



**ФЕДЕРАЛЬНАЯ
АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА**

УПРАВЛЕНИЕ Департамент строительства, топливно-энергетического
Федеральной антимонопольной службы комплекса, жилищно-коммунального хозяйства,
по Орловской области транспорта и дорожного хозяйства Орловской области

ул. Салтыкова-Щедрина, 21, г. Орел, ГСП, 302000
тел. (4862) 47-53-57, факс (4862) 76-44-60
e-mail: to57@fas.gov.ru

Заказное с уведомлением о вручении
Администрация города Орла
302000, г. Орел, ул. Пролетарская Гора, 1
E-mail: info@orel-adm.ru

302021, г. Орел, пл. Ленина, д. 1
E-mail: pr_jkh@adm.orel.ru

03.07.2019 № 3197/03

На № _____ от _____

ИП Прасолов И.А.
302042, г. Орёл, ул. Планерная, д. 71, кв. 20

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об обстоятельствах дела № 057/01/15-370/2019

01.07.2019

г. Орёл

Комиссия Орловского УФАС России (далее – Управление) по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председателя Комиссии: Бочкова С.А., заместителя руководителя – начальника отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти,

Членов Комиссии: Лебедева М.А., ведущего специалиста-эксперта отдела контроля закупок и антимонопольного контроля органов власти, Шмыгиной Е.И., специалиста 1 разряда отдела естественных монополий и рекламы (далее – Комиссия)

в присутствии представителей:

ответчика по делу – администрации города Орла: Хрипунова В.А., Тереховой Е.А.,

заинтересованного лица – Департамента строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области: Афониной С.В.,

в отсутствии представителей:

заинтересованного лица – ИП Прасолов И.А., надлежащим образом уведомленного о дате, месте и времени рассмотрения дела (26.06.2019 в Управление поступило ходатайство о рассмотрении дела в его отсутствие),

рассмотрев дело № 057/01/15-370/2019, возбужденное по признакам нарушения администрацией города Орла пункта 8 части 1 статьи 15 Закона Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон «О защите конкуренции»),

УСТАНОВИЛА:

В результате рассмотрения заявления ИП Прасолова И.А. Орловским УФАС России в действиях администрации города Орла были выявлены признаки

нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выразившиеся в заключении муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам без проведения конкурентных процедур (торгов).

18.01.2019 Орловское УФАС России направило в адрес администрации города Орла предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее - Предупреждение). Срок выполнения Предупреждения был установлен до 05.03.2019.

14.03.2019 в Орловское УФАС России поступило ходатайство администрации города Орла о продлении срока выполнения Предупреждения (исх. № 2/1350-и от 14.03.2019). Указанное ходатайство было удовлетворено, срок выполнения Предупреждения был продлен до 22.04.2019.

Вместе с тем, в Управление поступила информация о заключении новых муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам без проведения конкурентных процедур (торгов) со сроком действия с 02.04.2019 по 31.08.2019.

Администрация города Орла сообщила (исх. № 35158; 3/3897 от 22.04.2019), что в связи с тем, что к моменту окончания срока действия муниципальных контрактов на выполнение работ по перевозке пассажиров по маршрутам с регулируемым тарифом единая схема организации транспортного обслуживания населения не была разработана, а также принимая во внимание, что сумма заключаемых контрактов менее 100 тыс. рублей, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» администрацией города Орла было принято решение о заключении прямых контрактов с единственным поставщиком сроком до 31.08.2019.

Таким образом, Предупреждение в установленный срок не исполнено.

13.05.2019 в соответствии с приказом Управления № 62 в отношении администрации города Орла по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» было возбуждено дело № 057/01/15-370/2019 (далее также - дело).

Рассмотрение дела откладывалось и было назначено на 01.07.2019.

01.07.2019 Комиссия, рассмотрев документы, имеющиеся в материалах дела, заслушав пояснения лиц, участвующих в деле, пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях администрации города Орла нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции».

Частью 1 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что перед окончанием рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства при установлении в действиях (бездействии) ответчика по делу нарушения антимонопольного законодательства комиссия принимает заключение об обстоятельствах дела.

В соответствии с частью 3 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции», в случае принятия заключения об обстоятельствах дела, дело о нарушении антимонопольного законодательства подлежит отложению.

Частью 4 статьи 48.1 Закона «О защите конкуренции» установлено, что копия заключения об обстоятельствах дела направляется лицам, участвующим в деле, в течение пяти рабочих дней со дня вынесения определения об отложении рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства

На основании вышеизложенного, Комиссия пришла к выводу, что дело подлежит отложению, в целях составления и направления лицам, участвующим в деле заключения об обстоятельствах дела.

