

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
ОБ УСТРАНЕНИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ, СПОСОБСТВОВАВШИХ ВОЗНИКНОВЕНИЮ
НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Управление Федеральной антимонопольной службы по Самарской области (далее – Самарское УФАС России) в рамках рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 27-9383-18/10 выявило в действиях Главы городского округа Самара, связанных с предоставлением ООО «Самара Авто Газ» доступа к информации в приоритетном порядке, а также созданием дискриминационных условий для иных субъектов товарного рынка пассажирских регулярных перевозок автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам, которые могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции признаки нарушения части пунктов 6 и 8 части 1 статьи 15 Федерального закона № 135-ФЗ от 26.07.2006 г. «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»).

1. В Самарское УФАС России из Прокуратуры г. Самары поступили материалы, содержащие информацию о действиях органов местного самоуправления г.о. Самара, а также Муниципального предприятия г.о. Самара «Пассажирский автомобильный транспорт» (далее – МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс») и ООО «Самара Авто Газ» (далее – Общество), связанных с передачей муниципального имущества, заключением муниципальных контрактов на выполнение работ по осуществлению регулярных муниципальных перевозок по регулируемым тарифам.

По результатам анализа представленных Прокуратурой г. Самары материалов и дополнительно запрошенных документов и сведений, Самарским УФАС России возбуждено дело № 27-9383-18/10 по признакам нарушения Главой г.о. Самара, Департаментом управления имуществом г.о. Самара, Департаментом транспорта Администрации г.о. Самара, МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», ООО «Самара Авто Газ» статьи 16 Закона «О защите конкуренции».

В ходе рассмотрения указанного дела, Самарским УФАС России в действиях Главы г.о. Самара были выявлены признаки нарушения пунктов 6 и 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» при следующих обстоятельствах.

Установлено, что 04.12.2017 при временно исполняющем полномочия Главы г.о. Самара проведено совещание по вопросам передачи в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс».

Из представленных документов и пояснений следует, что в совещании принимали участие представители органов местного самоуправления г.о. Самара (руководитель Департамента управления имуществом г.о. Самара, руководитель Департамента транспорта Администрации г.о. Самара), руководитель МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс». Кроме того из имеющихся документов следует, что участие в совещании также принимал представитель хозяйствующего субъекта – руководитель ООО «Самара Авто Газ». Как следует из имеющихся материалов, ООО «Самара Авто Газ» осуществляет деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом по муниципальным маршрутам г.о. Самара, Общество имеет договоры, заключенные с Департаментом транспорта Администрации г.о. Самара, на осуществление указанных перевозок.

Указанным протоколом установлен ряд поручений, направленных на решение вопросов, связанных с передачей в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», погашением долговых обязательств данного

муниципального предприятия. Было также принято решение об организации и проведении повторного совещания по указанным вопросам. По указанным поручениям определены ответственные исполнители и сроки исполнения.

Пунктом 1 указанного протокола установлено поручение о подготовке «дорожной карты» передачи в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», в том числе, с передачей движимого и недвижимого имущества, автобусных маршрутов, с переводом сотрудников предприятия. Протоколом также предусмотрено поручение, связанное с подготовкой графика погашения долговых обязательств МП г.о. Самара «Пассажирский автомобильный транспорт» (пункт 2 протокола).

При этом из указанного протокола следует, что представитель ООО «Самара Авто Газ» определен в качестве одного из исполнителя поручений, предусмотренных пунктом 1 и 2 протокола, которые связаны с передачей в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», автобусных маршрутов, с переводом сотрудников предприятия, погашением долговых обязательств данного муниципального предприятия.

Протокол подписан временно исполняющим полномочия Главы г.о. Самара <...>

В рамках рассматриваемого дела о нарушении антимонопольного законодательства, Главой г.о. Самара письмом от 12.11.2018 № 1-01/01-02/7380 представлена «дорожная карта» по передаче имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», разработанная во исполнение поручения, установленного в рассматриваемом протоколе совещания.

Указанной «дорожной картой» предусмотрены варианты решения вопросов, связанных с передачей недвижимого и движимого имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», переводом сотрудников Предприятия, передачей автобусных маршрутов.

Между тем информация о проведении 04.12.2017 г. совещания по вопросам передачи в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс» до других субъектов, осуществляющих деятельность пассажирских перевозок, не доводилась; в открытом доступе информация о проведении указанного совещания не размещалась.

2. Согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ) к вопросам местного значения городского округа относятся, в том числе создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Аналогичные положения содержатся в пункте 7 части 1 статьи 7 Устава городского округа Самара Самарской области, принятого Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 N 294 (далее – Устав).

Согласно статье 22 Устава, Глава городского округа Самара входит в структуру органов местного самоуправления городского округа Самара.

В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Устава, Глава городского округа Самара является высшим выборным должностным лицом городского округа Самара, возглавляющим Администрацию городского округа Самара.

В силу пункта 7 статьи 24 Устава, Глава городского округа Самара, осуществляя собственные полномочия по решению вопросов местного значения городского округа Самара, в том числе

- обеспечивает осуществление Администрацией городского округа Самара

полномочий по решению вопросов местного значения городского округа Самара и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления городского округа Самара федеральными законами и законами Самарской области;

- координирует деятельность органов Администрации городского округа Самара, органов местного самоуправления городского округа Самара, подконтрольных и подотчетных ему.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства установлено, что после проведения 04.12.2017 г. рассматриваемого совещания по вопросам передачи в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажирский автомобильный транспорт», ООО «Самара Авто Газ» на праве аренды был передан комплекс муниципального имущества (движимое и недвижимое имущество), находящегося на праве хозяйственного ведения у МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс».

Кроме того, с указанным Обществом Департаментом транспорта Администрации г.о. Самара заключено 3 (три) муниципальных контракта на осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам от 04.04.2018 № 10-18, от 17.04.2018 № 13-18 и № 14-18, перевозки по которым ранее осуществляло МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс».

При этом в рамках рассмотрения дела № 27-9383-18/10, Комиссией Самарского УФАС России в действиях Департамента транспорта Администрации г.о. Самара, связанных с организацией и проведением запроса котировок, были установлены признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выразившиеся в предоставлении ООО «Самара Авто Газ» преимущественных условий при организации регулярных перевозок по регулируемым тарифам г.о. Самара. В связи с чем, Департаменту транспорта Администрации г.о. Самара, в соответствии со статьей 39.1 Закона «О защите конкуренции», выдано предупреждение об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения.

Комиссией установлено, что осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам было обеспечено уполномоченным органом местного самоуправления посредством заключения муниципальных контрактов с ООО «Самара Авто Газ» без соблюдения требований Федерального закона от 13.07.2015 N 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Кроме того, из имеющихся материалов следует, что при передаче имущества (транспортных средств) по договору аренды транспортных средств №28/18 от 02.04.2018 ООО «Самара Авто Газ» по акту приема-передачи было передано количество автотранспортных средств, не соответствующее количеству, указанному в аукционной документации. Указанные обстоятельства подтверждаются актом приема-передачи от 02.04.2018, который содержит указание на то, что ООО «Самара Авто Газ» не приняты транспортные средства, находящиеся в неисправном состоянии.

Наряду с этим, МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс» на праве аренды ООО «Самара Авто Газ» было передано оборудование необходимое для осуществления перевозок по муниципальным регулярным маршрутам: «Терминал

NEWPOS 8110» (120 шт.), аккумуляторные батареи (139 шт.), служебные карты для кондуктора (139 шт.), «радиостанция абонентская возимая Гранит-Навигатор-2.07» (100 шт.). При этом, необходимость в указанном имуществе, обеспечивающем соблюдение требований к выполнению работ по осуществлению перевозок по муниципальным регулярным маршрутам по регулируемым тарифам, возникает только в случае заключения муниципальных контрактов на осуществление указанных перевозок.

Между тем передача указанного оборудования ООО «Самара Авто Газ» была осуществлена до момента заключения данным Обществом муниципальных контрактов на осуществление перевозок по муниципальным маршрутам. Данные обстоятельства свидетельствуют о наличии у Общества информации о планируемых органами местного самоуправления действиях на рынке перевозок по муниципальным регулярным маршрутам по регулируемым тарифам.

Таким образом, посредством участия в рассматриваемом совещании по вопросам передачи в аренду имущества МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», ООО «Самара Авто Газ» была предоставлена в приоритетном порядке информация о планируемой передаче движимого и недвижимого имущества, находящегося на праве хозяйственного ведения у МП г.о. Самара «Пассажиравтотранс», а также регулярных перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам г.о. Самара.

