

Решение по делу № 02-30/2011-022

РЕШЕНИЕ

Резолютивная часть решения оглашена "29" февраля 2012 г.
Иваново

город

В полном объеме решение изготовлено "07" марта 2012 г.

Комиссия Управления Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства (далее – Комиссия Ивановского УФАС России, Комиссия) в составе: <...> ,

рассмотрев дело № 02-30/2011-022 по признакам нарушения Комитетом Ивановской области по транспорту (153013, г. Иваново, ул. Куконковых, д.139), Администрацией Кинешемского муниципального района Ивановской области (155800, г. Кинешма, ул. Ленина, д.12) и индивидуальным предпринимателем Буреевым Романом Викторовичем (<...>) статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции),

УСТАНОВИЛА:

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Ивановской области (далее – Ивановское УФАС России, Управление) поступило обращение Кинешемской городской прокуратуры с документами, полученными в ходе проведения прокурорской проверки соблюдения Администрацией Кинешемского муниципального района (далее – Администрация) действующего законодательства при организации пассажирских перевозок. В обращении указывается на нарушение органом местного самоуправления положений Закона о защите конкуренции в части заключения договоров перевозки пассажиров с рядом хозяйствующих субъектов без проведения конкурсного отбора перевозчиков.

По запросу Ивановского УФАС России Администрация представила заверенные копии соответствующих договоров, в том числе договор от 30.04.2009, заключенный между Администрацией и ИП Буреевым Р.В. на организацию и осуществление перевозок пассажиров на пригородных регулярных маршрутах автомобильным транспортом общего пользования по территории Кинешемского муниципального района (далее – договор от 30.04.2009).

Договором от 30.04.2009 предусматривается осуществление автобусами ИП Буреева Р.В. пассажирских перевозок по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – г.Наволоки - сан.Станко».

Как следует из сопроводительного письма Администрации, представленные договоры, в том числе договор от 30.04.2009 с ИП Буреевым Р.В., заключены на основании ранее действовавших договоров на осуществление пассажирских перевозок между Комитетом Ивановской области по транспорту и этими же перевозчиками без изменения маршрутов перевозок и расписания движения.

В результате рассмотрения представленных материалов Ивановским УФАС России установлено, что договор от 30.04.2009 между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Буреевым Р.В. заключен без проведения предшествующих процедур отбора перевозчиков.

Таким образом, Администрация Кинешемского муниципального района и ИП Буреев Р.В., заключив договор от 30.04.2009 на осуществление пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – г.Наволоки - сан.Станко» без проведения открытого конкурса, лишили возможности других хозяйствующих субъектов, имеющих соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства, принять участие в конкурсном отборе и претендовать на победу в нем. То есть, в связи с заключением указанного договора без проведения предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков, доступ другим хозяйствующим субъектам на товарный рынок пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – г.Наволоки - сан.Станко» был ограничен.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции установлен запрет на заключение соглашений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

В связи с изложенным, приказом руководителя Ивановского УФАС России от 04.07.2011 № 84 возбуждено дело № 02-30/2011-022 о нарушении антимонопольного законодательства по признакам нарушения Администрацией Кинешемского муниципального района Ивановской области и ИП Буреевым Р.В. пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции и создана Комиссия по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства.

Определением от 06.07.2011 дело № 02-30/2011-022 о нарушении антимонопольного законодательства назначено к рассмотрению на 23.08.2011.

На заседании Комиссии 23.08.2011 представителем Администрации Кинешемского муниципального района Карповым С.Е. (доверенность на участие в рассмотрении дела от 19.08.2011 № 1307) заявлено ходатайство об объединении дела № 02-30/2011-022 и дел № 02-30/2011-023 - 028 в одно производство. В удовлетворении ходатайства Комиссией отказано, так как данные дела возбуждены в отношении Администрации Кинешемского муниципального района и разных хозяйствующих субъектов. Объединение дел не будет способствовать полному, всестороннему и объективному их рассмотрению.

В соответствии с частями 1, 5 статьи 47 Закона о защите конкуренции определениями Комиссии от 23.08.2011 и от 06.10.2011 рассмотрение дела № 02-30/2011-022 о нарушении антимонопольного законодательства откладывалось в связи с необходимостью получения дополнительных доказательств до 06.10.2011 и

до 02.11.2011. Определением от 23.08.2011 к участию в рассмотрении данного дела в качестве заинтересованного лица привлечен Комитет Ивановской области по транспорту (далее – Комитет).

Определением Комиссии от 02.11.2011 рассмотрение дела № 02-30/2011-022 о нарушении антимонопольного законодательства откладывалось до 29.11.2011 в связи с отсутствием доказательств, свидетельствующих о надлежащем извещении ИП Буреева Р.В. о времени и месте рассмотрения дела № 02-30/2011-022.

При рассмотрении дела ИП Буреев Р.В. нарушение законодательства не признал и поддержал свои письменные пояснения, в которых сообщалось, в том числе следующее.

