**Проблемы в сфере перевозок**

**1. Введение ограничение движения**

Челябинским УФАС Россиивыдано предупреждение Администрации города Челябинска ввиду наличия в ее действиях признаков нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 названной нормы, которые приводят или могут привести к ограничению, устранению, недопущению конкуренции, созданию дискриминационных условий осуществления деятельности, препятствованию осуществления деятельности торговых сетей г. Челябинска, в том числе АО «Тандер», ввиду введения необоснованных ограничений на перевозку грузов по автомобильным дорогам в границах города Челябинска, то есть ограничению доступа на рынок перевозки грузов по автомобильным дорогам, торговли розничной преимущественно пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями в неспециализированных магазинах, ввиду невозможности транспортировки груза для оптовой и розничной реализации продукции.

Вопрос создания органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления недискриминационных условий для перевозок по автомобильным дорогам на территории Российской Федерации (регионального или межмуниципального, местного значения) товаров российских производителей является актуальным и находится на контроле ФАС России.

Перед органами власти стоит задача по обеспечению повышеняе уровня экономической связанности территории Российской Федерации посредством расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, в том числе за счет поэтапного развития транспортных коммуникаций между административными центрами субъектов Российской Федерации и другими городами - центрами экономического роста, включая ликвидацию инфраструктурных ограничений на имеющих перспективы развития территориях, прилегающих к таким транспортным коммуникациям.

Введение ограничений на перевозки грузов препятствует выполнению указанных задач. Следует отметить, что введение ограничений на перевозки грузов может привести к разрыву логистических цепочек поставок товаров.

Так, Челябинское УФАС России усмотрело признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции в принятом Распоряжении заместителя Главы города Челябинска по дорожному хозяйству об установлении в период повышенной интенсивности движения в часы максимальной загрузки автомобильных дорог временного ограничения или прекращения движения по автомобильным дорогам общего пользования местного значения в границах г. Челябинска транспортных средств грузоподъемностью более 10 тонн.

С заявлением на действия Администрации города Челябинска в Челябинское УФАС России обратилось АО «Тандер» (торговая сеть «Магнит»). Компания сообщила, что установленные ограничения негативно скажутся на жителях г. Челябинска, которые в период новогодних праздников не смогут в полной мере реализовать свои потребности по приобретению продовольственных товаров и подарков к Новому году, что может привести к социальной напряженности.

Челябинским УФАС России установлено, что распоряжение заместителя Главы города Челябинска по дорожному хозяйству принято в нарушение Постановления Правительства Челябинской области от 19.10.2011 № 362-П, Федерального закона от 08.11.2007 № 257-ФЗ, поскольку не содержит сроков начала и окончания периодов временных ограничений или прекращения движения, наименования автомобильных дорог города Челябинска, на которых вводятся временные ограничения или прекращение движения, возможности альтернативных маршрутов (путей объезда) по автомобильным дорогам города Челябинска.

Принятие Распоряжения привело к направлению УМВД России по городу Челябинску письма в адрес АО «Тандер» о необходимости доведения информации до водителей предприятия, в целях исключения движения автомобилей в городе Челябинске в период времени с 20.12.2019 по 31.12.2019 с 06 часов 00 минут до 22 часов 00 минут.

Учитывая, что согласно Санитарным правилам СП 2.3.6.1066-01. 2.3.5, утвержденным Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 07.09.2001 № 23, для организаций торговли, встроенных, встроенно-пристроенных в жилые здания и здания иного назначения, завоз продукции в ночное время (с 23.00 до 7.00 часов) не проводится, установление времени движения транспортных средств с 06:00 до 22:00, приведет с невозможности АО «Тандер» разгрузки товара.

Отсутствие конкретного срока может свидетельствовать о невозможности движения транспортных средств грузоподъемностью более 10 тонн круглосуточно на протяжении неопределённого периода времени и к расширительному толкованию временных ограничений движения государственными органами, в том числе Управлением Министерством внутренних дел России по городу Челябинску.

Вместе с тем, перевозки грузов по автомобильным дорогам должны осуществляться на недискриминационной основе, при этом обеспечение свободы перемещения товаров является приоритетной задачей. Недопустимо установление административных барьеров, препятствующих доступу на рынки товаров и услуг.

Введение ограничений на перевозки грузов может привести к разрыву логистических цепочек поставок товаров. Такие действия могут нарушают условия конкуренции на рынках товаров и услуг.

