

Ответчик:

Департамент городского
хозяйства Мэрии г. Ярославля
ул. Андропова, д. 5/24,
г. Ярославль, 150000.

Заявитель:

Балабаев С.А.
Советская пл., д. 1,
г. Ярославль, 150000

Третье лицо:

МУП ГПТ «Яргортранс»
150001, г. Ярославль,
ул. М. Пролетарская, д. 16.

Решение

по делу № 06-03/63-14

21 октября 2014 года г. Ярославль

(решение изготовлено в полном объеме 06.11.2014)

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства (далее – Комиссия) в составе:

председатель Комиссии – руководитель управления Ширков А.В., члены Комиссии: начальник отдела контроля органов власти Гудкевич Е.В., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Гаврилов С.В. при участии:

от Департамента дорожного хозяйства Ярославской области (далее - Департамент) — Косарева А.В., первого заместителя директора департамента (по доверенности);

МУП ГПТ «Яргортранс» и Балабаев С.А. явку своих представителей на заседание Комиссии не обеспечили, доказательства надлежащего уведомления о месте и времени рассмотрения находятся в материалах дела;

рассмотрев на заседании Комиссии 15 октября 2014 года (перерыв до 21.10.2014) дело № 06-03/63-14, возбужденное по признакам нарушения Департаментом городского хозяйства Мэрии г. Ярославля (далее — Департамент) части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон о защите конкуренции),

у с т а н о в и л а:

настоящее дело возбуждено по результатам проведенной внеплановой проверки Департамента, в ходе которой был установлен факт бездействия Департамента, выразившегося в непроведении конкурентных процедур по привлечению юридических и физических лиц к осуществлению регулярных перевозок по маршруту регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок № 84 (пос. Куйбышева — Областная больница).

На заседании Комиссии представитель Департамента пояснил, что за период с 2007 по 2013 год уполномоченными структурными подразделениями мэрии г.Ярославля, отвечающими за организацию транспортного обслуживания населения, проведены конкурсы на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля по 16 внутримunicipальным маршрутам. В 2011 году был составлен график проведения конкурсов на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении. В соответствии с указанным графиком в апреле-мае 2011 года были проведены конкурсы на автобусные маршруты № 35М и № 71, по которым перевозки пассажиров автобусами осуществляются с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте. Результаты указанных торгов были оспорены Ярославским УФАС России (было возбуждено дело о нарушении антимонопольного законодательства, Департамент был признан нарушившим ряд статей Закона о защите конкуренции и выдано предписание). Решение и предписание были оспорены Департаментом в Арбитражном суде Ярославской области, окончательное решение по данному делу было принято Вторым арбитражным апелляционным судом 18.11.2011 в пользу Департамента (решение и предписание были признаны незаконными и недействительными). Судебный спор по данному делу также повлиял на дальнейшую обоснованность проведения конкурсных процедур.

В ходе обсуждения уровня тарифов на перевозки пассажиров и провоз багажа городским общественным транспортом в городе Ярославле на 2012 год депутатами Ярославской областной Думы рекомендовано Мэрии г. Ярославля провести исследование и анализ пассажиропотоков на внутримunicipальных маршрутах. Данный вопрос был проработан структурными подразделениями мэрии г. Ярославля совместно с перевозчиками и в мае 2013 года был заключен договор на выполнение научно-исследовательской работы по оптимизации маршрутной сети городского пассажирского транспорта, в том числе проведению сплошного обследования пассажиропотоков по маршрутной сети города. Проведение конкурсных процедур планировалось Департаментом в течении 2014 года с учетом результатов, полученных по завершению (май 2014) указанной научно-исследовательской работы.

В соответствии с Законом Ярославской области от 04.12.2006 № 90-з «Об организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярных перевозок в Ярославской области» (далее — Закон № 90-з) привлечение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок производится на конкурсной основе. Однако, в сложившихся обстоятельствах, с целью исполнения полномочий по организации транспортного обслуживания населения в границах городского округа (в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ») Департамент для недопущения массовых нареканий населения на ущемление их прав в части предоставления транспортных услуг принял решение не расторгать договоры с перевозчиками, а пролонгировать срок действия действующих договоров на организацию перевозки пассажиров по внутримunicipальным маршрутам до момента проведения конкурсной процедуры в 2014 году.

В настоящее время Департаментом организованы и проводятся открытые конкурсы на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении по целому ряду маршрутов, по некоторым из них уже подведены итоги и заключены договоры. В течение 2014 года Департамент планирует дальнейшее проведение конкурсных процедур по привлечению перевозчиков к работе на всех внутримunicipальных автобусных маршрутах, по которым указанная процедура на настоящий момент не проведена, в том числе и по маршруту № 84.

