом терминов и определений, приведенных в тексте договора) указано, что в соответствии с условиями договора, содержащего элементы лицензионного договора, договора об оказании услуг (договора подряда), и строго для целей осуществления заказчиком совместно с исполнителем организации Системы на Территории, исполнитель предоставляет (передает) заказчику права использования ПО Оператора Системы, отвечающей всем требованиям Технического задания (Приложение №1 Договора), Спецификации №1 (Приложение №2 договора) на условиях и способами, указанными в п. 2.1.1, 2.2 договора, а также обязуется оказать услуги в соответствии с п. 2.1.2, п. 2.1.3 Договора, а заказчик обязуется за свой счёт оплатить стоимость предоставления прав использования ПО Оператора Системы и Услуг. Цена договора определена в размере 11900000 руб. (п. 5.1).

В п. 4.1 в частности исполнитель обязуется: предоставить заказчику право использования ПО Оператора Системы в порядке и на условиях указанных в настоящем договоре и Приложениях к нему; предоставить заказчику документацию ПО Системы (регламенты, инструкции по работе с ПО), достаточную для самостоятельного использования ПО, входящего а ПО Системы Оператором системы и (или) соответствующим Участником Системы; оказать услуги Технической поддержки заказчику (Оператору Системы) на условиях, согласованных сторонами в настоящем Договоре и Приложениях к нему, Участником Системы; организовать выполнение работы по переработке (модификации) ПО Системы в случае изменения норм действующего законодательства Российской Федерации, непосредственно касающихся выполняемых функций ПО, своими силами за свой счет. При этом исключительное право на переработанное (модифицированное) ПО принадлежит исполнителю, при этом заказчику принадлежит права использования переработанного (модифицированного) ПО на тех условиях и способами, указанным в разделе 2 Договора права на Территории в течение всего срока действия исключительного права исполнителя без выплаты за это дополнительного вознаграждения; в случае изменения норм действующего законодательства Российской Федерации непосредственно касающихся выполняемых функций ПО, сотрудник заказчика либо Участников Системы, который является контактным лицом в соответствии с Договором, Приложением №4 к Договору и приложениями к нему, извещает посредством каналов связи, указанных в Приложении №4 к договору, исполнителя о необходимости выполнения работ по переработке (модификации) ПО Системы. К

заявке в обязательном порядке прикладывается копия нормативного акта, подтверждающего факт изменения норм действующего законодательства Российской Федерации и документ (требования), описывающего содержание изменений, необходимых для ПО Системы. Срок выполнения работ по переработке (модификации) ПО Системы, определяется исполнителем (разработчиком Системы) по согласованию с заказчиком в течении 10 рабочих дней. Указанные в настоящем пункте работы по переработке (модификации) ПО Системы могут быть выполнены исполнителем при обязательном письменном согласовании результата с заказчиком за 5 рабочих дней до начала выполнения работ; уведомлять в письменном виде заказчика о выходе обновления любого из перечисленных ПО в Приложении №2 к Договору, с перечислением всех внесенных изменений и причинах их внесения в ПО а также с указанием последствий отказа заказчика в установке данных обновлений; в рамках совместной организации Системы осуществить все необходимые действия, направленные в максимально короткие (разумные) сроки на развитие Системы на Территории, в том числе поставка ПО (по отдельно заключенным договорам), необходимых Участникам Системы для обеспечения функционирования Системы на Территории в соответствии с п. 4.8 Договора; представлять заказчику по его требованию письменные отчеты о количестве поступивших заявлений от Участников системы на получение прав пользования ПО, необходимых Участников Системы для обеспечения функционирования Системы на Территории и сроков их передачи (установки, настройки).