Невозможность транспортировки грузов также может привести к истечению сроков хранения продукции и невозможности восполнения свежими продуктами, а также товарному дефициту, недостатку и нехватке пищевых продуктов, алкогольной продукции, в крупных торговых сетях г. Челябинска.

**2. Формирование лотов по регулярным перевозкам**

В соответствии с положениями Закона о контрактной системе заказчик при описании объекта закупки должен руководствоваться, в том числе, правилом, что в описание объекта закупки не должны включаться требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки.

Кроме того, при проведении торгов необходимо учитывать антимонопольные требования к торгам, установленные [статьей 17](consultantplus://offline/ref=BCDC52CCBAC543249BD64FB051A4BD52949BFE6D4C162BC6BD30C64600DD308F318E642D716627248E19DA184BE9F5C498CB0E7978MEi4F) Закона о защите конкуренции.

Федеральной антимонопольной службой в связи с поступающими вопросами об определении критериев формирования лотов при организации регулярных перевозок пассажиров и багажа в соответствии с Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=D2F39F7FB0C1DCDE46E95CF4F7B638E1DFA25D83B8E1355AFA0F99CF3A832380FADABD331F613B8F4CA7B8441BR6M2F) Об организации регулярных перевозок, а также в целях формирования единообразной практики применения положений Федерального [закона](consultantplus://offline/ref=D2F39F7FB0C1DCDE46E95CF4F7B638E1DFA25882B2E4355AFA0F99CF3A832380FADABD331F613B8F4CA7B8441BR6M2F) о контрактной системе сформирована следующая позиция.

Так, ФАС России полагает, что для муниципальных маршрутов, в случае, если численность населения муниципального образования не превышает 50 тысяч человек, все маршруты разделены не менее чем на 10 лотов.

Для муниципальных маршрутов, в случае, если численность населения муниципального образования более 50 тысяч человек, но не превышает 150 тысяч человек, все маршруты разделены не менее чем на 15 лотов.

Для муниципальных маршрутов, в случае, если численность населения муниципального образования более 150 тысяч человек, но не превышает 1 миллион человек, все маршруты разделены не менее чем на 20 лотов.

Для муниципальных маршрутов, в случае, если численность населения муниципального образования более 1 миллиона человек, все маршруты разделены не менее чем на 30 лотов.

Для межмуниципальных маршрутов, в случае, если общая численность населения муниципальных образований, по которым проходит межмуниципальный маршрут, более 1 миллиона человек, все маршруты разделены не менее чем на 30 лотов.

При этом в случае, если заказчик не может сформировать лоты в соответствии с данными Критериями, то это не означает, что его действия по формированию лотов являются нарушением законодательства. В этом случае требуется дополнительное рассмотрение сложившейся конкурентной среды на рынке, для чего заказчик вправе обратиться с приложением соответствующего обоснования в Челябинское УФАС России для проведения консультаций по количеству лотов при проведении торгов на организацию регулярных перевозок.

При этом заказчик должен представить обоснования, свидетельствующие о невозможности формирования количества лотов в соответствии с позицией ФАС России.

При получении такого обращения заказчика, Челябинским УФАС России на основе имеющихся сведений о состоянии конкуренции на соответствующем товарном рынке будет сформирована позиция по достаточности меньшего количества лотов для соблюдения конкурентной среды при проведении таких торгов.

Необходимо отметить, что неизменными должны оставаться условия о сроках исполнения обязательств по контракту, максимальном размере обеспечения исполнения контракта, предоставляемого лицом, с которым заключается контракт.

**3. Копейск перевозки**

В Челябинское УФАС поступили обращения индивидуальных предпринимателей на действия Администрации города Копейска, выразившиеся в воспрепятствовании осуществления деятельности простого товарищества, путем прекращения действия свидетельств об осуществлении регулярных перевозок по муниципальным маршрутам.

Антимонопольным органом установлено следующее.

Администрацией в 2014 году проведен конкурс на право заключения договора об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа. На Конкурс подана единственная заявка МУП «Копейское автотранспортное предприятие».

По результатам проведения Конкурса между Администрацией и МУП «КПА» заключен договор об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа, сроком действия до 31.12.2018.

Указанным договором установлено, что по согласованию с организатором торгов МУП «КПА» вправе заключать с третьими лицами договоры на осуществление перевозок пассажиров и багажа, по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа.