03.07.2019 было изготовлено определение об отложении рассмотрения дела, в соответствии с которым рассмотрение дела было отложено на 31.07.2019 в целях составления и направления лицам, участвующим в рассмотрении дела, заключения об обстоятельствах дела.

Комиссия Управления, заслушав пояснения представителей лиц, участвующих в рассмотрении дела № 057/01/15-370/2019, изучив документы и сведения, имеющиеся в материалах дела, пришла к следующим выводам:

1. В результате рассмотрения заявления ИП Прасолова И.А. Орловским УФАС России в действиях администрации города Орла были выявлены признаки нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», выразившиеся в заключении муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам без проведения конкурентных процедур (торгов).

18.01.2019 Орловское УФАС России направило в адрес администрации города Орла предупреждение о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства (далее - Предупреждение). Срок выполнения Предупреждения был установлен до 05.03.2019.

14.03.2019 в Орловское УФАС России поступило ходатайство администрации города Орла о продлении срока выполнения Предупреждения (исх. № 2/1350-и от 14.03.2019). Указанное ходатайство было удовлетворено, срок выполнения Предупреждения был продлен до 22.04.2019.

Вместе с тем, в Управление поступила информация о заключении новых муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам без проведения конкурентных процедур (торгов) со сроком действия с 02.04.2019 по 31.08.2019.

Администрация города Орла сообщила (исх. № 35158; 3/3897 от 22.04.2019), что в связи с тем, что к моменту окончания срока действия муниципальных контрактов на выполнение работ по перевозке пассажиров по маршрутам с регулируемым тарифом единая схема организации транспортного обслуживания населения не была разработана, а также принимая во внимание, что сумма заключаемых контрактов менее 100 тыс. рублей, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» администрацией города Орла было принято решение о заключении прямых контрактов с единственным поставщиком сроком до 31.08.2019.

Таким образом, Предупреждение в установленный срок не исполнено.

13.05.2019 в соответствии с приказом Управления № 62 в отношении администрации города Орла по признакам нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» было возбуждено дело № 057/01/15-370/2019 (далее также - дело).

2. В соответствии со статьей 34 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Согласно части 1 статьи 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Закон № 131-ФЗ) под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и названным Законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

На основании пункта 7 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ к вопросам местного значения городского округа относится, в том числе, создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа.

Отношения по организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (далее - регулярные перевозки), в том числе отношения, связанные с установлением, изменением, отменой маршрутов регулярных перевозок, допуском юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к осуществлению регулярных перевозок, использованием для осуществления регулярных перевозок объектов транспортной инфраструктуры, а также с организацией контроля за осуществлением регулярных перевозок, урегулированы Федеральным законом от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации» (далее - Закон № 220-ФЗ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Закона № 220-ФЗ в целях обеспечения доступности транспортных услуг для населения уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления устанавливают муниципальные маршруты регулярных перевозок, межмуниципальные маршруты регулярных перевозок, смежные межрегиональные маршруты регулярных перевозок для осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам обеспечивается посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом местного самоуправления либо иным государственным или муниципальным заказчиком государственных или муниципальных контрактов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, с учетом положений настоящего Федерального закона (пункт 2 статьи 14 Закон № 220-ФЗ).

Согласно пункту 3 статьи 14 Закон № 220-ФЗ предметом государственного или муниципального контракта является выполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, с которыми заключен государственный или муниципальный контракт, работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам, в соответствии с требованиями, установленными государственным или муниципальным заказчиком.

Статьей 8 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ) установлен принцип обеспечения конкуренции, в соответствии с которым контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

В настоящем случае под конкуренцией следует понимать соперничество хозяйствующих субъектов (осуществляющих перевозки) за право заключения договоров на осуществление пассажирских перевозок по маршрутам регулярного сообщения.

Организатор пассажирских перевозок в ходе процедуры заключения договоров на осуществление пассажирских перевозок должен обеспечить равные возможности всем заинтересованным в их заключении лицам. Обеспечением равных возможностей является проведение конкурентных процедур.

Целями и задачами конкурентного отбора являются удовлетворение потребностей населения в услугах по регулярным перевозкам пассажиров и багажа автомобильным транспортом, повышение безопасности дорожного движения при перевозке, укрепление транспортной дисциплины перевозчиков.

Отбор перевозчика на конкурентной основе позволяет выбрать претендента, наилучшим образом удовлетворяющего потребности населения в транспортных услугах и отвечающего требованиям безопасности пассажирских перевозок. Услуги по перевозке пассажиров образуют отдельный, локальный товарный рынок; доступ на этот рынок ограничен и возможен только через участие в процедуре торгов, целью которых является обеспечение равных конкурентных условий для всех потенциальных участников, желающих участвовать в борьбе за право оказывать услуги на этом рынке.