В п. 4.4 заказчик обязуется: эксплуатировать систему с учетом требования документации на ПО Системы, представленной исполнителем, в п. 4.7 заказчик признает: в рамках совместной организации Системы исполнитель и заказчик обязуются оказать услуги Участникам Системы: исполнитель обязуется права использования ПО, необходимого для осуществления функций Участников Системы на Территории, а также оказывать услуги по настройке, установке и организации Технической поддержки; заказчик обязуется своевременно заключать договоры об участии в Системе, определяя статус и функции Участников Системы; осуществлять информационный обмен с Участниками Системы; заказчик и исполнитель обязуется в целях регулирования совместной организации Системы в срок до 15.02.2016 г. заключать соглашения, в котором будет определен порядок взаимодействия сторон по совместной организации автоматизированной системы учета и оплаты проезда во всех видах общественного транспорта с использованием технологии бесконтактных смарт-карт на Территории.

Как указано в п. 1, 5 Приложения №1 к договору (Техническое задание) основная цель внедрения Системы – создание технологической базы для развития отрасли пассажирских перевозок на Территории, обеспечение технологической возможности оказания гражданам услуг пассажирских перевозок на всех видах общественного транспорта с использованием бесконтактных электронных проездных документов (далее – смарт-карты) в том числе электронных социальных проездных документов (далее – ЭСПД или социальных смарт-карт) при оплате проезда. Система предназначена решить в т.ч. задачи по: аккумулярованию внутренних финансовых ресурсов отрасли пассажирских перевозок; повышению эффективности использования бюджетных средств; обеспечению учёта количества поездок по электронному социальному проездному документу совершённых льготными категориями граждан на автомобильном,

железнодорожном и водном транспорте на Территории; обеспечению распределения недополученных от перевозки льготных категорий граждан доходов, хозяйствующим субъектам осуществляющим перевозку; повышению комфорта предоставления услуг пассажирских перевозок; учёту пассажиропотока всех категорий граждан; автоматизации финансового и статистического учёта с целью дальнейшей оптимизации работы пассажирского транспорта. Также установлено, что в качестве основы транспортных карт в Системе должны применяться карты стандарта ISO 14443A семейства Mifare®.

18.03.2016 г. на официальном сайте закупок в сети «Интернет» - www.zakupki.gov.ru размещено извещение и закупочная документация №31603438993, согласно которых 16.03.2016 г. ПКГУП «Автовокзал» и ООО «Новатор» заключен договор №20/ОПП-2016 на изготовление, сортировку и доставку пластиковых смарт-карт с чипом Mifare с печатью изображения и графической персонализацией, и поставка неперсонализированных пластиковых смарт-карт с чипом Mifare.

При закупке товаров, работ, услуг унитарные предприятия руководствуются Федеральным законом от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц". Настоящий Федеральный закон не регулирует отношения, связанные с осуществлением заказчиком закупок товаров, работ, услуг в соответствии с Федеральным [законом](#) от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ч. 2, п. 3 ч. 4 ст. 1 указанного закона).

25.03.2016 г. на официальном сайте Минтранса в сети «Интернет» (ссылка <http://www.mintrans.permkrai.ru/elektronnyy-sotsialnyy-proezdnoy-dokument/elektronnyy-sotsialnyy-proezdnoy-dokument/>) было опубликовано информационное сообщение, в т.ч. следующего содержания: *«На текущий момент подано 27 тысяч заявлений. Нами уже получено 20 тысяч карт, и в течение сегодняшнего дня они будут переданы в отделения «Почты России». «Почта России», в свою очередь, начнет выдачу карт по всему краю, включая Пермь, 28 марта. Таким образом, льготники Прикамья будут в равных условиях, - отметил и.о. директора ПКГУП «Автовокзал» Ильдар Камилянов».*

Таким образом, оператор ЭСПД:

- самостоятельно не занимается ни перевозкой пассажиров, в частности льготников, ни производством, ни распространением карт, также указанный хозяйствующий субъект не является производителем/разработчиком/поставщиком автоматизированной системы учёта и оплаты проезда, соответствующего программного обеспечения, валидаторов, иных необходимых составляющих, либо лицом который единолично осуществляет внедрение на территории Пермского края указанной системы. Всё что делает названный оператор – это за счёт бюджетных средств и средств отдельных категорий граждан организует выполнение указанных работ на территории края иными хозяйствующими субъектами (в т.ч. Перевозчиками, ООО «Бенток-Смоленск», ФГУП «Почта России», ООО «Новатор») с целью удовлетворения государственных нужд. Другими словами ПГУП «Автовокзал» «зарабатывает» деньги (в частности комиссия оператора) за счёт льготников и бюджета на том, что фактически распределяет, кто, с использованием какого