Между индивидуальными предпринимателями и МУП «КПА» ежегодно заключались договоры об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа.

Законом об организации регулярных перевозок установлено, что лица, осуществляющие регулярные перевозки после дня официального опубликования названного Закона, в том числе в соответствии с заключенными с ними договорами, направляют в уполномоченные органы местного самоуправления сведения о данных маршрутах регулярных перевозок.

Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 39 Закона об организации регулярных перевозок до *09.04.2016* уполномоченный орган местного самоуправления выдает лицам, которые осуществляют регулярные перевозки, не оплачиваемые за счет средств местных бюджетов карты данных маршрутов.

В рассматриваемом случае на момент официального опубликования Закона № 220-ФЗ (а именно 14.07.2015) у индивидуальных предпринимателей имелись действующие договоры об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа, заключенные с МУП «КПА».

14.07.2016 Администрацией, в соответствии с частью 3 статьи 39 Закона № 220-ФЗ на основании заключенных ранее договоров об осуществлении перевозок пассажиров и багажа по муниципальным маршрутам на территории Копейского городского округа выданы карты маршрута по муниципальным маршрутам индивидуальным предпринимателям, сроком действия до 31.12.2018.

На основании части 4 статьи 39 Закона № 220-ФЗ Администрацией 01.01.2019 индивидуальным предпринимателям выданы, сроком действия до 14.07.2020.

Вместе с тем, в силу части 5 статьи 39 Закона об организации регулярных перевозок указанные в [части 4](consultantplus://offline/ref=1DA1DCAE849B65B0CB25FE12F925B31688E2A75E683D0742E6F753C08A240159765DB357A97C7A05796F3C986638A9C1436E9B4D7533FA5DB426L) названной статьи свидетельство об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок и новые карты маршрута регулярных перевозок **выдаются на срок не менее чем пять лет** и начинают действовать по истечении срока, на который юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю были выданы карты маршрута регулярных перевозок, предусмотренные [частью 3](consultantplus://offline/ref=1DA1DCAE849B65B0CB25FE12F925B31688E2A75E683D0742E6F753C08A240159765DB357A97C7A05786F3C986638A9C1436E9B4D7533FA5DB426L) названной статьи.

Однако Администрацией, в нарушение части 5 статьи 39 Закона № 220-ФЗ 01.01.2019 индивидуальным предпринимателям выданы свидетельства об осуществлении регулярных перевозок на срок до 14.07.2020. Тогда как Администрации надлежало выдать указанные свидетельства об осуществлении регулярных перевозок **на срок до 31.12.2023.**

Соответственно действия Администрации, выразившиеся в сокращении срока действия свидетельств об осуществлении регулярных перевозок содержат признаки нарушения части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 названной нормы, поскольку приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции на рынке услуг по регулярным внутригородским и пригородным перевозкам пассажиров автобусным транспортом, в том числе к созданию дискриминационных условий, посредством воспрепятствования индивидуальным предпринимателям в осуществлении деятельности по регулярным перевозкам.

Кроме того, антимонопольным органом установлено, что Администрацией в адрес индивидуальных предпринимателей 16.12.2019 направлены уведомления о прекращении действия маршрутов с 15.07.2020.

Вместе с тем, документ планирования регулярных перевозок на территории Копейского городского округа утвержден Постановлением Администрации только 27.02.2020.

Соответственно на дату направления индивидуальным предпринимателям уведомлений о прекращении действия маршрутов – 16.12.2019 у Администрации не имелось оснований для такого направления, в том числе ввиду отсутствия принятого документа планирования.

В связи с наличием в рассматриваемых действиях Администрации признаков нарушения антимонопольного законодательства, предусмотренных частью 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции, в том числе пунктов 2, 8 названной нормы, на основании статьи 39.1 Закона о защите конкуренции Челябинским УФАС России Администрацию выдано предупреждение о необходимости прекращения действий, которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства.

Указанное предупреждение находится в стадии исполнения.

**МУП**

В соответствии с подпунктом а пункта 3 Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21.12.2017 № 618, одним из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции, в том числе является сокращение доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках.

Во исполнение указанного 27 декабря 2019 года принят Закон № 485-ФЗ, которым вводится общий запрет создания и осуществления деятельности унитарных предприятий на конкурентных рынках, а также чёткий перечень исключений из этого правила.