3. Представители ответчика сообщили, что последние конкурентные процедуры по определению исполнителя для выполнения работ по осуществлению регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам были проведены в

феврале 2016 года. Контракты, заключенные по результатам таких процедур, действовали до 31.12.2016 (исх. № 2/8690 от 27.06.2019).

Начиная с 2017 года муниципальные контракты заключались без проведения конкурентных процедур.

Из пояснений представителей ответчика следует, что конкурентные процедуры с целью определения перевозчиков для осуществления транспортного обслуживания населения по маршрутам регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети города Орла до настоящего времени не были проведены, так как в соответствии с распоряжением Правительства Орловской области от 13 августа 2018 года № 420-р «О разработке единой схемы организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района Орловской области» проводится работа, направленная на разработку указанной схемы. Данная схема позволит решить вопросы улучшения качества предоставляемых населению транспортных услуг, определит необходимость организации новых маршрутов или изменения схем ранее действующих, а также технические характеристики и оптимальную вместимость обслуживающих их транспортных средств. Заказчиком работ определен Департамент строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области.

В связи с тем, что к моменту окончания срока действия муниципальных контрактов на выполнение работ по перевозке пассажиров по маршрутам с регулируемым тарифом единая схема организации транспортного обслуживания населения в границах города Орла и Орловского района отсутствовала, а также принимая во внимание, что сумма заключаемых контрактов значительно меньше 100 тысяч рублей, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ администрацией города Орла было принято решение о заключении прямых контрактов с единственным поставщиком сроком на два месяца.

Учитывая, что единая схема не была разработана и к моменту окончания действия контрактов, следующие прямые контракты с теми же перевозчиками были заключены с 1 января 2019 года сроком на три месяца, а затем с 1 апреля 2019 года сроком на пять месяцев.

Из пояснений Департамента строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области (исх. № 5-1/689исх. от 26.06.2019) следует, что в соответствии с распоряжением Правительства Орловской области от 13 августа 2018 года № 420-р о разработке единой схемы организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района Орловской области подготовлено и размещено извещение о проведении электронного аукциона от 31 октября 2018 года № 0154200002718002173.

В рамках оказания услуг по разработке единой схемы организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района (1 этап) в 2018 году ЗАО «Навигатор» (победитель электронного аукциона) выполнены следующие мероприятия:

а) натурное обследование для определения выпуска транспортных средств и их интервальности;

б) обследование пассажиропотока на маршрутах регулярных перевозок города Орла и Орловского района;

в) телефонный опрос жителей г. Орла методом телефонного анкетирования.

По результатам завершения работ, предусмотренных 1 этапом, Департаментом совместно с ГБУ «Мостранспроект», занимающегося, в том числе разработкой схем транспортного обслуживания в субъектах Российской Федерации, начата разработка единой транспортной схемы.

В рамках 2 этапа в I-II квартале 2019 года с помощью моделирования транспортных потоков, а также анализа пассажиропотока и телефонного опроса, разработан проект единой схема организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района.

29 мая 2019 года состоялось первое заседание рабочей группы по разработке единой схема организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района.

В настоящее время со всех заинтересованных сторон собраны замечания и предложения по формированию единой схема организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района. После доработки, планируется провести общественное обсуждение проекта единой схема организации транспортного обслуживания в границах города Орла и Орловского района.

Представитель Департамента строительства, топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и дорожного хозяйства Орловской области в ходе заседания Комиссии сообщил, что утверждение единой транспортной схемы планируется в конце 2019 года.

Вместе с тем, в ходе рассмотрения дела установлено, что в настоящее время транспортное обслуживание населения в городе Орле организовано на основании Постановления администрации города Орла от 23.04.2012 № 1239 «Об утверждении Реестра маршрутов регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети города Орла».

В связи с чем Комиссия приходит к выводу, что отсутствие утвержденной единой схемы организации транспортного обслуживания населения не является препятствием для проведения конкурентных процедур в соответствии с действующим реестром маршрутов регулярных перевозок муниципальной маршрутной сети города Орла (до утверждения единой схемы организации транспортного обслуживания населения).

4. В рамках рассмотрения дела, на основании части 5.1 статьи 45 Закона «О защите конкуренции», Орловским УФАС России проведен анализ состояния конкуренции в объеме, необходимом для принятия решения о наличии или об отсутствии нарушения антимонопольного законодательства.

Анализ рынка пассажирских перевозок проведен в соответствии с «Порядком проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке», утвержденным Приказом ФАС России от 28.04.2010 № 220 (далее - Порядок проведения анализа).