С 30.04.2009 ИП Буреев Р.В. осуществляет пассажирские перевозки на основании договора от 30.04.2009, заключенного с Администрацией Кинешемского муниципального района. Проводился ли какой-либо отбор перевозчиков для заключения договора на осуществление пассажирских перевозок, ИП Буреев Р.В. ответить затрудняется. На момент заключения с Администрацией договора от 30.04.2009 у него имелся действующий договор от 01.01.2009 № 053/09 на осуществление пассажирских перевозок по тому же маршруту, заключенный с Комитетом Ивановской области по транспорту и связи.

На заседаниях Комиссии представителем Комитета Ивановской области по транспорту Чуенковым Е.М. (доверенность на участие в рассмотрении дела от 26.10.2011 № 2571/01-06/01) даны пояснения о том, что Комитет Ивановской области по транспорту заключал с ИП Буреевым Р.В. договоры на осуществление пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко – г.Наволоки», считая его пригородным. В конце 2010 года, посчитав данный маршрут внутримunicipальным и передав его в ведение Администрации Кинешемского муниципального района, Комитет исключил маршрут из реестра пригородных и межмуниципальных маршрутов Ивановской области, расторгнул договор с ИП Буреевым Р.В. В настоящее время Комитет Ивановской области по транспорту не имеет действующих договоров с ИП Буреевым Р.В. на осуществление пассажирских перевозок по указанному маршруту.

В ходе рассмотрения дела перевозчиком и Комитетом представлены в материалы дела копии паспортов маршрута, на пассажирские перевозки по которому заключались договоры ИП Буреевым Р.В. с Администрацией и с Комитетом. Несмотря на различные формулировки маршрута в договорах: «г.Кинешма – г.Наволоки – сан.Станко» и «г.Кинешма – сан.Станко – г.Наволоки», сравнительный анализ представленных паспортов маршрута показал, что все договоры с ИП Буреевым Р.В. заключались на один и тот же маршрут «г.Кинешма – сан.Станко».

Комиссия при рассмотрении дела пришла к выводу, что действия всех субъектов, участвующих в организации пассажирских перевозок по регулярному маршруту пригородного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко» (ИП Буреев Р.В., Комитет Ивановской области по транспорту и Администрация Кинешемского муниципального района), привели к тому, что на протяжении длительного периода времени перевозка пассажиров по указанному маршруту осуществляется ИП Буреевым Р.В., допущенным к транспортному обслуживанию пассажиров на указанном маршруте Комитетом Ивановской области по транспорту и

Администрацией Кинешемского муниципального района без проведения конкурсного отбора перевозчиков. Это повлекло за собой недопущение конкуренции за право осуществлять такие перевозки и ограничило доступ на данный товарный рынок (деятельность по перевозке пассажиров и багажа на автобусном маршруте регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко») другим хозяйствующим субъектам, имеющим соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства.

Указанные действия Администрации Кинешемского муниципального района, Комитета Ивановской области по транспорту и ИП Буреева Р.В. содержат в себе признаки осуществления данными субъектами согласованных действий, нарушающих требования статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Определением Комиссии от 29.11.2011 рассмотрение дела № 02-30/2011-022 о нарушении антимонопольного законодательства откладывалось до 12.01.2012 в связи с обнаружением в действиях ответчиков признаков иного нарушения антимонопольного законодательства, чем нарушение, по признакам которого было возбуждено данное дело. Указанным определением, к рассмотрению дела № 02-30/2011-022 в качестве ответчика по делу, привлечен Комитет Ивановской области по транспорту.

Из письменных пояснений Администрации Кинешемского муниципального района и пояснений, изложенных ее представителем в ходе рассмотрения настоящего дела на заседаниях Комиссии, следует, что Администрация не согласна с вменяемым ей в вину нарушением антимонопольного законодательства. В силу того, что маршрут «г.Кинешма – сан.Станко» является пригородным, то организация пассажирского обслуживания населения по указанному маршруту входит в полномочия Комитета Ивановской области по транспорту. Вследствие этого, действия Администрации по заключению договора от 30.04.2009 с ИП Буреевым Р.В. не влекут юридических последствий и, соответственно, не могут расцениваться как нарушение антимонопольного законодательства.

Комитет Ивановской области по транспорту представил пояснения о том, что ситуация, сложившаяся при организации пассажирского обслуживания населения по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко», характеризуется им как бездействие Комитета по инвентаризации муниципальных договоров с перевозчиками. Кроме того, представитель Комитета на заседании Комиссии 12.01.2012 заявил ходатайство о привлечении к участию в рассмотрении дела в качестве ответчика Прокуратуры Ивановской области, а также о необходимости запросить у Прокуратуры сведения о результатах прокурорской проверки Комитета, проводимой в 2008 году.

Указанное ходатайство было удовлетворено Комиссией лишь в части запроса сведений о результатах прокурорской проверки Комитета в 2008 году.