В целях реализации положений Закона № 485-ФЗ Федеральной антимонопольной службой органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления при методическом содействии территориальных органов ФАС России предложено разработать план мероприятий субъекта Российской Федерации на период до 01 января 2025 года по реформированию унитарных предприятий (далее – План мероприятий).

Во исполнение указанного поручения Челябинским УФАС России организовано регулярное взаимодействие с органами власти Челябинской области и органами местного самоуправления, в том числе осуществлялось методическое и консультативное содействие в части реализации Федерального закона от 27.12.2019 № 485-ФЗ.

Челябинским УФАС России проведен ряд рабочих совещаний по вопросу формирования планов мероприятий с Министерством экономического развития Челябинской области, Министерством имущества Челябинской области, Советом муниципальных образований Челябинской области, в том числе посредством селекторной связи с представителями Центрального аппарата ФАС России, подготовлены и направлены в адрес органов исполнительной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления соответствующие письма с информацией о реформировании унитарных предприятий, а также с рекомендациями в части разработки указанного плана.

Результатом сложной и объемной работы Министерством имущества подготовлен и утвержден План, руководителем Челябинского УФАС России указанный План согласован.

**Так, согласно информации, отраженной в Плане, на территории Челябинской области функционируют 253 унитарных предприятия, 6 из них являются государственными; в отношении 105 предприятий принято решение об их ликвидации, 90 предприятий подлежат реорганизации и в отношении 58 предприятий принято решение об их сохранении.**

Также необходимо отметить, что Закон о защите конкуренции предусматривает возможность направления запроса о создании унитарного предприятия либо изменения видов его деятельности в адрес антимонопольного органа о выдаче заключения о соответствии антимонопольному законодательству. Указанное положение распространяется на создание предприятий, начиная с 27 декабря 2019 года.

В 2020 году Челябинским УФАС России подготовлено 2 заключения о соответствии создания унитарных предприятий (в части осуществления видов деятельности, относящихся к сфере деятельности естественных монополий, а в части не относящейся к таким видам деятельности указано на несоответствие).

Созданы – 1 МУП в сфере водоснабжения и водоотведения – МУП «Долгодеревенское водоснабжение и водоотведение».

При этом, обращаем внимание, что в целях осуществления антимонопольного контроля за созданием в Челябинской области унитарных предприятий Челябинским УФАС России установлено взаимодействие с Управлением Федеральной налоговой службы по Челябинской области, в рамках которого налоговым органом ежеквартально направляется информация о регистрации вновь созданных унитарных предприятий, а также об изменении видов деятельности действующих унитарных предприятий.

В случае установления признаков нарушения антимонопольного законодательства антимонопольным органом будут приняты меры реагирования в форме предупреждения.

Практика.

Первое предупреждение на территории РФ – выдано Администрации города Сунжа (Ингушетия) о прекращении действий, содержащих признаки нарушения антимонопольного законодательства и ликвидации МУП

Администрация г создала унитарное предприятие. Виды деятельности, которые согласно выписке из ЕГРЮЛ планировало осуществлять предприятие, не входят в перечень установленных законом исключений. При этом администрация не воспользовалась правом, установленным Законом о защите конкуренции и не направила запрос о выдаче заключения о соответствии создания унитарного предприятия антимонопольному законодательству в адрес Ингушского УФАС России.

Администрации города Кирова отказалась от заключения концессионного соглашения и исключила возможность проведения конкурсных процедур.

АО «Кировские коммунальные системы» (АО «ККС») с 2004 по 2019 годы на основании долгосрочных договоров аренды оказывало в городе услуги водоснабжения и водоотведения.

Компания обращалась к муниципалитету с инициативой трансформировать договоры аренды в концессионное соглашение, на что был получен отказ.

ФАС увидела в этом признаки нарушения антимонопольного законодательства и выдала муниципальным властям предупреждение, которое те пытались обжаловать в суде. Вступившим в законную силу решением арбитражного суда подтверждена законность и обоснованность выданного ФАС России предупреждения.

По мнению ФАС России, администрация Кирова совершала действия, направленные на создание преимуществ МУП «Водоканал»: присоединила к унитарному предприятию еще две организации, пресекала инициативы частного инвестора модернизировать объекты в рамках инвестиционной программы и концессионного соглашения, определила в качестве гарантирующей организации МУП «Водоканал», исключила возможность проведения конкурентных процедур.