Указанные обстоятельства создали преимущественные условия для ООО «Самара Авто Газ» при участии в торгах на право заключения договоров аренды на движимое и недвижимое имущество и муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам г.о. Самара.

Между тем для иных хозяйствующих субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность на данном товарном рынке, созданы дискриминационные условия.

В обоснование правомерности проведения рассматриваемого совещания Глава г.о. Самара ссылается на статью 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ, на статью 25 Устава.

Между тем, указанными положениями нормативных правовых актов установлен перечень вопросов, отнесенных к вопросам местного значения, среди которых указаны, в том числе, вопросы, связанные с созданием условий для предоставления транспортных услуг населению и организацией транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Регламент Администрации городского округа Самара (утвержден Распоряжением Главы городского округа Самара от 02.07.2007 N 229-р), на положения которого также ссылается Глава г.о. Самары, устанавливает правила организации деятельности Администрации городского округа по реализации ее полномочий. Пункт 4 указанного регламента, определяет порядок подготовки и проведения совещаний с руководителями отраслевых (функциональных) и территориальных органов Администрации городского округа, руководителями муниципальных предприятий, учреждений и иными заинтересованными лицами.

При этом, установленные действующими нормативными правовыми актами предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления, деятельность по реализации полномочий, должны осуществляться Главой г.о. Самара и Администрацией г.о. Самара с соблюдением требований действующего законодательства, в том числе антимонопольного, исключая возможность ограничения, недопущения, устранения конкуренции на том или ином товарном рынке.

Согласно части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности предоставление хозяйствующему субъекту доступа к информации в приоритетном порядке (пункт 6), создание дискриминационных условий (пункт 8).

Под конкуренцией в соответствии с Законом «О защите конкуренции» понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

В соответствии с пунктом 8 статьи 4 Закона «О защите конкуренции» под дискриминационными условиями понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами.

Признаки ограничения конкуренции определены пунктом 17 статьи 4 Закона «О защите конкуренции». К признакам ограничения конкуренции относятся: 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.

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

При рассмотрении настоящего дела Главой г.о. Самара не были представлены пояснения со ссылками на нормативно-правовые акты, в соответствии с которыми указанному субъекту в приоритетном порядке предоставлен доступ к указанной информации и созданы дискриминационные условия другим участникам рынка регулярных перевозок по муниципальным маршрутам г.о. Самара, в том числе, потенциальным.

С учетом вышеизложенного, указанные действия Главы г.о. Самара приводят (могут привести) к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и содержат признаки нарушения пунктов 6 и 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

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

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

В соответствии с Указом № 618 органам местного самоуправления рекомендовано активизировать работу по развитию конкуренции в муниципальных образованиях. В целях реализации основных направлений государственной политики по развитию конкуренции Национальным планом развития конкуренции в РФ предусмотрено рекомендовать органам местного самоуправления обеспечить в своей деятельности приоритет целей и задач по развитию конкуренции на товарных рынках.

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

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

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

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

Согласно части 1 статьи 39.1 Закона «О защите конкуренции», в целях пресечения действий (бездействия), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности либо

ущемлению интересов неопределенного круга потребителей, антимонопольный орган выдает хозяйствующему субъекту, федеральному органу исполнительной власти, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органу или организации, организации, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, государственному внебюджетному фонду предупреждение в письменной форме о прекращении действий (бездействии), об отмене или изменении актов, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, либо об устранении причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, и о принятии мер по устранению последствий такого нарушения.

На основании вышеизложенного, в соответствии со статьей 39.1 Закона «О защите конкуренции», Самарское УФАС России предупреждает о необходимости устранения причин и условий, способствовавших возникновению такого нарушения, путем издания акта органа местного самоуправления (приказа, распоряжения или иного акта), направленного на обеспечение соответствия деятельности органа местного самоуправления требованиям антимонопольного законодательства в сфере организации регулярных перевозок по регулируемым тарифам на территории г.о. Самара и профилактики нарушения требований антимонопольного законодательства в деятельности органа местного самоуправления в указанной сфере с учетом положений, содержащихся в методических рекомендациях, утвержденных Распоряжением Правительства РФ от 18.10.2018 N 2258-р, в рамках предоставленных полномочий, в срок до «29» марта 2019 года.

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

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии <...>

<...>