

Комиссия Иркутского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства в составе:

Председатель Комиссии: <...>;

Члены Комиссии: <...>; <...>;

в присутствии представителей Правительства Иркутской области — <...>, <...>, <...> , <...>;

рассмотрев дело № 1-00-21/38--18 от 13.02.2018г. возбужденное в отношении Правительства Иркутской области по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»,

УСТАНОВИЛА:

Документом планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (утв. Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп) установлено, что «Регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального 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 – закон № 220-ФЗ, Закон о перевозках), то есть без заключения государственных контрактов. В случае установления межмуниципального маршрута по инициативе перевозчика с ним заключается соглашение».

Вышеуказанное положение документа планирования содержит признаки нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам и противоречит Постановлению Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп, согласно которому порядок установления маршрутов (утв. Постановлением Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп) отменен.

В нарушение требований ч. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ документ планирования не содержит графика с указанием перечня маршрутов в отношении перевозок по которым должен быть заключен государственный контракт.

Правительству Иркутской области выдано предупреждение об отмене документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (утв. Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп) и последующем исполнении требования ч. 10 ст. 39 Закона № 220-ФЗ о необходимости приведения нормативных правовых актов Правительства Иркутской области в соответствие с положениями Закона № 220-ФЗ в срок до 30.01.2018г, которое в установленный срок не исполнено. Направленное в адрес Иркутского УФАС России письмо исх. № 02-09-486/18 от 02.02.2018г. не свидетельствует о выполнении предупреждения.

Согласно ч.5 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, предупреждение подлежит обязательному рассмотрению лицом, которому оно выдано, в срок, указанный в предупреждении. Срок выполнения предупреждения должен составлять не менее чем десять 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.

Согласно ч. 8 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, в случае невыполнения предупреждения в установленный срок при наличии признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольный орган обязан принять решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства в срок, не превышающий десяти рабочих

дней со дня истечения срока, установленного для выполнения предупреждения.

В связи с наличием вышеуказанных обстоятельств, приказом Управления ФАС по Иркутской области от «13» февраля 2018г. № 26/18 возбуждено дело в отношении Правительства Иркутской области по признакам нарушения ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

В ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства № 1-00-21/38--18 комиссией Иркутского УФАС России по рассмотрению данного дела установлено следующее.

Для рассмотрения дела № 1-00-21/38--18 от 13.02.2018г. проведен анализ состояния конкурентной среды на товарном рынке в соответствии с требованиями части 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции, а также Приказа ФАС России от 28.04.2010 № 220 "Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке" (далее Порядок) в объеме, необходимом для принятия решения.

По результатам проведенного антимонопольным органом анализа конкурентной среды установлено следующее.

В соответствии с частью 5.1 статьи 45 Закона о защите конкуренции анализ состояния конкуренции проведен в объеме, необходимом для принятия решения по делу №1-00-21/38--18.

Временной интервал исследования: исходя из цели исследования (п. 2.1 Порядка) выбран интервал с 14.07.2015г. (дата опубликования Закона 220-ФЗ) по 30.01.2018г. (дата окончания срока выполнения предупреждения).

Предметом заключенных на основании документа планирования соглашений между уполномоченным органом – Министерством Жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области и перевозчиками является выполнение перевозчиками регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом (городским наземным электрическим транспортом, далее - регулярные перевозки) в Иркутской области в соответствии с законодательством и соблюдением согласованных параметров перевозок по межмуниципальному маршруту (маршрутам) регулярных перевозок по регулируемым тарифам.

Автотранспортные услуги по перевозке пассажиров автомобильным транспортом согласно классификатору ОКВЭД входят в товарную группу «деятельность автобусного транспорта по регулярным внутригородским и пригородным пассажирским перевозкам» (код 49.31.21) и «Перевозки автомобильным (автобусным) пассажирским транспортом в междугородном сообщении по расписанию» (код 49.39.11).

Продуктовые границы рынка определены как услуги регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом по межмуниципальным маршрутам.

Географическими границами товарного рынка является территория, на которой ответчик по настоящему делу осуществляет свои полномочия. Таким образом, географическими границами товарного рынка является территория Иркутской области.