Принимая решение по делу, Комиссия исходит из следующего.

Согласно ст. 6 Закона № 90-з органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области в пределах своей компетенции в том числе организуют проведение конкурсов на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок на внутримunicipальных маршрутах в городском и пригородном сообщении, определяют порядок их проведения в соответствии с действующим законодательством; заключают с перевозчиками договоры об организации регулярных перевозок на внутримunicipальных маршрутах в городском и пригородном сообщении, контролируют соблюдение условий заключенных договоров.

Статьей 9 Закона 90-з установлено, что регулярные перевозки осуществляются перевозчиками в соответствии с заключенными ими договорами об организации регулярных перевозок, утвержденными расписаниями движения транспортных

средств и правилами организации пассажирских перевозок. Привлечение юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок производится на конкурсной основе в соответствии с действующим законодательством в порядке, установленном Правительством Ярославской области и органами местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией. Договор об организации регулярных перевозок заключается с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, признанным победителем конкурса. Договоры об организации регулярных перевозок заключаются органами местного самоуправления на внутримunicipальных маршрутах в городском и пригородном сообщении.

Согласно части 3 данной статьи заключение договора об организации регулярных перевозок без проведения конкурса допускается в следующих случаях:

- 1) при необходимости осуществления перевозок по временно открытым маршрутам регулярных перевозок в связи с вынужденным закрытием действующих маршрутов регулярных перевозок;
- 2) при необходимости временного осуществления перевозок по маршрутам регулярных перевозок в случае расторжения договора с перевозчиком, ранее осуществлявшим указанные перевозки (до проведения конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок);
- 3) при наличии потребности в привлечении к осуществлению перевозок дополнительного перевозчика в связи с возникновением обстоятельств непреодолимой силы на маршруте регулярных перевозок, которые не могут быть преодолены перевозчиком, ранее заключившим договор об организации регулярных перевозок по указанному маршруту, на срок не более 90 дней;
- 4) если конкурс на право заключения договора об организации регулярных перевозок признан несостоявшимся, поскольку только одна заявка признана соответствующей требованиям и условиям, предусмотренным конкурсной документацией;
- 5) при наличии потребности в привлечении перевозчика к осуществлению регулярных перевозок для обследования потенциального пассажиропотока на открываемом (изменяемом) маршруте на срок не более 90 дней.

Уполномоченный орган и органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией контролируют соблюдение перевозчиками условий заключенных ими договоров об организации регулярных перевозок, ведут реестры договоров об организации регулярных перевозок, заключенных с перевозчиками.

В соответствии с Положением о Департаменте городского хозяйства, утвержденным решением Муниципалитета г. Ярославля от 06.07.2007 № 492 (далее - Положение), Департамент является структурным подразделением мэрии города Ярославля, осуществляющим полномочия мэрии города Ярославля по решению вопросов местного значения в сфере городского хозяйства, в том числе, по организации транспортного обслуживания населения города.

Одной из основных задач Департамента является создание условий для предоставления населению города транспортных услуг, организация

транспортного обслуживания населения в границах города (пункт 2.7 Положения).

Основными функциями Департамента, в том числе, являются (подпункты 11<2>, 11<3> пункта 3.1 Положения):

- осуществление оперативного руководства работой городского пассажирского транспорта общего пользования, контроль за качеством предоставления населению транспортных услуг;

- организация изучения пассажиропотока, потребности населения города в движении городского пассажирского транспорта общего пользования и разрабатывает мероприятия по организации и управлению перевозками, изменению маршрутной сети и расписаний движения, размещению подвижного состава по маршрутам.

Согласно пункту 2.2. Порядка организации и проведения открытого конкурса на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля, утвержденного постановлением мэра г. Ярославля от 03.05.2007 № 1359 (далее - Порядок), функции организатора проведения конкурса выполняет департамент городского хозяйства мэрии города Ярославля. Указанные функции были возложены на Департамент постановлением Мэрии г. Ярославля от 16.03.2011 № 657, вступившим в силу с 20.03.2011 года. До этого времени функции организатора проведения конкурса были возложены на Комитет по транспорту и связи мэрии города Ярославля (до 18.12.2010) и Департамент социально-экономического развития города мэрии города Ярославля (с 18.12.2010 по 20.03.2011).

