

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ № 17
О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЙ (БЕЗДЕЙСТВИЯ),
КОТОРЫЕ СОДЕРЖАТ ПРИЗНАКИ НАРУШЕНИЯ АНТИМОНОПОЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

«16» мая 2016 г.

г. Курган

В Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области поступило заявление некоммерческого партнерства перевозчиков «Регионтранс» (вх. №878 от 18.02.2016 г.), направленное из Прокуратуры Курганской области, по вопросу соблюдения антимонопольного законодательства Администрацией Кетовского района Курганской области при заключении договоров об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам пригородного сообщения Кетовского района без проведения открытого конкурса.

Из заявления некоммерческого партнерства перевозчиков «Регионтранс» (далее – НП «Регионтранс»), поданного в антимонопольный орган, следует, что Администрация Кетовского района Курганской области (далее – Администрация Кетовского района) 30.12.2015 г. на официальном сайте <http://администрация-кетовского-района.рф> опубликовала объявление, согласно которому Администрация Кетовского района известила об аннулировании конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам Кетовского района.

Согласно указанному выше извещению, опубликованному на сайте Администрации Кетовского района, решением комиссии по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области обозначенный выше конкурс был отменен, о чем 30.12.2015 г. составлен протокол №3 заседания комиссии по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области.

Кроме того, согласно указанному протоколу №3 от 30.12.2015 г.,

комиссией по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области принято решение о заключении договоров об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам пригородного сообщения Кетовского района без проведения открытого конкурса, с действующими перевозчиками, согласно реестра, сроком на семь лет, с 30.12.2015 г.

Таким образом, основанием для подачи НП «Регионтранс» упомянутого заявления послужили указанные действия Администрации Кетовского района по заключению договоров об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршрутам пригородного сообщения Кетовского района с хозяйствующими субъектами без проведения открытого конкурса

В ходе рассмотрения заявления НП «Регионтранс» Управлением Федеральной антимонопольной службы по Курганской области установлено следующее.

Протоколом от 30.12.2015 г. №3 заседания комиссии по организации транспортного обслуживания населения Кетовского района Курганской области принято решение о заключении договоров об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения с действующими перевозчиками, сроком на семь лет, на основании:

– представленных документов (утвержденных паспортов маршрутов, утвержденных графиков движения) в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 г. 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»;

– реестра межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок.

Из документов, представленных Администрацией Кетовского района в Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области, следует, что 30.12.2015 г. между Администрацией Кетовского района и индивидуальным предпринимателем <...> (далее – ИП <...>) заключен договор №12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения.

Согласно пункту 1 упомянутого выше договора, в целях удовлетворения потребностей населения Кетовского района в пассажирских перевозках организатор (Администрация Кетовского

района) поручает, а перевозчик (ИП <...>) принимает на себя обязательства выполнять перевозки пассажиров, в соответствии с приложениями №1, 2, 3, являющимися неотъемлемыми частями указанного договора.

Согласно приложениям №1, №2 к указанному договору, <...> в соответствии с заключенным договором принял на себя обязательства выполнять перевозки пассажиров по маршруту № 266 «Курган АВ – Грачево» 266 (график 1), № 266 «Курган АВ – Грачево» 266 (график 2).

Между тем, отсутствует информация о том, что 30.12.2015 г. договор № 12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения был заключен по результатам проведения процедуры торгов.

Таким образом, из информации и документов, представленных Администрацией Кетовского района в антимонопольный орган, следует, что договор №12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения заключен 30.12.2015 г. между Администрацией Кетовского района и ИП <...> без проведения процедуры торгов.

Вместе с тем, 14.07.2015 г. вступил в силу Федеральный закон 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» (далее – Федеральный закон №220-ФЗ).

Статьей 42 Федерального закона №220-ФЗ определен порядок вступления в силу данного Федерального закона.