Оценка изменения (возможного изменения) состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия акта и (или) осуществления действий (бездействия).

Действия Правительства Иркутской области по утверждению Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области привели к заключению уполномоченным органом -Министерством Жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области соглашений с перевозчиками об осуществлении перевозок по межмуниципальным маршрутам без проведения конкурентным процедур, что приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам.

В ходе рассмотрения дела Правительством Иркутской области представлены следующие пояснения.

По мнению ответчика, ни одним федеральным или региональным нормативным правовым актом, регулирующим содержание документов планирования, не регламентируется форма графика заключения государственных контрактов. Также отсутствуют какие-либо требования о наличии в графике заключения государственных контрактов перечня маршрутов в отношении перевозок по которым должен быть заключен государственный контракт.

По мнению ответчика, документом планирования был установлен перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, содержащий в себе сведения о графике заключения государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (далее - график), определении порядка осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам на переходный период до 14 июля 2020 года (в соответствии с частью 9 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ). Учитывая отсутствие в законодательстве специальных требований к формированию графика, пунктом 2 Документа планирования указанный график был установлен посредством определения периода с 10 января 2020 года по 13 июля 2020 года. Аналогичная практика изложения графика сложилась во многих других субъектах Российской Федерации (в частности, постановление Правительства Омской области от 3 февраля 2016 года № 11-п «Об утверждении документа планирования регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Омской области на период с 1 марта 2016 года по 31 декабря 2019 года», постановление администрации Вагайского муниципального района от 14 июля 2017 года № 59).

Проект Документа планирования в указанной редакции направлялся в установленном порядке для рассмотрения в прокуратуру Иркутской области. Отрицательного заключения на указанный правовой акт в рамках действовавшего на момент его принятия Соглашения о порядке взаимодействия между Правительством Иркутской области и прокуратурой Иркутской области в сфере нормотворчества от 1 апреля 2015 года не получено, в судебном порядке документ планирования не оспаривался.

Федеральный закон № 220-ФЗ опубликован на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14 июля 2015 года, а также в Российской газете № 156, 17 июля 2015 года. На момент официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, Закон Иркутской области от 5 мая 2012 года № 42-03 «Об организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области» (далее - Закон № 42-ОЗ) и постановление Правительства Иркутской области № 430-пп действовали, то есть порядок осуществления регулярных перевозок существовал. При этом, ответчик отметил, что нормы Федерального закона № 220-ФЗ не предусматривают, что правовые акты, определявшие такой порядок на момент опубликования данного федерального закона должны сохранять свою силу и после его опубликования. Часть 10 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ устанавливает, что в течение ста восьмидесяти дней со дня официального опубликования настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления приводят законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты в соответствие с положениями данного Федерального закона. Документ планирования, по мнению ответчика, соответствовал требованиям пункта 27 части 1 статьи 3 Федерального закона № 220-ФЗ.

Кроме того, пунктом 3 Документа планирования был определен порядок осуществления регулярных перевозок по регулируемым тарифам на переходный период до 14 июля 2020 года, который фактически имеет отсылочный характер к порядку, действовавшему на момент официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ. Более того, установление в Документе планирования или ином правовом акте какого-либо иного (нового) порядка осуществления регулярных перевозок, отличного от существовавшего порядка, по мнению ответчика, означало бы невозможность применения части 9 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ.

Кроме того, по мнению ответчика, другими важными обстоятельствами, имеющими значение для правильного рассмотрения дела являются несовершенство федерального законодательства, которые объективно не позволяли утвердить Документ планирования в иной редакции, а также заключать уполномоченному органу надлежащие государственные контракты в указанной сфере.

В соответствии с ч.2 ст. 14 Федерального закона № 220-ФЗ и Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон № 44-ФЗ)

осуществление регулярных перевозок по регулируемым тарифам должно обеспечиваться посредством заключения уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации государственных контрактов после проведения электронного аукциона. В соответствии со статьей 68 Федерального закона № 44-ФЗ электронный аукцион проводится путем снижения начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении о проведении такого аукциона. При этом, согласно статье 32 Федерального закона № 44-ФЗ в документации о закупке заказчик обязан указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии и их величины значимости; количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, причем одним из них является цена контракта.