Материалами дела установлено, что маршрут № 84 ([пос. Куйбышева — Областная больница](#)) был открыт по результатам проведения конкурса от января 2001 года, паспорт данного маршрута разработан МП городского пассажирского транспорта «Яргортранс», согласован директором Департамента и утвержден директором МП «Яргортранс» в 2001 году. Вместе с тем, в ходе рассмотрения настоящего дела Департаментом и МУП ГПТ «Яргортранс» не было представлено надлежащих документов, подтверждающих проведение конкурсных процедур по данному маршруту в 2001 году. Как следует из устных пояснений представителей Департамента и МУП ГПТ «Яргортранс» данные документы были утрачены в силу истечения времени, а также неоднократной смены расположения МУП ГПТ «Яргортранс».

01.01.2007 года в силу вступил Закон № 90-з, который установил необходимость проведения конкурсов для привлечения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к организации регулярных перевозок.

Частью 4 статьи 15 Закона 90-з предусматривалось, что уполномоченный орган и органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обеспечивают проведение конкурсов на право осуществления перевозок по маршрутам регулярного сообщения, открытым до вступления в силу настоящего Закона, до 31 декабря 2010 года. Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществлявшие перевозки по маршрутам регулярного сообщения, открытым до вступления в силу настоящего Закона, вправе продолжить осуществление этой деятельности до начала действия договоров об

организации регулярных перевозок, заключенных в порядке, установленном настоящим Законом.

Из информации, представленной Департаментом, следует, что 16.08.2011 года МУП ГПТ «Яргортранс» заключен договор с ООО «ЯрБус», согласно которому данный перевозчик принимает на себя обязательства по оказанию услуг по перевозке пассажиров автобусами, работающими в режиме перевозки с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршрутам регулярных перевозок на территории города Ярославля на условиях транспорта общего пользования, в том числе, и по маршруту № 84 (пос. Куйбышева — Областная больница). При этом конкурс по привлечению данного хозяйствующего субъекта к осуществлению перевозок не проводился.

Вышеуказанный договор заключался «до даты заключения договора по оказанию услуг по перевозке пассажиров автобусами с победителем проведенного открытого конкурса на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля», но не позднее 31 декабря года, в котором данный договор заключен. По истечении данного срока с перевозчиком в 2012-2013 годах заключались дополнительные соглашения, которыми, в том числе, предусматривалось продление срока действия договора вновь «до проведения конкурса».

На настоящее время по вышеуказанному договору заключено дополнительное соглашение от 18.12.2013, в соответствии с которым «срок действия договора продлен с 01.01.2014 года до даты заключения Департаментом городского хозяйства мэрии г. Ярославля договора на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок с победителем открытого конкурса на право заключения договора на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении с посадкой и высадкой пассажиров в любом не запрещенном правилами дорожного движения месте по маршруту регулярных перевозок, но не позднее 31 декабря 2014 года».

В соответствии с пунктом 1.2 Порядка задач конкурса является создание условий для добросовестной конкуренции юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность в сфере перевозки пассажиров автомобильным транспортом путем объективной оценки их квалификации и возможностей обеспечения справедливого отбора лучших кандидатур.

Пунктом 2.1 Порядка предусмотрено, что конкурс проводится, в том числе, в случае истечения срока действия или расторжения договора об организации пассажирских перевозок, таким образом, при заключении договора с ООО «ЯрБус» Департамент должен был провести конкурсы на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении по маршруту № 84.

Непроведение Департаментом в период с 20.03.2011 года по настоящее время конкурса по отбору юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере перевозки пассажиров автомобильным

транспортом по маршруту регулярного сообщения № 84 ([пос. Куйбышева — Областная больница](#)), исключает возможность реализации указанной в Порядке цели (задачи) проведения конкурса, что не может не влиять на конкуренцию, так как состязательность хозяйствующих субъектов за обладание соответствующим ресурсом устраняется.

Рынок услуг по оказанию услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, как в границах территории г. Ярославля, так и на территории Ярославской области, является высококонкурентным, характеризуется значительным количеством, выступающих на нем хозяйствующих субъектов (по информации Департамента в настоящее время перевозки по маршрутам регулярного сообщения автомобильным транспортом в границах города Ярославля осуществляет 82 хозяйствующих субъекта — перевозчика).

Довод Департамента о том, что конкурентные процедуры не проводились, в том числе, в связи с тем, что с мая 2013 года проводилась [научно-исследовательская работа по оптимизации маршрутной сети городского пассажирского транспорта и проведение сплошного обследования пассажиропотоков по маршрутной сети города, и поэтому проведение конкурсных процедур планировалось Департаментом с учетом результатов данной работы](#), Комиссией не принимается, поскольку итоги данной работы, как пояснил представитель Департамента на заседании Комиссии, не являются для органа местного самоуправления обязательными и носят лишь рекомендательный характер. Кроме того, данное основание не предусмотрено ни Законом № 90-з, ни Порядком, как исключение для непроведения конкурсных процедур. Вместе с тем, проведение данной научно-исследовательской работы не помешало Департаменту в октябре 2013 года привлечь к осуществлению перевозок по маршрутам № 36, № 38 новых хозяйствующих субъектов (ООО «Транском-Авто»), что прямо противоречит их доводу о необходимости первоначальной оптимизации маршрутной сети городского пассажирского транспорта для дальнейшего проведения торгов.