Из анализа частей 1-3 статьи 42 Федерального закона №220-ФЗ следует, что со дня официального опубликования указанного Федерального закона вступают в силу только статьи 1-3, 39, 41, 42.

Статьи 4 - 32, 36 - 38 указанного Федерального закона вступают в силу с 11 января 2016 года.

Статьи 33 - 35, 40 Федерального закона №220-ФЗ вступают в силу с 15 июля 2016 года.

Часть 1 статьи 2 Федерального закона №220-ФЗ устанавливает, что законодательство Российской Федерации в области организации

регулярных перевозок состоит из Гражданского кодекса Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов, регулирующих отношения по организации регулярных перевозок, и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Частью 2 статьи 2 Федерального закона предусмотрено, что отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные нормативными правовыми актами, указанными в части 1 настоящей статьи, регулируются законами и (или) иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Согласно части 3 статьи 2 указанного Федерального закона, отношения по организации регулярных перевозок, не урегулированные нормативными правовыми актами, указанными в частях 1 и 2 настоящей статьи, регулируются муниципальными нормативными правовыми актами.

При этом, частью 5 вышеуказанной статьи закреплено, что законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться перераспределение полномочий по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон N 220-ФЗ вступил в силу 14.07.2015 г., в части положений статей 1-3, 39, 41, 42.

Однако, положения Федерального закона №220-ФЗ регулирующие, в частности, порядок проведения конкурса, вступили в силу с 11.01.2016 г., соответственно, на дату заключения указанного выше договора действовал Закон Курганской области № 38 от 05.07.2011 г. «О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области», который регулировал, в том числе, отдельные отношения в сфере транспортного обслуживания населения при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Курганской области.

Закон Курганской области № 38 от 05.07.2011 г. «О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области» регулировал, в том

числе, отдельные отношения в сфере транспортного обслуживания населения при осуществлении регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Курганской области.

Статья 5 Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г. устанавливала, что к полномочиям Правительства Курганской области в сфере транспортного обслуживания населения относятся:

- 1) принятие в пределах своей компетенции нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере транспортного обслуживания населения;
- 2) определение уполномоченного органа исполнительной власти Курганской области в сфере транспортного обслуживания населения;
- 3) утверждение порядка открытия, изменения и закрытия маршрутов межмуниципального сообщения;
- 4) осуществление иных полномочий в соответствии с действующим законодательством.

Пункт 1 статьи 9 Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г. определял, что регулярные перевозки пассажиров и багажа по маршрутам межмуниципального сообщения осуществляются на основании договоров об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту межмуниципального сообщения, заключаемых по результатам проведения конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту межмуниципального сообщения, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 2 статьи 10 Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г.

Согласно пункту 2 статьи 10 Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г. заключение договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту межмуниципального сообщения осуществляется без проведения конкурса в следующих случаях:

- 1) признание конкурса несостоявшимся в связи с представлением только одной заявки на участие в конкурсе;
- 2) досрочное расторжение ранее заключенного договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по

данному маршруту межмуниципального сообщения по основаниям, предусмотренным условиями указанного договора;

3) возникновение потребности в регулярных перевозках пассажиров и багажа, обусловленной обстоятельствами, которые невозможно было предусмотреть заранее в пределах сроков, необходимых для организации и проведения конкурса.

Нормы права, закрепленные в пунктах 2, 3 статьи 9 Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г., устанавливали, что конкурс проводится уполномоченным органом в сфере транспортного обслуживания населения. Порядок проведения конкурса утверждается уполномоченным органом в сфере транспортного обслуживания населения.

Закон Курганской области от 03.03.2009 г. N 441, в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наделяет органы местного самоуправления муниципального образования Кетовского района Курганской области полномочиями органов государственной власти Курганской области по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение).

Статья 1 Закона Курганской области от 03.03.2009 г. N 441 предусматривает, что органы местного самоуправления муниципального образования Кетовского района Курганской области наделяются полномочиями органов государственной власти Курганской области по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение) в пределах территорий муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области.