Таким образом, при проведении электронного аукциона невозможно проводить оценку и сопоставление заявок на участие в электронном аукционе на основании качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки, влияющих на качество перевозок, характеристик транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок (наличие кондиционера, низкого пола, оборудования для перевозок пассажиров из числа инвалидов и других маломобильных групп населения и иных характеристик).

Указанное противоречие федерального законодательства не позволяло уполномоченному органу надлежаще заключать государственные контракты и было устранено только 14 февраля 2018 года, когда официально было опубликовано распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 213-р «О внесении изменений в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме», которым из соответствующего перечня услуги по перевозке пассажиров автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом исключены.

Кроме того, пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 11 октября 2016 года № 1028 «О сфере деятельности, в которой при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и федеральном органе исполнительной власти, устанавливающем такой порядок» установлено, что при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом Министерством транспорта Российской Федерации устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Однако, указанный порядок установлен только в декабре 2017 года приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № 513 «О Порядке определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 28 декабря 2017 года и официально опубликован 29 декабря 2017 года), вступающим в силу только 1 июля 2018 года.

Определение начальной (максимальной) цены контракта в отсутствие специального порядка, указание на который прямо предусмотрено законодательством, по мнению ответчика, является нарушением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Учитывая изложенное, по мнению ответчика, заблаговременное планирование заключения государственных контрактов и изыскание дополнительных денежных средств для обеспечения оплаты контрактов на выполнение регулярных перевозок по регулируемым тарифам в региональном бюджете, как и надлежащее заключение государственных контрактов не представлялось возможным в силу обстоятельств, не зависящих от Министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области и Правительства Иркутской области. Вместе с тем Правительством Иркутской области и Министерством жилищной политики,

энергетики и транспорта Иркутской области в целях недопущения нарушений антимонопольного законодательства и совершенствования деятельности при исполнении отдельных полномочий в сфере регулярных перевозок принимаются следующие меры. В настоящее время приняты следующие постановления Правительства Иркутской области:

1. постановление Правительства Иркутской области от 28 февраля 2018 года № 161- пп «О внесении изменений в Документ планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области». Данным постановлением предусмотрено:

уточнение целей принятия Документа планирования;

изменение срока действия Документа планирования (до 1 января 2019 года со дня вступления в силу постановления Правительства Иркутской области «О внесении изменений Порядок подготовки документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области»);

изложение абзаца четвертого пункта 2 Документа планирования в новой редакции, согласно которой заключение государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по регулируемым тарифам по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (в соответствии с частью 9 статьи 39 Федерального закона № 220-ФЗ), не планируется. Включение указанных положений обусловлено предусмотренным сокращением срока Документа планирования. В течение указанного срока министерством планируется принять все необходимые меры, направленные по установлению, изменению, отмене межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок в соответствии с требованиями Федерального закона №220-ФЗ, при одновременном исключении отдельных случаев заключения с перевозчиками соглашений в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ;

признание утратившим силу пункта 3 Документа планирования;

2. постановление Правительства Иркутской области от 28 февраля 2018 года № 159 - пп «О внесении изменений в Порядок подготовки документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области».

Кроме того, Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области издано распоряжение «О некоторых мерах организационного характера, направленных на совершенствование деятельности министерства жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области при исполнении отдельных полномочий в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области».

Указанным распоряжением регламентирован комплекс соответствующих мер, направленных на проведение публичных процедур при организации регулярных перевозок по регулируемым маршрутам в соответствии с законодательством в целях недопущения нарушения антимонопольного законодательства. Указанные меры включают в себя, в том числе определение перечня межмуниципальных маршрутов, на которых имеется объективная потребность в осуществлении регулярных перевозок по регулируемым тарифам, осуществление в соответствии с приказом Минтранса России от 8 декабря 2017 года № 513 расчета начальной (максимальной) цены государственного контракта на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам по регулируемым тарифам в Иркутской области (далее - государственный контракт), цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок по каждому межмуниципальному маршруту регулярных перевозок по регулируемым тарифам в зависимости от способа перечисления платы за проезд (заказчику или подрядчику), а также

возможности и необходимости предоставления субсидий перевозчикам в целях возмещения части затрат на выполнение таких работ, внесение соответствующих изменений в закон Иркутской области об областном бюджете на 2018 год, а также в государственную программу Иркутской области «Развитие транспортного комплекса Иркутской области» на 2014 - 2020 годы», утвержденную постановлением Правительства Иркутской области от 24 октября 2013 года № 436-пп, осуществление конкурсных процедур, уведомление перевозчиков с соблюдением установленных сроков.