**Кроме того, хотелось бы сообщить о ряде встречающихся проблем.**

1. Необходимо отметить, что действующее законодательство предусматривает возможность сохранения и создания унитарных предприятий только в установленных законом случаях, в том числе в целях осуществления деятельности в сферах естественных монополий.

Согласно **стать 4. Закона о естественных монополиях к сферам деятельности субъектов естественных монополий относятся**

транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам;

транспортировка газа по трубопроводам;

железнодорожные перевозки;

услуги в транспортных терминалах, портах и аэропортах;

услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи;

услуги по передаче электрической энергии;

услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике;

услуги по передаче тепловой энергии;

услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей;

захоронение радиоактивных отходов;

водоснабжение и водоотведение с использованием централизованных системы, систем коммунальной инфраструктуры;

ледокольная проводка судов, ледовая лоцманская проводка судов в акватории Северного морского пути.

При этом, в устав создаваемых предприятий включаются иные виды деятельности, не относящиеся к сферам деятельности субъектов естественных монополий, а также не подпадающие под иные исключения, установленные частью 1 статьи 35.1. Закона о защите конкуренции.

* К примеру, производство тепловой энергии,
* Производство общестроительных работ;
* Производство электромонтажных работ;
* Производство санитарно-технических работ;
* Производство отделочных работ;
* Производство столярных и плотничных работ;
* Производство прочих отделочных и завершающих работ;
* Деятельность автомобильного грузового неспециализированного транспорта;
* Вспомогательная транспортная деятельность;
* Управление эксплуатацией жилого фонда;
* Управление эксплуатацией нежилого фонда;
* Прочая деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий;
* Предоставление прочих услуг;
* Уборка территории и аналогичная деятельность;
* Предоставление прочих персональных услуг

- Посредническая деятельность.

И другие

1. Вопрос создания унитарного предприятия в целях осуществления функций специализированной организации.

В практике встречаются случаи, когда органы местного самоуправления наделяют хозяйствующих субъектов статусом специализированных служб по вопросам похоронного дела.

При этом, с учетом положений Закона о погребении и Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления вправе создавать специализированные службы только в форме муниципальных предприятий и учреждений, хозяйственных обществ (в том числе межмуниципальных).

При этом, органы местного самоуправления правом наделения статусом специализированной службы коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей не наделены, поскольку Закон № 131-ФЗ не предоставляет им права делегировать сторонним организациям полномочия, которые отнесены законом к полномочиям организаций создаваемым органами местного самоуправления для оказания гарантированного перечня услуг по погребению на безвозмездной основе.

В соответствии с частью 2 статьи 25 Закона о погребении организация похоронного дела осуществляется органами местного самоуправления. Погребение умершего и оказание услуг по погребению осуществляются специализированными службами по вопросам похоронного дела, создаваемыми органами местного самоуправления.

Согласно статье 29 Закона о погребении органы местного самоуправления создают специализированные службы по вопросам похоронного дела, на которые возлагается обязанность по осуществлению погребения умерших. Порядок деятельности специализированных служб по вопросам похоронного дела определяется органами местного самоуправления.

Таким образом, наделение статусом специализированных служб хозяйствующих субъектов является нарушением порядка, предусмотренного статьями 25 и 29 Закона о погребении.

Статус специализированных служб не может быть основанием предоставления данным хозяйствующим субъектам исключительного права на оказания всего комплекса ритуальных услуг, а также передачи полномочий органа местного самоуправления.

Присвоение хозяйствующему субъекту статуса специализированной службы не исключает возможность осуществления услуг по погребению, предусмотренных статьей 9 закона о погребении, иными хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на данном рынке.

Указанное может привести к созданию необоснованных преимуществ осуществления предпринимательской деятельности на рынке оказания ритуальных услуг, что содержит признаки нарушения пункта 2 части 1 статьи 15 Закона о защите конкуренции.

Челябинское УФАС России обратилось в ФАС России за дачей разъяснений по вопросу создания унитарного предприятия в целях осуществления функций специализированной организации.

Согласно письму ФАС России создание и осуществление деятельности специализированной службы по вопросам похоронного дела в организационно-правовой форме не подпадает под исключения, установленные частью 1 статьи 35.1.Закона о защите конкуренции.

На территории ЧО – 8 МУП в сфере ритуальных услуг. 4 запланировано ликвидация, 3 – реорганизация, 1 (ритуальные услуги в том числе).