оборудования, в какие сроки и на каких условиях будет выполнять работы, оказывать услуги и поставлять товар цель которых (которого) одна – решение вопросов, указанных в ч. 2 ст. 26.3 Закона об государственных органах власти, т.е. помимо прочего осуществляет функции, возложенные на Минтранс, Минсоц;

- определяя производителя, поставщика автоматизированной системы учёта и оплаты проезда, соответствующего программного обеспечения, смарт-карт, лицо, которое будет осуществлять распространение карт, заключая и исполняя с ними контракты (договоры) фактически закупает товары, работы, услуги, необходимые для удовлетворения государственных нужд, т.е. осуществляет функции государственного заказчика.

В силу ч. 3 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее также – Закон о защите конкуренции) запрещается совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, а также наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов государственного контроля и надзора, если иное не установлено Федеральным [законом](#) от 30 октября 2007 года N 238-ФЗ "О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта", Федеральным [законом](#) от 1 декабря 2007 года N 317-ФЗ "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" и Федеральным [законом](#) "О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос".

Поскольку действующим законодательство РФ функции государственных заказчиков, а также осуществления полномочий по организации транспортного обслуживания населения, социальной поддержке отдельных категорий граждан возложены исключительно на органы государственной власти, в частности на Минтранс, Минсоц, следует сделать однозначный вывод, что установленные антимонопольным органом факты осуществления ПКГУП «Автовокзал» организационных функций и функций государственного заказчика достаточным основанием для признания в действиях Правительства Пермского края, Министерства транспорта Пермского края факта нарушения ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта – ПКГУП «Автовокзал» функциями органа государственной власти Пермского края по организации транспортного обслуживания населения, организации социального обслуживания отдельных категорий граждан (п.п. 3.3.1, 3.5.1, 3.5.11.1 Положения о Министерстве транспорта Пермского края, утверждённого Постановлением Правительства Пермского края от 07.09.2012 N 828-п; п.п. 3.1.2, 3.1.10, 3.2 Положения о Министерстве социального развития Пермского края, утверждённого Постановление Правительства Пермского края от 24.07.2006 N 7-п), путём издания Постановления № 626-п от 11.09.2015 г. «О внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 19 октября 2010 г. N 739-п «Об утверждении Порядка определения объема бюджетных обязательств на передачу иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам

недополученных доходов от перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, Порядка распределения доходов от реализации социальных проездных документов, Порядка распределения и передачи иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, за счет средств бюджета Пермского края», в той части, в которой исполнение указанного акта позволяет хозяйствующему субъекту осуществлять функции органов государственной власти, а также Приказа от 05.10.2015г. №СЭД-44-01-02-219 «Об утверждении Порядка проведения отбора оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае» соответственно.

Антимонопольным органом учтено, что систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, а не некие организации, в т.ч. отобранные по результатам конкурсных процедур (ст. 2 Закона об органах государственной власти).

Необходимо также отметить, что с силу ч. 3 ст. 26.11 Закона об органах государственной власти в целях осуществления полномочий, указанных в [статье 26.2](#) и пункте 2 [статьи 26.3](#) (за исключением полномочий, указанных в [подпунктах 8.1, 11.1, 42.1, 42.2, 49.2, 55.1, 56, 57, 61, 72](#)) настоящего Федерального закона, могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации. Функции и полномочия учредителя в отношении указанных предприятий, учреждений и организаций осуществляют уполномоченные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

То есть, действующим законодательством действительно предусмотрено, что в целях осуществления отдельных полномочий органов государственной власти могут создаваться и функционировать организации. Однако очевидно, в т.ч. из анализа иных норм действующего федерального законодательства, в частности об акционерных обществах, унитарных предприятиях, автономных учреждениях, некоммерческих организациях, что данные организации могут быть созданы не для выполнения самих полномочий, как они поименованы в ст. 26.3 Закона об органах государственной власти, а только лишь для выполнения работ, оказания услуг, которые необходимо выполнить (оказать) юридическим или физическим лицам в целях решения таких вопросов (полномочий). Другими словами данные организации могут быть привлечены к участию в осуществлении конкретного полномочия государственного органа лишь для выполнения технических (обеспечивающих) функций, сопровождающих процесс реализации управленческих/организационных полномочий соответствующих органов власти.