В настоящее время Министерством жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области проводится работа по подсчету значений начальной (максимальной) цены контракта по действующим межмуниципальным маршрутам. После проведения расчетов соответствующее финансово-экономическое обоснование объективно необходимой потребности в финансировании планируется направить в министерство финансов Иркутской области.

Учитывая изложенное, Документ планирования (как в ранее действовавшей редакции, так и в действующей), по мнению ответчика, не устанавливает, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о конкуренции, каких-либо ограничений и не предоставляет необоснованных преимуществ отдельным перевозчикам при установлении межмуниципальных маршрутов, не нарушает охраняемый законом баланс экономических интересов хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на одном и том же рынке в соответствующих географических границах, а напротив способствует более объективному и быстрому рассмотрению вопросов организации транспортного обслуживания населения, в связи с чем не ограничивает конкуренцию.

Руководствуясь частью 1 статьи 48 Закона о конкуренции, Правительство Иркутской области просит прекратить рассмотрение дела № 1-00-21/38-18.

Комиссия Иркутского УФАС России по рассмотрению дела № 1-00-21/38--18 исследовала представленные доказательства, заслушав и оценив доводы ответчика приходит к следующим выводам.

В соответствии с ч.2 ст.14 Федерального закона от 13.07.2015г. № 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 по тексту - Закон № 220) 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.

В силу ч.2 ст.39 Закона № 220 регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный или муниципальный контракт. Указанный срок не может превышать пять лет со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

Порядок установления маршрутов, установленный Постановлением Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп действовавший до дня официального опубликования Закона №220 и предусматривающий заключение соглашений с перевозчиком-инициатором установления маршрута, отменен постановлением Правительства Иркутской области от 15 января 2016г. № 25-пп.

Постановлением от 14.06.2016г. № 359-пп Правительства Иркутской области установлен новый порядок установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок, при этом порядок выбора перевозчика по вновь установленным маршрутам указанным постановлением не регламентирован, в связи с чем с 15.01.2016г. Министерству

жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области надлежит осуществлять выбор перевозчиков по вновь установленным маршрутам в соответствии с нормами Федерального закона от 13.07.2015г. № 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».

Документом планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (утв. Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп, в редакции действовавшей на момент возбуждения дела) установлено, что «Регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, то есть без заключения государственных контрактов. В случае установления межмуниципального маршрута по инициативе перевозчика с ним заключается соглашение».

Вышеуказанное положение документа планирования содержит признаки нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции, поскольку приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам и противоречит Постановлению Правительства Иркутской области от 15.01.2016г. № 25-пп, согласно которому порядок установления маршрутов (утв. Постановлением Правительства Иркутской области от 10.08.2012г. № 430-пп) отменен.

В нарушение требований ч. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ документ планирования не содержит графика с указанием перечня маршрутов в отношении перевозок по которым должен быть заключен государственный контракт.

Правительству Иркутской области выдано предупреждение об отмене документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (утв. Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп) и последующем исполнении требования ч. 10 ст. 39 Закона № 220-ФЗ о необходимости приведения нормативных правовых актов Правительства Иркутской области в соответствие с положениями Закона № 220-ФЗ в срок до 30.01.2018г. Направленное в адрес Иркутского УФАС России письмо исх. № 02-09-486/18 от 02.02.2018г. не свидетельствует о выполнении предупреждения и не является ходатайством о продлении срока исполнения предупреждения. Правительство Иркутской области не обращалось в Иркутское УФАС России с ходатайством о продлении срока исполнения предупреждения и приложением документов, свидетельствующих о невозможности выполнения предупреждения в установленный срок.

Комиссией Иркутского УФАС России принято решение об отказе в удовлетворении ходатайства ответчика о прекращении рассмотрения настоящего дела по следующим основаниям.