На запрос Управления Прокуратурой Ивановской области представлены копии документов, содержащих сведения о результатах рассмотрения Прокуратурой в 2008 году обращения предпринимателя с жалобой на действия Комитета Ивановской области по транспорту и связи по вопросу организации маршрутов «Кинешма – Наволоки», «Кинешма – Наволоки – сан.им.Станко», «Кинешма – д/о Решма», «Наволоки – Кинешма – д/о Решма», «Кинешма – Зобнино», «Кинешма – д/о

Решма – с.Решма», «Кинешма – Шилекша – Зобнино» и других. Из содержания письма Прокуратуры от 27.08.2008 № 7-274-08, направленного по результатам рассмотрения обращения Приказчикова А.Б., следует, что вышеназванные маршруты являются межмуниципальными, поскольку функционируют между двумя муниципальными образованиями, а именно: городским округом Кинешма и Кинешемским муниципальным районом. Таким образом, Прокуратурой установлено, что вышеназванные маршруты организованы Комитетом в рамках полномочий, предоставленных ему действующим законодательством.

Рассмотрев материалы дела, заслушав доводы лиц, участвующих в деле, Комиссия Ивановского УФАС России установила следующее.

Между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Буреевым Р.В. 30.04.2009 был заключен договор на организацию и осуществление перевозок пассажиров по территории Кинешемского муниципального района по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко». Данный договор был заключен не по результатам конкурсного отбора перевозчиков, а, как утверждают стороны договора, на основании заключенных ИП Буреевым Р.В. ранее с Комитетом Ивановской области по транспорту и связи аналогичных договоров на перевозку пассажиров по тому же маршруту.

Возбуждая настоящее дело, Ивановское УФАС России руководствовалось следующими доводами, а также нормами законодательства, действовавшими на момент заключения договора от 30.04.2009.

Порядок организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на территории Ивановской области, на дату заключения указанного договора, был определен Законом Ивановской области от 29.12.2000 № 93-ОЗ «О пассажирских перевозках автомобильным транспортом в Ивановской области» (далее – Закон № 93-ОЗ).

Как установлено статьей 7 Закона № 93-ОЗ к полномочиям органов местного самоуправления муниципального района относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района.

Пунктом 9 статьи 9 Закона № 93-ОЗ установлено, что допуск перевозчиков к выполнению пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения осуществляется на основе конкурсного отбора, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

Комиссией было установлено, и не опровергалось впоследствии сторонами соглашения, что договор от 30.04.2009 был заключен без проведения процедуры отбора перевозчиков, что, в свою очередь, повлекло за собой недопущение конкуренции за право участвовать в отборе и претендовать на победу в нем другим хозяйствующим субъектам, обладающим соответствующей лицензией и необходимыми транспортными средствами.

Поскольку в сфере пассажирских перевозок в Ивановской области осуществляют деятельность множество хозяйствующих субъектов, то, заключив указанное соглашение (договор от 30.04.2009), Администрация и ИП Буреев Р.В. ограничили доступ на данный товарный рынок (деятельность по перевозке пассажиров и

багажа на автобусном маршруте регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко») другим хозяйствующим субъектам, имеющим соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции установлен запрет на заключение соглашений между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности, к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов. Следовательно, в действиях Администрации Кинешемского муниципального района и ИП Буреева Р.В. по заключению договора от 30.04.2009 без предшествующего конкурсного отбора перевозчиков Ивановское УФАС России усмотрело признаки нарушения пункта 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции.

Однако в ходе рассмотрения настоящего дела Комиссией были обнаружены признаки иного нарушения антимонопольного законодательства, чем нарушение, по признакам которого было возбуждено данное дело, в связи с чем Комиссия пришла к следующим выводам.

На основании договора от 30.04.2009, заключенного с Администрацией Кинешемского муниципального района, ИП Буреев Р.В. осуществляет пассажирские перевозки по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко».

Данный маршрут, в соответствии со статьей 2 Закона № 93-ОЗ, действовавшего на момент заключения данного договора, подпадает под определение **пригородного** маршрута - маршрут регулярного сообщения между населенными пунктами на расстоянии до пятидесяти километров включительно между границами этих населенных пунктов, а также **межмуниципального** маршрута - маршрут между пунктами, расположенными в разных муниципальных образованиях.

Данный вывод сделан в силу того, что городской округ Кинешма не входит в состав Кинешемского муниципального района (ч.1 ст.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), то есть город Кинешма и Кинешемский муниципальный район являются разными муниципальными образованиями.

Согласно пункту 1 статьи 6 Закона № 93-ОЗ полномочия по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом **на пригородных и межмуниципальных маршрутах** были возложены на Правительство Ивановской области.

В связи с тем, что Комитет Ивановской области по транспорту является центральным исполнительным органом государственной власти Ивановской области, проводящим государственную политику в сфере транспорта, осуществляющим управление и координацию по вопросам транспорта, а также функциональное регулирование в сфере транспорта в Ивановской области в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством (Указ Губернатора Ивановской области от 18.06.2010 № 74-уг "Об утверждении Положения о комитете Ивановской области по транспорту") – далее – Положение, то полномочия по заключению договоров на осуществление регулярных

пассажирских перевозок по данному маршруту предоставлены Комитету Ивановской области по транспорту.