Организация транспортного обслуживания, социального обеспечения отдельных категорий граждан не является и не может являться предпринимательской деятельностью, т.е. основной целью которой является извлечение прибыли хозяйствующим субъектом, следовательно критериям осуществления

деятельности оператора ЭСПД (хозяйствующего субъекта) не отвечает.

При этом, следует особо отметить, что для того чтобы быть оператором ЭСПД (организатором автоматизированной системы оплаты проезда; осуществлять сбор информации для решения вопросов органов государственной власти) её (т.е. систему) надо как минимум произвести и закупить, а как следует из вышеуказанных норм и обстоятельств основной целью деятельности ПКГУП «Автовокзал» является извлечение прибыли, и закупка автоматизированной системы проводится с целью получения последним комиссион (в т.ч. за изготовление и распространение ЭСПД, за распределение денежных средств), т.е. прибыли.

Не имеют никакого правового значения для результатов рассмотрения настоящего дела представленные копии судебных актов Пермского краевого суда, поскольку:

- они не вступили в силу;

- антимонопольный орган не являлся участником указанных судебных разбирательств;

- в решении по делу №3а-9/2016 от 24.02.2016 г. отсутствуют выводы о соответствии приказа Минтранса №СЭД-44-01-02-219 требованиям ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции;

- определением от 01.03.2016 г. по делу №3а-8/2016 антимонопольному органу отказано в удовлетворении ходатайства о привлечении его в качестве заинтересованного лица, с той мотивировкой, что данный судебный акт не влияет на права и обязанности Пермского УФАС России, в то время как такими правами и обязанностями помимо прочего являются возбуждение и рассмотрение дела о нарушениях антимонопольного законодательства и выдача соответствующих предписаний, а также привлечение к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства коммерческие организации и некоммерческие организации, их должностных лиц, должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, а также должностных лиц государственных внебюджетных фондов, физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, в случаях и в порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации. То есть тем же судом и по тому же делу антимонопольному органу указано на допустимость возбуждения и рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства, принятия по нему решения и в случае установления факта нарушения выдачи предписания, привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Заявляя довод о том, что Постановление № 626-п и Приказ от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219 не возлагают на оператора ЭСПД функций и полномочий органа исполнительной власти субъекта РФ, а заключенное с ПКГУП «Автовокзал» по итогам отбора Соглашение от 28.10.2015г. г. имеет предмет только обмен информацией, ответчиками не учтено, что никакой информации, отдельной от той, которая формируется с использованием автоматизированной системы учёта и оплаты проезда и её составляющих, а также от работы агентов, оператор не

собирает, Минтранс не передаёт.

Оснований для прекращения рассмотрения данного дела, предусмотренных ст. 48 Закона о защите конкуренции», Комиссией Пермского УФАС России не установлено.

Рассмотрение дела по признакам нарушения Министерством ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции Комиссия полагает прекратить в связи с отсутствием в действиях Министерства состава нарушения, предусмотренного данной нормой.

В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 49 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа при принятии решения по делу о нарушении антимонопольного законодательства разрешает вопрос о выдаче предписаний и об их содержании, направленных на устранение и (или) предотвращение нарушения антимонопольного законодательства.

На основании п. «а» п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции антимонопольный орган выдает федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов или организациям, а также государственным внебюджетным фондам, их должностным лицам, за исключением случаев, установленных пунктом 4 настоящей части, обязательные для исполнения предписания об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство.