Согласно ч.1 ст. 48 Закона о защите конкуренции, комиссия прекращает рассмотрение дела о нарушении антимонопольного законодательства в случае:

- 1) отсутствия нарушения антимонопольного законодательства в рассматриваемых комиссией действиях (бездействии);
- 2) ликвидации юридического лица - единственного ответчика по делу;
- 3) смерти физического лица - единственного ответчика по делу;
- 4) наличия вступившего в силу решения антимонопольного органа об установлении факта нарушения антимонопольного законодательства в отношении рассматриваемых комиссией действий (бездействия);
- 5) истечения срока давности, предусмотренного [статьей 41.1](#) настоящего Федерального закона.

Указанный перечень оснований является исчерпывающим. При этом, с учетом положений частей 5-7 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции, выполнение предупреждения после возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства не является самостоятельным основанием для его прекращения и освобождения виновных лиц от предусмотренной законодательством ответственности.

Предусмотренных ч. 1 ст. 48 Закона о защите конкуренции оснований для прекращения рассмотрения дела Комиссией Иркутского УФАС России не установлено.

Доводы правительства Иркутской области о сложившейся практике изложения графика заключения государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в других субъектах Российской Федерации (постановление Правительства Омской области от 3 февраля 2016 года № 11-п «Об утверждении документа планирования регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам регулярных перевозок на территории Омской области на период с 1 марта 2016 года по 31 декабря 2019 года», постановление администрации Вагайского муниципального района от 14 июля 2017 года № 59), доводы о том, что Проект Документа планирования в указанной редакции направлялся в установленном порядке для рассмотрения в прокуратуру Иркутской области и отрицательного заключения на указанный правовой акт в рамках действовавшего на момент его принятия Соглашения о порядке взаимодействия между Правительством Иркутской области и прокуратурой Иркутской области в сфере нормотворчества от 1 апреля 2015 года не получено, а также доводы о том, что в судебном порядке Документ планирования не оспаривался, не могут быть приняты во внимание, поскольку не имеют юридического значения и не могут служить обоснованием законности рассматриваемых Комиссией действий.

Согласно п. 27 ч.1 ст. 3 Закона о перевозках, документ планирования регулярных перевозок - нормативный правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, устанавливающий перечень мероприятий по развитию регулярных перевозок, организация которых в соответствии с настоящим Федеральным законом отнесена к компетенции соответственно уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченных органов местного самоуправления.

Согласно п. 2 Документа планирования (утв. Постановлением Правительства Иркутской области от 22.11.2016 N 753-пп, в редакции, действовавшей на момент возбуждения настоящего дела),

Документ планирования устанавливается на период до 1 октября 2021 года и включает в себя перечень следующих мероприятий:

изменение вида регулярных перевозок, осуществляемых по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, - планируется на весь период действия Документа планирования *по мере возникновения необходимости*;

отмена межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок - *планируется на весь период действия Документа планирования* при наличии соответствующего решения, принятого в соответствии с Порядком установления, изменения, отмены межмуниципальных маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Иркутской области (в том числе оснований для отказа в установлении либо изменении межмуниципальных маршрутов, оснований для отмены межмуниципальных маршрутов), утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 14 июня 2016 года N 359-пп;

заключение государственных контрактов на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области (далее - государственные контракты), планируется осуществить *в период с 10 января 2020 года по 13 июля 2020 года*.

Вышеуказанные формулировки являются слишком общими и носят абстрактный характер, поскольку из вышеуказанного перечня невозможно установить в отношении каких маршрутов планируется изменение вида регулярных перевозок, соответственно, невозможно установить в отношении каких маршрутов планируется заключение государственных контрактов в порядке, установленном Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", а в отношении каких - планируется проведение конкурсов в порядке, установленном ст.ст. 21-24 Закона о перевозках, в связи с планируемым изменением вида регулярных перевозок на «перевозки по нерегулируемым тарифам». Кроме того, из документа планирования невозможно определить, какие именно маршруты планируется отменить.

Согласно ч. 9 ст. 39 Закона о перевозках, регулярные перевозки, частично или полностью оплачиваемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования настоящего Федерального закона, в течение срока, по окончании которого в соответствии с графиком, предусмотренным документом планирования регулярных перевозок, в отношении данных перевозок должен быть заключен государственный или муниципальный контракт.