Пунктом 3.1 Положения предусмотрено, что он выполняет функции организатора пассажирских перевозок автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом в пригородном и межмуниципальном сообщении на территории Ивановской области.

Пунктом 3.7.7 Положения установлено, что организатор перевозок допускает перевозчиков к выполнению регулярных пассажирских перевозок на основе конкурсного отбора.

Кроме того, пунктом 3.7.12 Положения также установлено, что Комитет **не допускает выполнения перевозок пассажиров** на установленных договором регулярных маршрутах **перевозчиками, не заключившими в установленном порядке договоры об организации перевозок пассажиров на данных маршрутах.**

Более того, в пункте 4 статьи 9 Закона Ивановской области от 11.04.2011 № 25-ОЗ «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Ивановской области» (Закон № 25-ОЗ), вступившего в силу 01.05.2011, установлено, что на Правительство Ивановской области возлагаются полномочия по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на пригородных и межмуниципальных маршрутах.

Наличие длительных хозяйствующих связей, обосновывающих согласованные действия сторон, находит свое подтверждение в представленных Комитетом и предпринимателем копиях договоров, в соответствии с которыми предприниматель осуществляет свою деятельность на автобусном маршруте «г.Кинешма – сан.Станко» с 2009 года. В результате ухода с рынка предыдущего перевозчика Комитет Ивановской области по транспорту обратился к ИП Бурееву Р.В. с предложением заключить договор на обслуживание данного маршрута. Кандидатуры иных хозяйствующих субъектов Комитетом не рассматривались.

Реализуя свои законные полномочия Комитет Ивановской области по транспорту на протяжении длительного периода (согласно имеющимся в материалах настоящего дела документам – с января 2009 года), неоднократно заключал с ИП Буреевым Р.В. договоры на осуществление пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко», не принимая, при этом, мер для проведения конкурсного отбора перевозчиков. Документов, опровергающих данные выводы Комиссии, в ходе рассмотрения дела Комитетом не представлено.

Как следует из материалов дела и подтверждается Комитетом, данные договоры продолжали заключаться сторонами до 2011 года, вне процедуры конкурсного отбора хозяйствующих субъектов и без их уведомления о возможности обслуживания данного маршрута.

Установлено, что у Комитета было достаточно времени не только для опубликования в официальных средствах массовой информации извещения о намерении заключить договор, но и для организации конкурса на право заключения такого договора, что подтверждается хронологией заключения данных договоров:

- договор от 01.01.2009 № 053/09, действовал до проведения конкурса или до 30.09.2009;

- договор от 01.10.2009 № 156/09, действовал до проведения конкурса или до 31.12.2010;

- временный договор от 01.10.2010 № 087/10, срок действия которого был определен до заключения договора по результатам конкурса, расторгнут дополнительным соглашением № 1 от 20.04.2011 (вступило в силу 28.04.2011).

Комиссией установлено и подтверждается письменными пояснениями Комитета (письма от 26.10.2011 и от 31.10.2011), что, на сегодняшний день, он прекратил организацию транспортного обслуживания населения на маршруте «г.Кинешма – сан.Станко» по причине его передачи в ноябре 2010 года в ведение Кинешемского муниципального района.

Однако, Комитет продолжал осуществлять полномочия по организации транспортного обслуживания населения на данных маршрутах до 28.04.2011 (до расторжения договора от 01.10.2010), по-прежнему не принимая мер для проведения конкурсного отбора перевозчиков.

Помимо указанного, 30.04.2009 между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Буреевым Р.В. был заключен договор на организацию и осуществление перевозок пассажиров по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко» без соблюдения предшествующей процедуры отбора перевозчиков.

Тем не менее, в ответ на определение Комиссии от 23.08.2011, Администрация сообщает, что, на момент заключения указанного договора, она не располагала правовыми документами, подтверждающими ее полномочия в данном вопросе и организация транспортного обслуживания населения на маршруте «г.Кинешма – сан.Станко» относится к полномочиям Комитета.

Представляя данную информацию в Ивановское УФАС России, Администрация Кинешемского муниципального района ссылается на то, что 12.10.2007 она обращалась с запросом в Комитет Ивановской области по транспорту и связи с просьбой о передаче в ведение муниципального района ряда маршрутов пригородного и межмуниципального сообщения. Письмом Комитета Ивановской области по транспорту и связи от 25.10.2007 в передаче полномочий отказано, по той причине, что маршруты, указанные в обращении относятся к межмуниципальным маршрутам, в том числе маршрут «г.Кинешма – сан.Станко».

Однако, несмотря на указанные обстоятельства, договор от 30.04.2009 между Администрацией и перевозчиком был заключен и до настоящего времени не расторгнут. ИП Буреев Р.В. на основании данного договора осуществляет регулярные пассажирские перевозки по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко».