Подпунктом 3 пункта 1 статьи 3 Закона Курганской области № 441 от 03.03.2009 г. предусмотрено право органов местного самоуправления на принятие муниципальных правовых актов по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий Курганской области на основании и во исполнение положений, установленных настоящим Законом.

В силу вышеуказанных нормативных правовых актов Администрация

Кетовского района обладает полномочиями органов государственной власти Курганской области по организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом (пригородное сообщение) в пределах территорий муниципальных образований Кетовского района и города Кургана Курганской области.

Таким образом, Закон Курганской области № 38 от 05.07.2011 г., который являлся действующим на дату заключения с ИП <...> обозначенного выше договора, предусматривал заключение договоров об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту межмуниципального сообщения только по результатам проведения конкурса на право заключения договора об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту межмуниципального сообщения, за исключением ряда случаев, перечисленных в пункте 2 статьи 10 Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г.

Также, учитывая положения вышеуказанных нормативных правовых актов, полномочиями по проведению такого конкурса и утверждению порядка его проведения на дату заключения с ИП <...> обозначенного выше договора обладала Администрация Кетовского района.

Между тем, договор №12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения заключен 30.12.2015 г. Администрацией Кетовского района с ИП <...> без проведения процедуры конкурса, то есть в нарушение положений Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г.

Кроме того, как обозначила Администрация Кетовского района, основанием для заключения упомянутого договора являлись представленные документы (утвержденные паспорта маршрутов, утвержденные графики движения) в соответствии с Федеральным законом N 220-ФЗ, а также реестр межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок.

В свою очередь, следует отметить, что согласно части 1 статьи 39 Федерального закона №220-ФЗ, в течение тридцати дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые после дня официального опубликования настоящего Федерального закона осуществляли регулярные перевозки по маршрутам регулярных перевозок в соответствии с заключенными с ними договорами, выданными им разрешениями, паспортами маршрутов

регулярных перевозок или в соответствии с нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, направляют в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченные органы местного самоуправления, к компетенции которых в соответствии с настоящим Федеральным законом отнесено ведение реестров соответствующих маршрутов регулярных перевозок, сведения о данных маршрутах регулярных перевозок, предусмотренные частью 1 статьи 26 настоящего Федерального закона.

Частью 2 статьи 39 Федерального закона №220-ФЗ установлено, что по истечении тридцати дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона и до истечения ста восьмидесяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченные органы местного самоуправления, к компетенции которых в соответствии с настоящим Федеральным законом отнесено ведение реестров маршрутов регулярных перевозок:

1) организуют проверку указанных в части 1 настоящей статьи сведений, по результатам которой принимают решение о включении или об отказе во включении указанных сведений в соответствующие реестры;

2) размещают на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» указанные в части 1 статьи 26 настоящего Федерального закона сведения о маршрутах регулярных перевозок, которые установлены в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, действовавшими до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, и включены в соответствующие реестры.

Следует указать, что статья 39 Федерального закона №220-ФЗ вступила в силу со дня официального опубликования указанного Федерального закона №220-ФЗ, соответственно, на дату заключения упомянутого выше договора данная правовая норма являлась

действующей.

Из смысла положений статьи 39 Федерального закона №220-ФЗ следует, что по результатам рассмотрения документов, обозначенных в данной норме права, уполномоченный орган местного самоуправления в срок, установленный частью 3 статьи 39 Федерального закона №220-ФЗ, обязан выдать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, которые осуществляют регулярные перевозки, не оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, по маршрутам регулярных перевозок, включенным в соответствующие реестры, карты данных маршрутов.

Таким образом, действия Администрации Кетовского района по заключению с ИП <...> 30.12.2015 г. договора №12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения, противоречат положениям Закона Курганской области № 38 от 05.07.2011 г. «О регулировании отдельных отношений в сфере транспортного обслуживания населения на территории Курганской области», а также положениям статьи 39 Федерального закона от 13.07.2015 г. 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».