То есть, необходимым условием для законности осуществления перевозок в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Закона 220-ФЗ, является наличие в документе планирования графика, из которого можно установить планируемые даты заключения государственных контрактов в отношении каждого маршрута.

Постановлением Правительства Иркутской области от 15.01.2016 25-пп "О признании утратившими силу отдельных правовых актов Правительства Иркутской области" признаны утратившими силу:

1) [постановление](#) Правительства Иркутской области от 10 августа 2012 года N 430-пп "Об отдельных вопросах организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области";

2) [постановление](#) Правительства Иркутской области от 18 декабря 2013 года N 591-пп "О внесении изменений в постановление Правительства Иркутской области от 10 августа 2012 года N 430-пп";

3) [пункт 4](#) постановления Правительства Иркутской области от 3 апреля 2015 года N 115-пп "О внесении изменений в отдельные постановления Правительства Иркутской области";

4) [постановление](#) Правительства Иркутской области от 25 июня 2015 года N 314-пп "О внесении изменений в пункт 4 Порядка формирования сети маршрутов регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом в межмуниципальном сообщении на территории Иркутской области".

При этом, в Постановлении Правительства Иркутской области от 15.01.2016 №25-пп отсутствуют ссылки на ч.9 ст. 39 Закона 220-ФЗ либо указания на возможность их применения при установлении новых маршрутов, частично или полностью оплачиваемых за счет средств бюджета Иркутской области. Более того, документ планирования был утвержден только 22 ноября 2016 года, то есть спустя более чем 9 месяцев после отмены ранее действовавшего порядка осуществления перевозок Постановлением № 25-пп от 15.01.2016г.

Отменяя действие указанных актов в полном объеме в отсутствие предусмотренного документом планирования регулярных перевозок графика (ч. 9 ст. 39 Закона 220-ФЗ) Правительство Иркутской области фактически сократило установленный ч. 9 ст. 39 Закона 220-ФЗ пятилетний срок переходного периода и возложило на уполномоченный орган – Министерство жилищной политики, энергетики и транспорта Иркутской области обязанность осуществлять организацию перевозок в соответствии с положениями Закона 220-ФЗ с момента вступления в силу Постановления Правительства Иркутской области от 15.01.2016 №25-пп.

Относительно доводов ответчика о несовершенстве федерального законодательства, выразившегося в отсутствии порядка определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок в сфере регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом до его утверждения приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № 513, Комиссия Иркутского УФАС России отмечает следующее.

В соответствии с положениями ст. 76 Конституции РФ, федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации. Отсутствие подзаконных нормативно-правовых актов, конкретизирующих определенные положения федеральных законов, не означает невозможности их исполнения. Общий порядок определения начальной (максимальной) цены государственных и муниципальных контрактов установлен [статьей 22](#) Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Относительно довода ответчика о том, что при проведении электронного аукциона невозможно проводить оценку и сопоставление заявок на участие в электронном аукционе на

основании качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки, влияющих на качество перевозок, характеристик транспортных средств, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем или участниками договора простого товарищества для осуществления регулярных перевозок (наличие кондиционера, низкого пола, оборудования для перевозок пассажиров из числа инвалидов и других маломобильных групп населения и иных характеристик), что по мнению ответчика являлось противоречием федерального законодательства, которое не позволяло уполномоченному органу заключать государственные контракты и было устранено распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2018 года № 213-р «О внесении изменений в Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме», Комиссия Иркутского УФАС России отмечает, что данный довод не имеет правового значения, поскольку указанное обстоятельство не является основной причиной принятия Правительством Иркутской области документа планирования, содержащего положение, противоречащее ч.1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, в соответствии с которым в случае установления межмуниципального маршрута по инициативе перевозчика с ним заключается соглашение. При этом, аукцион также является конкурентной публичной процедурой, а при заключении соглашений с перевозчиками каких-либо конкурентных процедур уполномоченным органом не проводилось. На основании изложенного, Комиссия пришла к выводу о необходимости квалифицировать действия Правительства Иркутской области, выразившиеся в утверждении Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, не соответствующего Федеральному закону от 13.07.2015 № 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", в нарушение требований ч. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ не содержащего графика с указанием перечня маршрутов в отношении перевозок по которым должен быть заключен государственный контракт, а также содержащего положение не соответствующее требованиям антимонопольного законодательства, в соответствии с которым «Регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, то есть без заключения государственных контрактов.», что приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам, по части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Лицам, участвующим в деле, направлено заключение № 1534/18 от 03.04.18 Комиссии об обстоятельствах дела. Правительством Иркутской области представлены возражения на заключение об обстоятельствах дела. Доводы, изложенные в возражениях, по своей сути повторяют доводы, изложенные в ходе рассмотрения дела, не содержат ссылок на ранее не рассмотренные комиссией обстоятельства и не свидетельствуют об отсутствии нарушения в рассматриваемых комиссией действиях.