В материалах дела имеется также письмо Комитета от 11.10.2010 № 1966/01-09, в котором он предлагает Главе Кинешемского муниципального района провести совместную ревизию реестра пригородных маршрутов регулярного автобусного сообщения Кинешемского муниципального района и маршрутную сеть Кинешемского района, входящую в реестр регулярных автобусных маршрутов

пригородного сообщения Ивановской области. При этом Комитет предлагает, в случае отсутствия каких-либо маршрутов из реестра Ивановской области в реестре района, внести данные маршруты в реестр Кинешемского района и заключить договоры с перевозчиками.

Администрация Кинешемского муниципального района сообщает об исполнении указанного поручения Комитета Ивановской области по транспорту и о заключении договоров на осуществление пассажирских перевозок с перевозчиками (письмо от 26.10.2010 № 1913).

Однако, в ходе рассмотрения настоящего дела ни Комитет, ни Администрация не представили доказательств законности процедуры передачи маршрутов пригородного сообщения Ивановской области (в том числе маршрута «г.Кинешма – сан.Станко») в реестр внутримunicipальных маршрутов Кинешемского района. Более того, действия по передаче маршрутов противоречат действующему законодательству (Закону № 93-ОЗ, действовавшему до 01.05.2011 и Закону № 25-ОЗ).

Таким образом, организация транспортного обслуживания населения по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко» относится к полномочиям Комитета Ивановской области по транспорту и не может быть делегирована им органам местного самоуправления.

Как установлено Комиссией, Комитет и Администрация осознавали незаконность данной процедуры и изначально правильно квалифицировали статус маршрута как пригородный, что подтверждается письмом Комитета от 12.10.2007. Однако, несмотря на это, в 2010 году, исходя из обоюдного и субъективного подхода, они стали рассматривать данный маршрут как внутримunicipальный, без легального изменения его статуса и территории пролегания маршрута.

Таким образом, сам факт предложения провести ревизию маршрутов в целях их последующей передачи в введение Кинешемского муниципального района, согласие Администрации на ее осуществление, передача и принятие маршрутов, оформленные перепиской, свидетельствует об осуществлении данными субъектами согласованных действий по изменению сферы ответственности на товарных рынках пассажирских перевозок, в том числе по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко».

На сегодняшний день организация транспортного обслуживания на территории Ивановской области регулируется Законом № 25-ОЗ. Согласно статье 9 данного Закона полномочия организатора перевозок на пригородных и межмunicipальных маршрутах возложены на органы исполнительной власти Ивановской области.

В связи с этим, организация транспортного обслуживания населения на маршруте «г.Кинешма – сан.Станко» относится к полномочиям Комитета, что подтверждается, в том числе пояснениями представителя Комитета, данными в ходе заседания Комиссии 12.01.2012. Однако Комитет не предпринимает мер по организации отбора перевозчиков, продолжая предоставлять полномочия по организации транспортного обслуживания населения на указанном маршруте Администрации Кинешемского муниципального района и, соответственно, снимает с себя обязанность организатора пассажирских перевозок на данном маршруте.

Администрация Кинешемского муниципального района осознает, что маршрут «г.Кинешма – сан.Станко», согласно Закону № 25-ОЗ, не может быть отнесен к внутримunicipальным и, в связи с этим, не проводит конкурсный отбор перевозчиков, однако продолжает осуществлять функции организатора перевозок ввиду того, что Комитет, вопреки закону, считает данный маршрут переданным в ведение Кинешемского района.

Как следует из пояснений ИП Буреева Р.В., представленных в ходе рассмотрения настоящего дела, все договоры на осуществление пассажирских перевозок, заключаемые перевозчиком с Комитетом Ивановской области по транспорту и с Администрацией Кинешемского муниципального района, были заключены без проведения предшествующей процедуры отбора перевозчиков, несмотря на требования действующего законодательства. До настоящего времени, ИП Буреев Р.В. осуществляет пассажирские перевозки по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко» на основании договора от 30.04.2009, заключенного с Администрацией Кинешемского муниципального района.

При рассмотрении настоящего дела Комиссией установлено, что лицам, участвующим в деле были заранее известны требования действующего законодательства о необходимости заключения договоров на осуществление пассажирских перевозок только по результатам конкурсного отбора перевозчиков. Однако Комитетом Ивановской области по транспорту, Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Буреевым Р.В. все договоры на осуществление пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко» заключались без соблюдения данных процедур. При таких обстоятельствах ИП Бурееву Р.В. предоставлено явное преимущество в осуществлении хозяйственной деятельности.

Учитывая вышеизложенное, Комиссия приходит к следующему выводу: ИП Буреев Р.В., в виду того, что Комитет не реализует возложенные на него законом полномочия, а Администрация, пользуясь этим, допускает перевозчика к пассажирским перевозкам, продолжает осуществлять деятельность по перевозке пассажиров и извлекать прибыль в отсутствие конкуренции.

При этом вышеназванные действия соответствуют как интересам ИП Буреева Р.В., так и интересам Администрации Кинешемского муниципального района и Комитета Ивановской области по транспорту.