В силу части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции органам местного самоуправления, иным осуществляющим функции указанных органов органам или организациям, организациям, участвующим в предоставлении государственных или муниципальных услуг, запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающее состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные претенденты на приобретение (выполнение) товара (работ, услуг), доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Неисполнение Департаментом требований, установленных нормами Закона № 90-з и Порядка, объективно исключило доступ неопределенного круга хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою предпринимательскую деятельность в сфере перевозок автомобильным транспортом, к конкурентно значимой услуге и не обеспечило предусмотренную законом степень информированности потенциальных претендентов на выполнение данных работ. Хозяйствующий

субъект, с которыми был заключен договор на организацию перевозок по маршруту № 84 ([пос. Куйбышева — Областная больница](#)), поставлен в преимущественное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, поскольку получил доступ на рынок услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом без [проведения специально предусмотренной действующим законодательством конкурентной процедуры](#).

[Следует отметить, что антимонопольным органом в ходе рассмотрения дела была проанализирована информация о проведении Департаментом конкурсов на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля, размещенная на официальном сайте Департамента. Тот факт, что органом местного самоуправления проводились и проводятся в настоящее время соответствующие конкурсы был подтвержден представителем Департамента на заседании Комиссии.](#) Следовательно, возможность проведения конкурсов у Департамента имелась. Более того, Департамент не только имел возможность проведения данных конкурсов, но и обязан был это сделать.

[То обстоятельство, что в период с 2011 по 2014 гг. Департаментом проводились конкурсы на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля, в которых принимали участие организации, занимающиеся данным видом деятельности, подтверждает, что рассмотренный рынок является конкурентным, следовательно, реальная угроза конкурентным отношениям имела место.](#)

Таким образом, бездействие Департамента по непроведению в период с 20.03.2011 года по настоящее время конкурса на право заключения договоров на организацию регулярных перевозок автомобильным транспортом в городском сообщении на территории города Ярославля по маршруту регулярного сообщения № 84 ([пос. Куйбышева — Областная больница](#)), образует состав нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, поскольку данное нарушение привело к фактическому устранению конкуренции на товарном рынке по оказанию услуг по перевозке пассажиров автомобильным транспортом по маршруту № 84 ([пос. Куйбышева — Областная больница](#)).

В действиях должностного лица Департамента городского хозяйства Мэрии г. Ярославля усматриваются признаки нарушения части 1 статьи 14.9 КоАП РФ.

Руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 – 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Комиссия

р е ш и л а:

1. Признать Департамент городского хозяйства Мэрии г. Ярославля нарушившим часть 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

2. Выдать Департаменту городского хозяйства Мэрии г. Ярославля обязательное для исполнения предписание о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции.

3. Передать материалы данного дела должностному лицу Ярославского УФАС России для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении предусмотренном частью 1 статьи 14.9 в отношении должностного лица Департамента городского хозяйства Мэрии г. Ярославля.

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

Департамент городского
хозяйства Мэрии г. Ярославля
150000, г. Ярославль,
ул. Андропова, д. 5/24.

ПРЕДПИСАНИЕ

по делу № 06-03/63-14

06 ноября 2014 года г. Ярославль

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ярославской области по рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства в составе:

председатель Комиссии – руководитель управления Ширков А.В., члены Комиссии: начальник отдела контроля органов власти Гудкевич Е.В., главный специалист-эксперт отдела контроля органов власти Гаврилов С.В. руководствуясь частью 3 статьи 23, частью 1 статьи 39, частью 4 статьи 41, статьей 50 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», на основании своего решения от 21 октября 2014 года по делу № 06-03/63-14 о нарушении Департаментом городского хозяйства Мэрии г. Ярославля части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

ПРЕДПИСЫВАЕТ:

Департаменту городского хозяйства Мэрии г. Ярославля принять меры к

организации и проведению конкурса по отбору юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере перевозки пассажиров автомобильным транспортом, по маршруту регулярного сообщения № 84 [поселок Куйбышева — Областная больница](#).

Предписание исполнить и сообщить об исполнении в срок до 26.12.2014 года.

Предписание может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня его вынесения.

Председатель Комиссии А.В. Ширков

Члены Комиссии Е.В. Гудкевич

С.В. Гаврилов