Согласно системному толкованию частей 7, 8 ст. 39.1, части 1 статьи 48 Закона о защите конкуренции лицо освобождается от ответственности только в случае выполнения предупреждения в установленный срок. При этом, согласно ч. 5 ст. 39.1 Закона о защите конкуренции срок выполнения предупреждения может быть продлен антимонопольным органом по ходатайству лица, которому выдано предупреждение, до возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства. С соответствующим ходатайством Правительство Иркутской области в Иркутское УФАС России не обращалось.

Новая редакция документа планирования также не содержит графика с указанием перечня маршрутов в отношении перевозок по которым должен быть заключен государственный контракт, однако, положение не соответствующее требованиям антимонопольного законодательства, в соответствии с которым «Регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые

за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, то есть без заключения государственных контрактов.» из Документа планирования исключено Постановлением Правительства Иркутской области № 161-пп от 28 февраля 2018 года.

Поскольку в рамках рассмотрения настоящего дела возможность наступления негативных последствий в виде ограничения, недопущения или устранения конкуренции рассматривалась Комиссией не исключительно в связи с отсутствием в документе планирования надлежащего графика, а в совокупности с установленной для уполномоченного органа возможностью заключать соглашения с перевозчиками без конкурентных процедур, то основания для выдачи предписания отсутствуют, поскольку само по себе отсутствие в документе планирования надлежащего графика является лишь формальным нарушением ч. 9 ст. 39 Федерального закона от 13.07.2015 № 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", а возможность наступления установленных ч.1 ст. 15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» негативных последствий при отсутствии положения, позволявшего уполномоченному органу заключать соглашения с перевозчиками без проведения конкурентных процедур, в рамках рассмотрения настоящего дела не установлена.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 23, частью 1 статьи 39, частями 1 - 4 статьи 41, частью 1 статьи 49 Федерального закона РФ «О защите конкуренции» от 26.07.2006г. № 135-ФЗ,

РЕШИЛА:

1. Признать Правительство Иркутской области нарушившим ч.1 ст.15 Федерального закона от 26.07.2006 г. № 135 – ФЗ «О защите конкуренции» в связи с утверждением Постановлением от 22.11.2016г. № 753-пп Документа планирования регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по межмуниципальным маршрутам в Иркутской области, не соответствующего Федеральному закону от 13.07.2015 № 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", в нарушение требований ч. 9 ст. 39 Закона № 220-ФЗ не содержащего графика с указанием перечня маршрутов в отношении перевозок по которым должен быть заключен государственный контракт, а также содержащего положение не соответствующее требованиям антимонопольного законодательства, в соответствии с которым «Регулярные перевозки по регулируемым тарифам по вновь устанавливаемым межмуниципальным маршрутам, частично оплачиваемые за счет средств бюджета Иркутской области, осуществляются в порядке, действовавшем до дня официального опубликования Федерального закона № 220-ФЗ, то есть без заключения государственных контрактов.», что приводит или может привести к ограничению, недопущению или устранению конкуренции путем лишения возможности потенциальных хозяйствующих субъектов получить право осуществления перевозок по межмуниципальным маршрутам.

2. Передать материалы дела уполномоченному должностному лицу Иркутского УФАС России для решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности.

3. Копию решения направить ответчику.

Решение антимонопольного органа может быть обжаловано в течение трех месяцев со дня принятия решения.

Председатель Комиссии <...>

Члены Комиссии: <...>

<...>