Доводы Администрации о том, что общественным отношениям, охраняемым Законом о защите конкуренции, не причинен вред, а, следовательно, привлечение к ответственности за осуществление согласованных действий исключается, не принимается Комиссией.

Ответственность за нарушение п.4 ст.16 Закона о защите конкуренции наступает не только в случае недопущения, ограничения или устранения конкуренции, но и в случае установления такой угрозы.

В ходе рассмотрения настоящего дела, в целях анализа воздействия, которое оказывают исполнительные органы государственной власти Ивановской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области на состояние конкуренции на рынках услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом, Ивановское УФАС России провело

анкетирование перевозчиков.

В анкетировании могли принять участие все желающие, так как анкета была размещена на сайте Ивановского УФАС России www.ivanovo.fas.gov.ru в разделе «Методические рекомендации».

В Ивановское УФАС России поступило 15 анкет, заполненных перевозчиками.

По мнению перевозчиков, действия исполнительных органов государственной власти Ивановской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Ивановской области, выразившиеся в заключении договора на осуществление регулярных перевозок с конкретным перевозчиком, без проведения конкурсного отбора на право заключения такого договора (за исключением временного договора), необоснованно препятствуют осуществлению деятельности по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом и могут привести к недопущению, ограничению и устранению конкуренции.

Сфера пассажирских перевозок Ивановской области является конкурентной, так как в данной сфере осуществляют деятельность множество хозяйствующих субъектов, что подтверждается следующим.

Согласно статье 17 Федерального закона от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – Закон № 128-ФЗ) лицензированию подлежит, в том числе деятельность по перевозке пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек.

При этом, согласно статье 2 Закона № 128-ФЗ, под лицензией понимается специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Таким образом, на территории Ивановской области перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек вправе осуществлять хозяйствующие субъекты и из других регионов страны.

Кроме того, только на территории Ивановской области перевозку пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек, осуществляют 397 лицензиатов (письмо Управления государственного автодорожного надзора по Ивановской области от 03.10.2011 № 37569).

Согласно ч.1 ст.2 Закона о защите конкуренции антимонопольное законодательство Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, иных федеральных законов.

В соответствии с ч.2 ст.1 Закона о защите конкуренции его целями являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных

рынков.

Общественные отношения в указанной сфере являются значимыми.

При этом, согласно ст.4 Закона о защите конкуренции, под конкуренцией 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.

Таким образом, антимонопольное законодательство основывается на принципах равенства участников гражданских правоотношений и состязательности хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

Товарный рынок, в смысле п.4 ст.4 Закона о защите конкуренции, это сфера обращения товара (в том числе товара иностранного производства), который не может быть заменен другим товаром, или взаимозаменяемых товаров (далее - определенный товар), в границах которой (в том числе географических) исходя из экономической, технической или иной возможности либо целесообразности приобретатель может приобрести товар, и такая возможность либо целесообразность отсутствует за ее пределами.

Таким образом, в рассматриваемых правоотношениях товарным рынком является деятельность по перевозке пассажиров и багажа на автобусном маршруте регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко».

В этой связи предоставление права на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения должно осуществляться способами, обеспечивающими равные условия доступа лиц, имеющих соответствующие лицензии к осуществлению пассажирских перевозок.

Конкурс, по своей юридической природе, направлен на стимулирование добросовестной конкуренции, расширение равных возможностей для участия физических и юридических лиц в данной сфере деятельности, повышение культуры и качества обслуживания, а также **на обеспечение безопасности перевозок пассажиров**. Предоставление названного права без проведения публичных процедур в приоритетном порядке, создает для лиц, которым предоставлено такое право, преимущественное положение, исключающее какую-либо возможность конкуренции иных перевозчиков, поскольку исключает свободный доступ перевозчиков (на равных для всех условиях) к осуществлению перевозок по маршруту регулярного сообщения на территории Ивановской области. Кроме того, в данном случае отсутствуют гарантии безопасности пассажирских перевозок, поскольку вопрос о соответствии перевозчиков тем или иным требованиям законодательства о безопасности дорожного движения рассматривается конкурсной комиссией (Организатором перевозок при проведении отбора перевозчиков). Допуск же хозяйствующего субъекта к осуществлению пассажирских перевозок без проведения предшествующей процедуры отбора перевозчиков свидетельствует об отсутствии проверки данного перевозчика на предмет безопасности оказываемых им услуг по перевозке пассажиров.

По ходатайству представителя Комитета Управлением запрашивались сведения у

Прокуратуры Ивановской области о результатах рассмотрения в 2008 году обращения перевозчика в отношении Комитета Ивановской области по транспорту и связи.