Учитывая факт установленного нарушения, Комиссия Пермского УФАС России считает необходимым выдать обязательные для исполнения предписания:

- Правительству Пермского края – об отмене или изменении Постановления Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п (в т.ч. пункты 2.1 и 2.2) в целях прекращения нарушения антимонопольного законодательства;

- Министерству транспорта Пермского края – об отмене Приказа Министерства транспорта Пермского края от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 23, ч. 1 ст. 39, ч. 1-4 ст. 41, ч. 1 ст. 49, ст. 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия Пермского УФАС России,

РЕШИЛА:

1. Признать в действиях Правительства Пермского края нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта - оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае, полномочиями (функциями) органа государственной власти Пермского края по организации транспортного обслуживания населения, в том числе функциями государственного заказчика, путем утверждения соответствующих положений в Постановлении Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 19 октября 2010 г. N 739-п «Об утверждении Порядка определения объема бюджетных обязательств на передачу иных

межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, Порядка распределения доходов от реализации социальных проездных документов, Порядка распределения и передачи иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, за счет средств бюджета Пермского края» (в т.ч. пункты 2.1 и 2.2), в той части, в которой исполнение указанного акта позволяет хозяйствующему субъекту осуществлять функции органов государственной власти.

2. Признать в действиях Министерства транспорта Пермского края нарушение части 3 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», выразившегося в наделении хозяйствующего субъекта - ПКГУП «Автовокзал», отобранного в качестве оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае, полномочиями (функциями) органа государственной власти Пермского края по организации транспортного обслуживания населения, в том числе функциями государственного заказчика, путем утверждения Приказа Министерства транспорта Пермского края от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219 «Об утверждении Порядка проведения отбора оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае».

3. Рассмотрение дела по признакам нарушения Министерством транспорта Пермского края части 1 статьи 15 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» прекратить.

4. Выдать обязательные для исполнения предписания о совершении действий, направленных на прекращение нарушения антимонопольного законодательства:

- Правительству Пермского края – об отмене или изменении Постановления Правительства Пермского края от 11.09.2015г. № 626-п «О внесении изменений в Постановление Правительства Пермского края от 19 октября 2010 г. N 739-п «Об утверждении Порядка определения объема бюджетных обязательств на передачу иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки на территории Пермского края отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, Порядка распределения доходов от реализации социальных проездных документов, Порядка распределения и передачи иных межбюджетных трансфертов, передаваемых в бюджеты муниципальных образований Пермского края на возмещение хозяйствующим субъектам недополученных доходов от перевозки отдельных категорий граждан с использованием социальных проездных документов, за счет средств бюджета Пермского края» (в т.ч. пункты 2.1 и 2.2) в той части, в которой исполнение указанного акта позволяет хозяйствующему субъекту осуществлять функции органов государственной власти в целях прекращения нарушения антимонопольного законодательства, а также в рамках имеющихся полномочий и в соответствии с действующим законодательством, с учётом выявленного нарушения принятия исчерпывающих мер, направленных на обеспечение выполнения полномочий по решению вопросов организации

транспортного обслуживания, социального обеспечения отдельных категорий граждан, функций государственного заказчика исключительно органами государственной власти Пермского края;

- Министерству транспорта Пермского края – об отмене Приказа Министерства транспорта Пермского края от 05.10.2015г. № СЭД-44-01-02-219 «Об утверждении Порядка проведения отбора оператора электронных социальных проездных документов в Пермском крае».

**Председатель Комиссии
Плаксин**

А.В.

**Члены Комиссии
Литвинов**

П.И.

А.С. Ивонин

Примечание. Решение и (или) предписание антимонопольного органа могут быть обжалованы в арбитражный суд в течение трех месяцев со дня принятия решения или выдачи предписания. Дела об обжаловании решения и (или) предписания антимонопольного органа подведомственны арбитражному суду. Решение и (или) предписание территориального антимонопольного органа могут быть также обжалованы в коллегиальный орган федерального антимонопольного органа (ст. 52 Закона о защите конкуренции).

Д. Е. Баранов,

(342) 235-10-36.