В результате указанного анализа установлено следующее:

а) временной интервал исследования товарного рынка определен периодом с 01.01.2017 (дата начала действия муниципальных контрактов, заключенных без

проведения конкурентных процедур) по 01.04.2019 (дата заключения муниципальных контрактов без проведения конкурентных процедур, действующих в настоящее время);

б) продуктовые границы товарного рынка – услуги регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам;

в) географические границы товарного рынка – город Орел и Орловский район Орловской области;

г) неправомерное заключение муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам с единственным исполнителем (то есть без проведения торгов) создает препятствие к развитию конкуренции, поскольку создает для определенного хозяйствующего субъекта преимущественные условия в заключении контракта на выполнение работ (услуг), при наличии на данном рынке конкуренции (дискриминационные условия).

Таким образом, указанные действия (бездействие) препятствуют развитию добросовестной конкуренции, поскольку лишают потенциальных участников закупки, занимающихся аналогичным видом деятельности, возможности на заключение муниципального контракта и возможности воспользоваться своим законным правом, предусмотренным частью 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждый имеет право на свободное использование своих способностей, имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности.

5. Согласно пунктам 4 и 22 части 1 статьи 24 Устава города Орла, принятого Постановлением Орловского городского Совета народных депутатов от 22.06.2005 № 72/753-ГС, администрация города Орла осуществляет закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд и создает условия для предоставления транспортных услуг населению и организует транспортное обслуживание населения в границах города.

Следует отметить, что рынок регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам является конкурентным, в связи с чем выбор способа определения подрядчика путем осуществления закупки у единственного подрядчика в данном случае является неправомерным и нецелесообразным ввиду того, что препятствует развитию конкуренции, поскольку создает для определенных хозяйствующих субъектов преимущественные условия в заключении контракта на выполнение вышеназванных работ, при наличии на данном рынке конкуренции.

Подтверждением этому также является письменная позиция ИП Прасолова И.А. (вх. № 4479 от 26.06.2019), из которой следует, что его супруга является учредителем и собственником ООО «Ассоциация коммерческих перевозчиков». ООО «Ассоциация коммерческих перевозчиков» имеет лицензию на осуществление деятельности по перевозке пассажиров, но свою хозяйственную деятельность не ведет по причине отсутствия муниципальных контрактов на выполнение работ по перевозке пассажиров по маршрутам регулярных перевозок города Орла. Участвовать в конкурентных процедурах ООО «Ассоциация коммерческих перевозчиков» также не может, потому что они не проводятся.

6. Пунктом 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции» установлено, что органам местного самоуправления запрещается принимать акты и (или) осуществлять действия (бездействие), которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности запрещается создание дискриминационных условий.

Непроведение конкурентных процедур на право заключения муниципальных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам и, как следствие этого, отсутствие возможности заключить договор в установленном законом порядке, ограничивает хозяйствующим субъектам доступ на соответствующий рынок пассажирских перевозок, создает для неопределенного круга перевозчиков необоснованные препятствия в осуществлении деятельности, так как хозяйствующие субъекты, осуществляющие аналогичную деятельность в сфере пассажирских перевозок, не имеют возможности принять участие в отборе перевозчиков для заключения указанного контракта наличие которого является необходимым условием для выхода на рынок регулярных пассажирских межмуниципальных перевозок.

В тех случаях, когда требуется проведение конкурентных процедур, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их непроведение не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении о проведении таких процедур могут быть выявлены потенциальные желающие получить товары, работы, услуги, доступ к соответствующему товарному рынку, либо права деятельности на нем.

Кроме того, Комиссия отмечает, что конкурентные процедуры на данном рынке не проводились с 2017 года, то есть более 2 лет.

В целях обеспечения равного доступа для всех заинтересованных лиц на право заключения контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных пассажирских перевозок по регулируемым тарифам по муниципальным маршрутам администрации города Орла надлежало провести закупку путем проведения конкурентных процедур, обеспечивающих доступ всех желающих хозяйствующих субъектов к участию в торгах.

Согласно правовой позиции Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 05.04.2011 № 14686/10, 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. В тех случаях, когда требуется проведение торгов, подразумевающих состязательность хозяйствующих субъектов, их не проведение, за исключением случаев, допускаемых законом, не может не влиять на конкуренцию, поскольку лишь при публичном объявлении торгов в установленном порядке могут быть выявлены потенциальные желающие получить доступ к соответствующему товарному рынку либо право ведения деятельности на нем.

На основании изложенного Комиссия пришла к выводу о наличии в рассматриваемых действиях администрации города Орла нарушения пункта 8 части 1 статьи 15 Закона «О защите конкуренции», которые приводят или могут привести

к недопущению, ограничению, устранению конкуренции и (или) ущемлению интересов других лиц (хозяйствующих субъектов) в сфере предпринимательской деятельности.

Председатель Комиссии:



С.А. Бочков

Члены Комиссии:



М.А. Лебедев



Е.И. Шмыгина