Как следует из представленных Прокуратурой документов, ИП Приказчиков А.Б. обратился в августе 2008 года в Прокуратуру Ивановской области с жалобой на действия Комитета Ивановской области по транспорту и связи. По мнению перевозчика, Комитет вмешивается в компетенцию и полномочия Администрации Кинешемского муниципального района в сфере организации пассажирских перевозок на территории Кинешемского района, чем превышает свои полномочия, предусмотренные Положением о Комитете Ивановской области по транспорту и связи (утверждено постановлением Правительства Ивановской области от 16.03.2006 № 38-п). ИП Приказчиков А.Б. считает, что Комитет, заключая договоры с отдельными перевозчиками на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам «Кинешма – Наволоки», «Кинешма – Наволоки – сан.им.Станко», «Кинешма – д/о Решма», «Наволоки – Кинешма – д/о Решма», «Кинешма – Зобнино», «Кинешма – д/о Решма – с.Решма», «Кинешма – Шилекша – Зобнино» и иным аналогичным маршрутам, превышает свои полномочия, поскольку организатором перевозок на вышеуказанных маршрутах является Администрация.

По результатам рассмотрения обращения ИП Приказчикова А.Б. Прокуратура ответила перевозчику (исх. № 7-274-08 от 27.08.2008), что в соответствии с действующим законодательством (Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», Закон № 93-ОЗ, Положение о Комитете) вышеназванные маршруты являются межмуниципальными, поскольку функционируют между двумя муниципальными образованиями, а именно: городским округом Кинешма и Кинешемским муниципальным районом. Таким образом, Прокуратура пришла к выводу, что вышеназванные маршруты организованы Комитетом Ивановской области по транспорту и связи в рамках полномочий, предоставленных ему действующим законодательством.

Предоставленные Прокуратурой сведения о результатах рассмотрения в 2008 году обращения ИП Приказчикова А.Б. подтверждают выводы Комиссии о полномочиях Комитета на организацию транспортного пассажирского обслуживания по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко».

Комиссия, в ходе рассмотрения данного дела приходит к выводу, что сложившаяся практика взаимоотношений между Администрацией и Комитетом позволила последнему не организовывать конкурсный отбор перевозчиков на данном маршруте, ссылаясь на то, что он передан в ведение Кинешемского муниципального района. Кинешемский муниципальный район, в свою очередь, руководствуясь тем, что статус маршрута не изменен и у ИП Буреева Р.В. имеются договоры с Комитетом, также не проводит конкурсный отбор, пользуясь тем, что обязанность его проведения возложена на Комитет Ивановской области по транспорту. В результате чего, в течение длительного периода времени, транспортное обслуживание населения на данном маршруте осуществляется ИП Буреевым Р.В., допущенным к осуществлению пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко» без предшествующей процедуры отбора перевозчиков. Наличие дублирующих друг друга договоров позволило формально снять обязанность по организации конкурсного отбора перевозчиков и с Комитета,

и с Администрации, чем создало для ИП Буреева Р.В. благоприятные условия хозяйственной деятельности в отсутствие конкуренции.

Совокупность действий Администрации, Комитета и перевозчика (в том числе, бездействие уполномоченного на организацию пассажирских перевозок по указанному маршруту органа) при организации пассажирских перевозок по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко», а также имеющих в материалах настоящего дела доказательств (обращение Кинешемской городской Прокуратуры от 02.06.2011 №137ж-08 с прилагаемыми материалами прокурорской проверки, письма Администрации с приложенными документами от 21.06.2011 №1007, от 10.08.2011 №1262, от 01.09.2011 №1371, от 08.09.2011 №1402, от 26.09.2011 №1506, от 18.10.2011 №1648, от 18.11.2011 №1826, письма Комитета с приложенными документами от 19.09.2011 №1985/01-09, от 26.10.2011 №2287/01-09, от 31.10.2011 №2315/01-09, от 18.11.2011 №2441/01-09, от 29.12.2011 №2723/01-09, от 12.01.2012 №б/н, от 16.02.2012 №261/01-09, документы, представленные перевозчиком, материалы о рассмотрении Прокуратурой Ивановской области в 2008 году обращения Приказчикова А.Б., представленные письмом от 02.02.2012 №7-274-2008) свидетельствуют о согласованных действиях данных субъектов.

В материалах настоящего дела имеются доказательства того, что с 2009 года Комитет допускал ИП Буреева Р.В. к осуществлению пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко» (договоры: № 053/09 от 01.01.2009, № 156/09 от 01.10.2009, временный договор от 01.10.2010 № 087/10) При этом, отбор перевозчиков Комитетом не проводился (пояснения представителя Комитета и перевозчика). С 28 апреля 2011 года, когда временный договор от 01.10.2010 № 087/10 был расторгнут, ИП Буреев Р.В. не прекратил осуществление пассажирских перевозок по данному маршруту, поскольку на тот момент у него имелся договор перевозки на тот же самый маршрут от 30.04.2009, заключенный с Администрацией. Какой-либо отбор перевозчиков органом местного самоуправления так же не проводился.

Материалы дела свидетельствуют о том, что Администрация, при заключении договора от 30.04.2009 с ИП Буреевым Р.В., знала о наличии заключенных договоров перевозчика с Комитетом. В свою очередь, Комитет, считая, что в 2010 году данный маршрут им передан в ведение Администрации (письма: Комитета от 11.10.2010 №1966/01-09 и Администрации от 26.10.2010 №1913), и зная о договоре от 30.04.2009, прекращает организацию пассажирских перевозок на указанном маршруте, предоставляя данные полномочия Администрации.