Федеральный закон от 26.07.2006 г. N 135-ФЗ «О защите конкуренции» распространяется на отношения, которые связаны с защитой конкуренции, в том числе с предупреждением и пресечением монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, и в которых участвуют российские юридические лица и иностранные юридические лица, организации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, иные осуществляющие функции указанных органов органы или организации, а также государственные внебюджетные фонды, Центральный банк Российской Федерации, физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели.

Необходимо понимать, что органы публичной власти, реализуя свои полномочия, в силу специфики правового статуса способны оказывать существенное влияние как на экономическую систему в целом, так и на состояние конкуренции в частности. Причем с точки

зрения антимонопольного регулирования это влияние выражается не столько в решении ими публично-правовых вопросов, сколько в применении властно-распорядительных полномочий в отношении отдельных лиц или по поводу отдельных обстоятельств.

Учитывая особое правовое положение государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, законодатель ввел ряд запретов и ограничений с целью минимизации негативного влияния на конкурентную среду со стороны органов власти путем злоупотребления ими своими полномочиями.

Статья 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции) устанавливает запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных осуществляющих функции указанных органов или организаций, организаций, участвующих в предоставлении государственных или муниципальных услуг, а также государственных внебюджетных фондов, Центрального банка Российской Федерации.

В соответствии с частью 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 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, за исключением предусмотренных федеральными законами случаев принятия актов и (или) осуществления таких действий (бездействия).

Пунктом 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции предусмотрено, что 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.

Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлениях от 05.04.2011 г. N 14686/10, от 11.03.2014 г. N 16034/13, достаточным основанием для вывода о нарушении [части 1 статьи 15](#) Закона о защите конкуренции является создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

При этом, в тех случаях, когда требуется проведение конкурентной процедуры, подразумевающей состязательность хозяйствующих субъектов, ее непроведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении конкурентных процедур в установленном законодательством порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку либо права ведения деятельности на нем.

Таким образом, действие Администрации Кетовского района Курганской области, выразившееся в заключении с ИП <...> 30.12.2015 г. договора №12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения без проведения процедуры конкурса, содержит признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, что приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, поскольку только лишь при проведении публичных процедур обеспечивается равный доступ всех желающих реализовать свое право осуществлять регулярные перевозки пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения в соответствии с заключенным договором.

Необходимо отметить, что 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 (бездействия), 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 (далее - предупреждение).

В силу части 2 статьи 39.1 Закона о защите конкуренции предупреждение выдается лицам, указанным в [части 1](#) статьи 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае выявления признаков нарушения, в том числе статьи [15](#) Закона о защите конкуренции. Принятие антимонопольным органом решения о возбуждении дела о нарушении статьи [15](#) Закона о защите конкуренции без вынесения предупреждения и до завершения срока его выполнения не допускается.

Управление Федеральной антимонопольной службы по Курганской области на основании статьи 39.1 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» **предупреждает Администрацию Кетовского района Курганской области (641310 Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 39) о необходимости прекращения нарушения антимонопольного законодательства путем совершения следующих действий:**

1. Администрации Кетовского района Курганской области (641310 Курганская область, с. Кетово, ул. Космонавтов, 39) принять меры к расторжению договора № 12 об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа по маршруту пригородного сообщения, заключенного 30.12.2015 г. с ИП <...> путем обращения к ИП <...> с предложением о расторжении указанного договора, либо в судебном порядке.

Предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано.

Срок выполнения предупреждения составляет тридцать дней.

По мотивированному ходатайству лица, которому выдано предупреждение, и при наличии достаточных оснований полагать, что в установленный срок предупреждение не может быть выполнено, указанный срок может быть продлен антимонопольным органом.

О выполнении предупреждения уведомить Управление
Федеральной антимонопольной службы по Курганской области в
течение трех дней со дня
окончания срока, установленного для его выполнения.

Руководитель управления