ИП Буреев Р.В. на протяжении всего времени знал о наличии дублирующих договоров с Комитетом и Администрацией, о том, что его допустили к осуществлению перевозок, вопреки требованиям законодательства, без проведения отбора перевозчиков. Однако данная ситуация перевозчика удовлетворяла, поскольку он получал возможность осуществлять деятельность и извлекать прибыль вне конкуренции.

Администрацию указанное положение удовлетворяло, поскольку она получала возможность регулировать пассажирские перевозки по маршрутам, пролегающим по территории района, по своему усмотрению, в то же время не неся ответственности за организацию перевозок, так как осознавала незаконность передачи межмуниципальных маршрутов в ведение района.

Комитет, понимая, что с 2009 года он нарушает требования законодательства, допуская ИП Буреева Р.В. без отбора перевозчиков к осуществлению пассажирских перевозок, решил, несмотря на противозаконность данной процедуры, передать полномочия организатора перевозок Администрации с целью снять с себя ответственность за указанное нарушение.

Таким образом, каждый из ответчиков извлекал какую-либо выгоду из сложившейся ситуации.

Комиссией установлено, что вышеописанные согласованные действия всех субъектов, участвующих в организации пассажирских перевозок по маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко» привели к тому, что на протяжении длительного периода времени перевозка пассажиров по указанному маршруту осуществляется ИП Буреевым Р.В., допущенным к осуществлению данных перевозок Комитетом Ивановской области по транспорту и Администрацией Кинешемского муниципального района, без проведения отбора перевозчиков. Это повлекло за собой недопущение конкуренции за право осуществлять такие перевозки и ограничило доступ на данный товарный рынок (деятельность по перевозке пассажиров и багажа на автобусном маршруте регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко») другим хозяйствующим субъектам, имеющим соответствующую лицензию и необходимые транспортные средства.

Пунктом 4 статьи 16 Закона о защите конкуренции установлен запрет на соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

Таким образом, учитывая названные обстоятельства, Комиссия приходит к выводу, что указанные действия Администрации Кинешемского муниципального района, Комитета Ивановской области по транспорту и ИП Буреева Р.В. (в том числе, бездействие уполномоченного на организацию пассажирских перевозок по указанному выше маршруту органа) нарушают требования пункта 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», поскольку представляют собой согласованные действия данных субъектов, приведших к недопущению конкуренции.

Поскольку, в результате осуществления указанных выше согласованных действий, до настоящего времени продолжается осуществление ИП Буреевым Р.В. пассажирских перевозок по маршруту «г.Кинешма – сан.Станко», то оснований для прекращения рассмотрения настоящего дела, предусмотренных статьей 48 Закона о защите конкуренции, Комиссией не усматривается.

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

РЕШИЛА:

1. Признать Администрацию Кинешемского муниципального района, ИП Буреева Романа Викторовича и Комитет Ивановской области по транспорту нарушившими пункт 4 статьи 16 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» в части осуществления согласованных действий, в результате которых на протяжении длительного периода времени перевозка пассажиров по регулярному маршруту «г.Кинешма – сан.Станко» осуществляется ИП Буреевым Р.В., допущенным к осуществлению пассажирских перевозок по указанному маршруту без предшествующей процедуры конкурсного отбора перевозчиков.
2. Основания для прекращения рассмотрения дела № 02-30/2011-022, в соответствии со статьей 48 Закона о защите конкуренции, отсутствуют.
3. Выдать Администрации Кинешемского муниципального района предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего в срок **до 29.03.2012** прекратить транспортное пассажирское обслуживание населения по автобусному маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко», осуществляемого по договору от 30.04.2009, заключенному между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Буреевым Р.В.
4. Выдать ИП Бурееву Роману Викторовичу предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего в срок **до 29.03.2012** прекратить осуществление пассажирских перевозок по автобусному маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко» в рамках исполнения обязательств по договору от 30.04.2009 «На организацию и осуществление перевозок пассажиров на пригородных регулярных маршрутах автомобильным транспортом общего пользования по территории Кинешемского муниципального района», заключенному между Администрацией Кинешемского муниципального района и ИП Буреевым Р.В.
5. Выдать Комитету Ивановской области по транспорту предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства и совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции, для чего в срок **до 29.03.2012** рассмотреть вопрос, в пределах своей компетенции, о необходимости организации транспортного пассажирского обслуживания по автобусному маршруту регулярного сообщения «г.Кинешма – сан.Станко» и, в случае наличия необходимости организации транспортного пассажирского обслуживания населения по данному маршруту, организовать отбор перевозчиков.
6. Передать уполномоченному должностному лицу Ивановского УФАС России

материалы дела № 02-30/2011-022 для решения вопроса о возбуждении дел в соответствии с КоАП РФ.

Подписи членов Комиссии

Решение может быть обжаловано в течение трех месяцев, со дня его принятия, в Арбитражный суд Ивановской области.